**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

JURANDIR SANTOS DE NOVAES

**TERRITÓRIO E LUGAR: A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA
METRÓPOLE - O Congresso da Cidade de Belém do Pará**

São Paulo

2012

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA , LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

JURANDIR SANTOS DE NOVAES

**TERRITÓRIO E LUGAR: A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA
METRÓPOLE - O Congresso da Cidade de Belém do Pará**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Professora Doutora **Maria Adélia Aparecida de Souza**, como exigência para obtenção do título de Doutora em Geografia Humana.

São Paulo

2012

JURANDIR SANTOS DE NOVAES

**TERRITÓRIO E LUGAR: A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA
METRÓPOLE - O Congresso da Cidade de Belém do Pará**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Professora Doutora **Maria Adélia Aparecida de Souza**, como exigência para obtenção do título de Doutora em Geografia Humana.

Data da aprovação: -----/------/------

Banca Examinadora:

Ao meu pai, Isaac Pereira de Novaes, com muitas saudades.

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Belém viveu os últimos meses de 1996 em festa, como jamais ocorrido após a Revolução Cabana no século XIX. Viveu dias de uma cidade embandeirada de vermelho, de espontaneidade e de esperança. O slogan “fé no que virá”, que mobilizava a campanha do candidato a Prefeito, Edmilson Brito Rodrigues, já traduzia o tamanho do desafio de governar uma cidade pensando o seu futuro no presente.

O novo governo se instala em 1º de janeiro de 1997, em uma cidade envolta no vermelho das bandeiras e da festa da posse em praça pública, mas suas praças, vilas, passagens, feiras, mercados, calçadas, canais – que transbordavam a água das chuvas – estavam tomadas por lixo de muitos dias, denunciadoras da ação daqueles que não aceitavam a ousadia da opção pela mudança. A cada um o seu desígnio, como aos servidores públicos municipais, a quem coube a negação pelo governo que saía, ao salário do mês de dezembro e ao 13º salário de 1996; os 50 milhões em dívidas subtraíam as possibilidades de ação do governo que se instalava. Mas os 260 milhões de Orçamento Municipal produziam preocupação, mas não a desesperança.

O começo de tudo, da vontade de mudança, é difícil saber. No plano imediato existiam para milhares de mulheres, homens, crianças, vendedores ambulantes, jovens, e muitos mais – que mais do que vendendo “vermelho” da esperança nas esquinas, nas portas, nas feiras e praças ou em qualquer lugar – a expectativa que foi sendo forjada nas ruas, nas portas e janelas coloridas de uma única cor, a do vermelho da bandeira do açaí e da política.

Muitos vieram para as Assembleias do OP e depois ao Congresso da Cidade. Outros escolheram experimentar de outra forma a chegada de um governo que se fez possível, porque milhares acreditaram, e por oito anos conferiram existência ao processo de participação que começou com o OP e teve no Congresso continuidade e mudança.

É a estes todos – os que são, até indevidamente, por nós chamados de “participantes” – aos delegados, conselheiros, mulheres e homens, que a qualquer hora faziam do seu tempo de viver o tempo da política e da esperança em um mundo em que a escola, a saúde, o asfalto, o lazer, não são acessíveis a todos, e aos que vinham pelo desejo de também se fazerem visíveis, reconhecidos na suas diferenças étnica, religiosa, de gênero, etária, enfim, a todos

estes gostaríamos de agradecer, em primeira mão, pela possibilidade da relação direta todos os dias, e em muitas noites de debates, discussões em torno do possível e do impossível desejado a ser alcançado.

De um percurso anterior com muitos dos que assumiram o papel de governar a cidade junto com o “povo”, é que trago o agradecimento às minhas companheiras e companheiros, amigas e amigos do nosso “Centro de Solidariedade Internacional 19 de Julho” – um lugar da solidariedade aos povos de muitos lugares do mundo. Viemos juntos, desde muito tempo, para viver esse lugar “governo”, desde Edmilson – em nome do qual agradeço a todos – a quem Belém escolheu para representar um projeto, e agradeço a confiança, amizade, estímulo, e solidariedade que se estende ao período de doutorado, e a sugestão de me arriscar na geografia, e que, com todos continuamos a acreditar em um mundo mais justo e na união soberana dos povos na sua diferença.

Estudar uma situação que envolveu de diretamente um conjunto enorme de pessoas dedicadas e apaixonadas, e que acompanhamos por oito anos de forma sistemática, oportuniza-nos, por um lado, defrontar-nos com a impossibilidade de nomear a todos, e não cometer lapsos imperdoáveis, mas a maior dificuldade é traduzir e interpretar o que não há tradução e nem tampouco há apenas uma interpretação. Agradeço a cada um que, como membro do governo, em todos os lugares, tornou-se responsável pelo Congresso da Cidade e por todas as tarefas que se misturavam, desde a montagem do som, ao discurso, à sistematização dos conteúdos, às atividades de coordenação, à viabilização do aparato técnico-administrativo que possibilitava a um verdadeiro exército de pessoas se deslocarem, constituindo lugares, e nos permitiu, hoje, escrever esta tese sobre lugares efervescentes de esperança em meio à desesperança por necessidades criadas à revelia da utopia do espaço de todos.

Agradeço de forma especial a todos os que fizeram da SEGEP um lugar democrático para o difícil e prazeroso exercício de coordenarmos o planejamento. Por meio de Sr. Henrique Franco, e Marcos Carrera agradeço a todos imensamente.

Há nesses agradecimentos uma variedade de outros lugares de onde falamos, que influenciaram na escolha por estudar um tema com o qual nos encontrávamos e nos encontramos hoje, inextricavelmente vinculadas por meio das atividades profissionais que desenvolvemos no PNCSA desde 2005, através do qual temos acompanhado grupos e lideranças que foram eleitas no processo do Congresso da Cidade, e o fortalecimento das suas identidades em um processo permanente de redefinição das relações com agentes estatais ou não estatais após o Congresso da Cidade, e especialmente, as relações internas aos próprios grupos.

O acompanhamento do processo de participação entre 1997 e 2004, e até mesmo o processo anterior de elaboração do Programa de Governo em 1996, e a experiência do PNCSA “pós-Congresso” nos permitiram apreensões que expressamos, especialmente ao final da tese sobre o caráter aberto e não exaurido do Congresso da Cidade, frente às reflexões sobre participação. A todos os colegas pesquisadores e movimentos sociais do PNCSA agradeço pelo aprendizado que temos tido, sob a Coordenação do nosso Professor Alfredo Wagner Berno de Almeida, que sabe do seu valor nas nossas vidas e da sua importância para este trabalho de tese, coordenação compartilhada, ainda, com a Professora Rosa Acevedo Marín.

Esse acompanhamento tem sido possibilitado também e de forma valiosa a partir do PARU/ICSA/UFGA, na convivência, como parte da equipe a qual nos integramos no final de 2005, e que através das professoras Maria Elvira Sá e Joana Valente agradecemos pela compreensão, estímulo e pelas ausências permitidas em razão da tese, sem as quais esta não se viabilizaria.

A convivência com os colegas orientandos da Professora Maria Adélia Aparecida de Souza nos cursos e nos seminários de orientação trouxe a possibilidade de arriscarmos em um conhecimento geográfico que apenas se inicia. A estes, agradeço pelo convívio acadêmico em outras terras. À Maria do Carmo Alves (Carminha), o nosso especial agradecimento por colocar o seu conhecimento técnico de elaboração cartográfica, de forma fraterna, à disposição efetiva da representação de uma parte significativa do sistema de ações e do sistema de objetos que constituíram o Congresso da Cidade de Belém.

Como parte da convivência acadêmica, agradecemos ao LABOPLAN, e através da Professora María Laura, Mónica Arroyo e da geógrafa Ana Pereira, pela presteza e solidariedade estendemos a todos os que fazem esse lugar de debate sobre a geografia nova.

Agradecemos ainda à Professora Vanderli Custódio pela possibilidade de realização de estágio supervisionado e preparação pedagógica através do PAE (Programa de Aperfeiçoamento de Ensino) e às professoras Glória da Anunciação Alves, Maria Lúcia Refinetti e Wilson Jorge, pelo aprendizado em suas aulas.

O trabalho final de pesquisa e de viabilização da conclusão desta tese foi possibilitado pela obtenção de Bolsa do CNPq, ao qual agradecemos pelo aporte.

Contamos, em termos administrativos, e com visão política do seu papel na facilitação de trâmites e em todas as suas ações, com os apoios de Ana Pereira, Rosângela Garcez, Aparecida Brambila (Cida), Jurema Navarro e José Fermino, da Secretaria de Pós-Graduação

do Departamento de Geografia da FFLCH/USP. Agradecemos ainda à Regina Celi Sant’Ana, do Serviço de Pós-Graduação da FFLCH pela atenção dispensada.

Não importa o quanto conseguimos avançar em um trabalho acadêmico, que é um trabalho solitário, contudo, chegamos a um fim – que é sempre recomeço – com a colaboração de muitos, e, por isso, o trabalho de finalização contou com outras ajudas no trato de imagens, tabelas, e catalogação, como Henrique Oliveira, Andreлина Dias, Kazumi Shinozaki, e Marly Brito. À Rosa Farias, amiga que se voluntarizou de forma solidária nos momentos quase finais, agradecemos.

O trabalho valioso da normatização e formatação de Iraneide Silva, com sua amizade e empenho, permitiu que concluíssemos com a brevidade e qualidade necessária esta tese.

Este trabalho não se fez sem as idas e vindas entre Belém e São Paulo, de forma intermitente, em que períodos fora de Belém nos levaram a muitas moradas, por vezes sozinha, e por vezes com amigas como Fátima Moreira (Macapá) e Glória Rocha, e a acolhida eventual, carinhosa e sempre à nossa disposição, de Sandra Alencar, assim como de Edmilson e Lucília.

Sandra Leite teve papel fundamental, não apenas por intervenção na saúde, mas com a compreensão refinada da natureza humana.

As ausências pactuadas de casa, com Vicente Alexandre, meu companheiro de mais da metade da vida até hoje, me permitiram sentir a saudade de voltar, e contar sempre, mesmo longe, com seu carinho, amor e paciência, e escutar minhas angústias. Agradeço por isso.

Agradeço aos meus irmãos, Dionília, Everaldo, Ita, e Marden, cada um, a seu modo com carinho me estimularam. À minha irmã Raquel, com Luciel, Giovana e Lucas, o meu núcleo familiar do convívio cotidiano em Belém, e da imensa saudade sentida quando estive longe. Novaeszinha, minha irmã, com Rodrigo e Mariana, representam o núcleo São Luis da escuta quase diária dos meus impasses e suas alternativas.

A minha tia Olindina, que sabe o seu peso nas minhas escolhas.

A minha mãe Eurides, que diz as palavras certas que surpreendem nos momentos difíceis com a sua sabedoria, e supre em certa medida a ausência física do meu pai tão presente na minha vida.

Agradeço aos Professores Alfredo Wagner Berno de Almeida e Eduardo Yázigi, pelas contribuições à qualificação da tese.

Por fim, agradecemos à Professora Maria Adélia Aparecida de Souza, pela acolhida de quem, sem o conhecimento geográfico se arriscou em uma disciplina sobre a qual há muitas interpretações. O desafio de estudar um tema que tem como recorte a participação na ótica da geografia nova, naquela que tem como objeto geográfico o espaço na acepção do território usado, acreditamos, teve seus percalços, mas foi uma aposta que se inicia, e como diz a Professora, muito se corrige pela vida afora, e é um aprendizado permanente. Estímulo, paciência e confiança para chegarmos até aqui foram fundamentais nesse percurso. Seriedade acadêmica, inscrita em um projeto político, que tem um mundo novo no horizonte, hoje, coloca-se como central na luta diária que testemunhamos nesses anos em que podemos compartilhar da sua orientação. Agradecemos imensamente.

*Quando a gente luta é visto por uma parte outra não.
Porque você sabe, a gente não aceita este sistema [...]
e isso faz parte da discussão e, assim, é importante também para nós [...].
Eu enxergo porque eu morei no bairro, principalmente nos bairros
que eu tenho muitos amigos, como é o caso do Jurunas, Guamá,
Pedreira, a baixada da 9 de Janeiro, essas baixadas mudaram muito.*

Emílio Moreira Kaba
Indígena Munduruku, Conselheiro da Cidade
Belém de todas as Falas, 2003

RESUMO

Esta tese tem como objetivo refletir sobre um processo de participação realizado em Belém entre os anos de 1997 e 2004, na perspectiva da construção de um projeto coletivo de uso do território desta cidade. Este processo implantado em 1997, através do Orçamento Participativo, e se amplia a partir de 2001, para um processo denominado Congresso da Cidade. A ampliação se reveste de aspectos como um deslocamento da exclusividade ou da ênfase ao debate orçamentário, pelo fortalecimento de um modelo matricial de planejamento apoiado em eixos temáticos intersetorialmente articulados, e na ampliação das representações dos diversos grupos sociais, que passam a se constituir em um elemento de inovação frente ao processo anterior. Procederemos a um exame da sua realização, enquanto um evento no âmbito do sistema de planejamento e de elaboração de um Plano para Belém, como processo de construção enquanto prática democrática, buscando identificar em que medida esta experiência de construção coletiva, como um instrumento político, contribuiu para uso não hegemônico do território. A compreensão desse processo nos levou à demonstração da estratégia de planejamento adotada pelo governo, com vistas a responder, de um lado, às demandas populares, e, de outro, à implementação de um processo que não restringiu ao tema orçamentário. Nesse sentido, é que cerca de 800 mil participações registradas nos oito anos desta experiência, resultaram de um processo de mobilização constitutiva de lugares funcionais aos usos sob diferentes critérios, como as regiões político-administrativas e os grupos sociais, e de processos de escolhas por meio de eleições diretas de conselheiros para compor as instâncias de representação como os Conselhos Distritais e o Conselho da Cidade. Demonstra-se, por meio cartográfico, a distribuição espacial dos participantes e a implementação de políticas em todo o território municipal, o que nos levou a interpretar esta experiência como não esgotada nas suas possibilidades, face à sua constituição como uma intencionalidade de mudança a partir do lugar.

Palavras-chave: Participação; Lugar; Belém; Uso do Território; Congresso da Cidade; Planejamento.

ABSTRACT

This thesis aims to stress emphasis on a process of participation in Belém between 1997 and 2004, from the perspective of building a collective project on the use of land in this city. This process was initiated in 1997, through the Participative Budget and had its extension from 2001 to a process called City Congress. The expansion will be performed on aspects such as a shift of the exclusivity emphasis of the budget debate, by means of triggering the planning of a matrix model supported by intersectional articulated themes, and the expansion of the representations of various social groups, which constitutes a element of innovation in comparison with the previous process. We will then conduct a review of its implementation, as an event comprised in the system of planning and drafting a plan to Belém, as the building process of a democratic practice in order to identify to what extent this experience of collective construction, as a political instrument, contributed to a non-hegemonic territory. Understanding this process led us to demonstrate the strategy of the planning adopted by the government, in order to respond on the one hand, to popular demands, and on the other, the implementation of a process that is not restricted to the budget issue. In this sense, about 800 000 participations registered along the eight years of this experience, the result of a process of mobilizing the constitutive functional uses of places under different criteria, such as political-administrative regions and social groups, and process choices by means of direct elections of directors to form representative bodies such as District Councils and the City Council. It is shown, by the spatial mapping distribution of participants and implementation of policies throughout the city, which led us to deem the non-conclusiveness of the possibilities of this experience, due to its constitution as an intentional change of the place.

Keywords: Participation; place; Belém; territorial use; City Congress; Planning.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	27
PARTE I – PARTICIPAÇÃO E DINÂMICA ESPACIAL.....	33
CAPÍTULO 1 – NOÇÕES E CONCEITOS ORIENTADORES	35
1.1. EVENTO COMO VEÍCULO DE POSSIBILIDADE	53
CAPÍTULO 2 - PARTICIPAÇÃO E TEORIAS DEMOCRÁTICAS: CONCEPÇÕES E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO.....	59
2.1. ALTERNATIVAS DE PARTICIPAÇÃO NO PENSAMENTO LIBERAL.....	61
2.2. RUSSEAU E MADISON: REFLEXÕES SOBRE ALTERNATIVAS À DEMOCRACIA	70
2.3. DOS PRINCÍPIOS GERAIS À NOÇÃO DE POVO: LEITURAS DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS POR BOBBIO E BURDEAU	75
2.3.1. Princípios de liberdade, igualdade e direitos: Bobbio	75
2.3.2. De “Povos de Cidadãos” ao “Homem Situado”: Bourdeau.....	78
2.4. O PODER DO POVO	86
2.5. CIDADÃO E O ESPAÇO DE TODOS PARA TODO O ESPAÇO	89
2.6. DECLARAÇÕES DE DIREITOS E SEUS PRINCÍPIOS UNIVERSALIZANTES	91
CAPÍTULO 3 – MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO.....	100
3.1. MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: REFERENDO, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR	101
3.2. MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO PRATICADOS NA SUÍÇA, ITÁLIA E ESTADOS UNIDOS	105
3.3. MECANISMOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL.....	107
3.3.1. Do Império à Emenda Parlamentarista de 1961	107
3.3.2. Do processo Constituinte à Constituição Federal de 1988: debates e propostas em torno da participação	108
3.3.3. Os mecanismos de participação na Constituição Federal de 1988.....	116
CAPÍTULO 4 – PARTICIPAÇÃO: ALGUMAS NOÇÕES, CONCEITOS E PRÁTICAS À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	121
4.1. PARTICIPAÇÃO, ASSOCIATIVISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS	122
4.2. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA.....	135
4.3. OS ANOS RECENTES E UMA POSSIBILIDADE PERDIDA	139
4.4. PARTICIPAÇÃO E UM DISCURSO HEGEMÔNICO COMO MEDIDA DE CORRESPONSABILIZAÇÃO DO POVO.....	145
CAPÍTULO 5 - PLANEJAMENTO COMO PROCESSO POLÍTICO	150
5.1. PLANEJAMENTO URBANO: ENTRE O SETORIAL E O TERRITORIAL: TRAJETÓRIA E INTERPRETAÇÕES	150
5.2. DO PLANEJAMENTO FUNCIONALISTA AO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	158
CAPÍTULO 6 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, UM MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO	168
6.1 ALGUMAS INTERPRETAÇÕES: DEFINIÇÕES, ORIGEM E DIFUSÃO.....	168

CAPÍTULO 7 – PARA ALÉM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	192
7.1. LIMITES ATINENTES AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ESTRATÉGIAS DE AMPLIAÇÃO.....	192
7.2. DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO CONGRESSO DA CIDADE, EM BELÉM.....	199
PARTE II – A FORMAÇÃO TERRITORIAL DA CIDADE DE BELÉM.....	207
CAPÍTULO 8 – A FORMAÇÃO TERRITORIAL DE BELÉM E A CONSTITUIÇÃO DO SEU MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO E INFORMACIONAL	209
8.1. FORMAÇÃO TERRITORIAL DE BELÉM	209
8.1.1. Da ocupação portuguesa à paisagem reveladora de um projeto de cidade.....	215
CAPÍTULO 9 - AS TRANSFORMAÇÕES SE INTENSIFICAM: LUGARES SELETIVOS	229
9.1. DE LUGARES SELETIVOS AO LUGAR COMO ABRIGO	229
9.2. MOVIMENTOS SOCIAIS EM BELÉM: ALGUMA NOTAS.....	238
CAPÍTULO 10 – DAS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO AO CONGRESSO DA CIDADE	242
10.1. DESDE O ATERRAMENTO DO PIRI: EVENTOS REVELADORES DE DIFERENTES INTENCIONALIDADES.....	242
10.2. EVENTOS REVELADORES DE INTENCIONALIDADES.....	250
10.3. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO DE BELÉM (1997 A 2004).....	255
10.4. EM BUSCA DA AFIRMAÇÃO DE OUTRA RACIONALIDADE FRENTE A UM TERRITÓRIO DA DESIGUALDADE.....	262
PARTE III – NOVOS LUGARES, NOVAS SOLIDARIEDADES: O CONGRESSO DA CIDADE COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO ENQUANTO CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO ADOTADA NO MUNICÍPIO DE BELÉM NOS ANOS DE 1997 A 2004 ...	280
CAPÍTULO 11 – INTERPRETAÇÕES SOBRE O CONGRESSO DA CIDADE.....	282
11.1. UM QUADRO DE REFERÊNCIA	282
11.2. ALGUMAS INTERPRETAÇÕES	283
CAPÍTULO 12 - CONGRESSO DA CIDADE: ESTRUTURA GERAL E EVENTOS DAS SUA PREPARAÇÃO ESTRUTURA GERAL.....	287
12.1. ESTRUTURA GERAL DE FUNCIONAMENTO	287
12.1.1. Instâncias de representação.....	287
12.1.2. Níveis de representação	287
12.1.3. Regulamentação	288
12.1.4. Critérios de participação	289
12.1.5. Escolha dos representantes.....	289
12.1.6. Dinâmica geral de realização	290
12.1.7. Estrutura de governo	290
12.2. SOBRE A PREPARAÇÃO 1998 A 2000.....	291
12.2.1. A apresentação pública da proposta.....	293
12.2.1.1. O anúncio da ampliação	296
12.2.1.2. O Congresso da Cidade e a constituição de outros eventos	298

CAPÍTULO 13 – EVENTOS CONSTITUTIVOS DO CONGRESSO DA CIDADE ANUNCIADORES DE UMA FORMA DE FAZER: LUGARES DA PARTICIPAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NOS LUGARES.....	302
13.1. A “CIDADE QUE QUEREMOS” NO CONGRESSO DA CIDADE 2001	302
13.1.1. O Congresso da Cidade se instala	302
13.1.2. Eleição de conselheiros: Conselho da Cidade 2001/2003	307
13.1.3. Todos se encontram no Congresso da Cidade: I Congresso Geral da Cidade.....	308
13.2. VISIBILIZAÇÃO, DEMANDAS E PLANO: CONGRESSO DA CIDADE 2002.....	311
13.2.1. Visibilização, demandas e debate aberto: II Congresso Geral da Cidade como lugar da decisão	321
13.3. UNIVERSALIZAÇÃO DO PROCESSO E A RUA COMO LUGAR DA PARTICIPAÇÃO: CONGRESSO DA CIDADE 2003	322
13.3.1. Eleições em todo o território municipal: Conselheiros Distritais e da Cidade 2003/2005....	327
13.3.2. O futuro no presente: III Congresso Geral da Cidade	336
13.4. O TEMPO LONGO SE FAZENDO NA PROJEÇÃO PARA ALÉM DO GOVERNO: O CONGRESSO DA CIDADE 2004 E A CONSTRUÇÃO DO “PLANO BELÉM 400 ANOS”	338
13.4.1. Os eventos e a constituição de lugares na construção da cidade	338
13.4.2. Outros eventos mobilizadores e constitutivos do Congresso da Cidade.....	345
CAPÍTULO 14 – INTENCIONALIDADES MANIFESTAS E OS LUGARES DA PARTICIPAÇÃO.....	347
14.1. CONSTITUINTES TERRITORIAIS E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO.....	347
14.2. NOVOS USOS COMO POSSIBILIDADES	352
CAPÍTULO 15 – PARTICIPAÇÕES PELOS CONSELHEIROS DA CIDADE: CONSELHEIROS DE TODOS E DE TODA A CIDADE	359
15.1. O SENTIDO DE “SER CONSELHEIRO”	359
15.2. TERRITÓRIO PRATICADO E OS CONSELHEIROS DA CIDADE	363
15.2.1. Conselheiros da Cidade eleitos nos Distritos	363
15.2.2. Conselheiros da Cidade eleitos como representante setorial.....	365
15.2.2.1. <i>Participações diferenciadas nos respectivos congressos, segundo os Distritos</i>	368
15.2.3. Território praticado: os conselheiros da Cidade e a pluralidade de representação	373
CONSIDERAÇÕES FINAIS	377
REFERÊNCIAS	390
ANEXO I – Planos de desenvolvimento local sustentável e alguns projetos ilustrativos (1997-2000)	412
ANEXO II – Assembleias Setoriais do Congresso da Cidade: participantes, delegados e suplentes (2001).....	413
ANEXO III – Plano Belém 400 Anos - Propostas por Áreas da Cidade Associadas aos Planos de Desenvolvimento Local Sustentável.....	417
APÊNDICE I – Funcionamento do Orçamento Participativo - OP (1997/2000).....	418
APÊNDICE II – Microrregiões do Orçamento Participativo (1997 -2000) e do Congresso da Cidade (2001 A 2004).....	419

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Quadro de Distinções “Homem Situado” e “Cidadão”	85
Figura 2	Belém do Pará: situações vivenciadas pelos Afrorreligiosos (2005).	98
Figura 3	Quadro dos mecanismos de Democracia Participativa no Brasil previstos na Constituição Federal de 1988.	118
Figura 4	Belém do Pará: demandas do OP realizadas por Distrito Administrativo (1997 a 2004).	193
Figura 5	Belém do Pará: Quadro dos Conselhos Municipais (2011)	202
Figura 6	Belém do Pará: mapa de localização do município, no Estado do Pará (2010).	211
Figura 7	Belém do Pará: mapa da população residente por Distrito Administrativo (2000).	213
Figura 8	Belém do Pará: mapa de divisão político-administrativa por bairro (2000).	214
Figura 9	Belém do Pará: Participação percentual dos Distritos no território municipal (2002).	215
Figura 10	Belém do Pará: ilustração local de fundação da cidade de Belém (1640).	216
Figura 11	Belém do Pará: Doca do Reduto, em fins do século XIX.	217
Figura 12	Belém do Pará: Ilha de Mosqueiro (vista da orla da paria do Murubira à praia do Farol (2001).	218
Figura 13	Belém do Pará: Rio Tucunduba, atividade do Comitê Ambiental (2003).	219
Figura 14	Belém do Pará: Canal São Joaquim na Bacia do Una (2000).	219
Figura 15	Belém do Pará: canal na “baixada” do bairro do Marco, na Bacia do Tucunduba (1997).	220
Figura 16	Belém do Pará: Igarapé Tucunduba, ocupação Riacho Doce e Pantanal (1997; 1998)	221
Figura 17	Belém do Pará: foto aérea da ocupação Riacho Doce e Pantanal (2003).	221
Figura 18 a,b	Belém do Pará: vista de avenidas abertas: a) e do porto construído; b) na ocupação Riacho Doce e Pantanal, na Bacia do Tucunduba (2003)	221
Figura 19	Belém do Pará: canal da Travessa 14 de Março, no bairro de Nazaré 1997.	222
Figura 20	Belém do Pará: canal da Travessa 14 de Março, no bairro de Nazaré (2000)	222
Figura 21	Belém do Pará: o “meio construído” (2001).	223
Figura 22	Belém, segundo Theodósio de Chermont (1791).	225
Figura 23	Belém do Pará: Forte do Castelo, local de sua fundação (2004).	226
Figura 24	Belém do Pará: Teatro da Paz (2001)	230
Figura 25 a, b	Belém do Pará: Palacete Pinho, em restauração (2004).	230
Figura 26	Belém do Pará: Palacete Bolonha (2001).	230
Figura 27	Belém do Pará: Praça da República (2001).	231

Figura 28	Belém do Pará: Mercado do Ver-o-Peso (1997 e 2003, respectivamente)	231
Figura 29	Belém do Pará: Estrada de Ferro Belém-Bragança, na então Av. Tito Franco, atual Av. Almirante Barroso.	232
Figura 30 a, b	Região Metropolitana de Belém (em 1973 e 1995)	233
Figura 31	Belém do Pará: bonde elétrico, início do século XX	234
Figura 32	Belém do Pará: Crescimento Populacional (1872/2010).	245
Figura 33	Gestão Estratégica de Cidades e o “Complexo Estação das Docas” e “Feliz Lusitânia”, conforme Douglas (2005)	251
Figura 34	Gestão Participativa e o Complexo do Ver-o-Peso e o Projeto Ver-o-Rio, conforme Amaral (2005).	252
Figura 35	Elementos Comparativos na Gestão do Espaço da Orla pelos Governos Municipal e Estadual, conforme Amaral (2005)	252
Figura 36	Belém do Pará: Caminhada em Defesa de Belém Contra as Perdas do ICMS (2003).	254
Figura 37	Belém do Pará: Eixos Temáticos estruturadores do planejamento (2001).	258
Figura 38	Belém do Pará: Organograma - Sistema de Planejamento do Governo do Povo (1997-2004).	259
Figura 39	Belém do Pará: Organograma - Sistema de Planejamento do Governo do Povo, com o Congresso da Cidade (2001-2004).	260
Figura 40	Belém do Pará: Rendimento do chefe do domicílio, segundo Distrito Administrativo (2000)	263
Figura 41a-b	Belém do Pará: Domicílios particulares permanentes, segundo anos de estudo do(a) chefe do domicílio, segundo Distrito Administrativo (2000)	264
Figura 41c-d	Belém do Pará: Domicílios particulares permanentes, segundo anos de estudo do(a) chefe do domicílio, segundo Distrito Administrativo (2000)	265
Figura 42	Belém do Pará: Total de Imóveis, Valor Venal e Evolução da Isenção do IPTU em Belém (1998/2004)	266
Figura 43	Belém do Pará: mapa do total de contribuintes isentos do pagamento da dívida (remissão) de IPTU por Distrito (2001)	267
Figura 44	Belém do Pará: Cobertura percentual do Programa Família Saudável e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Jun./2004)	269
Figura 45	Belém do Pará: evolução da matrícula no Ensino Fundamental (1997 a 2004).	270
Figura 46	Belém do Pará: Matrícula Inicial por esfera administrativa (1996 a 2004)	271
Figura 47	Belém do Pará: Anexos próprios construídos para Ensino Fundamental (2000 a 2004)	273
Figura 48	Belém do Pará: Distribuição de turmas do MOVA por Distrito (2002)	274
Figura 49	Belém do Pará: Redução de vidas perdidas no trânsito (1996 - out./2003)	276
Figura 50 a,b	Belém do Pará: Ciclovia na Avenida Almirante Barroso (2000).	276

Figura 51 a-d	Belém do Pará: elementos do Projeto Ver-o-Rio.	278
Figura 52 a-d	Belém do Pará: Aldeia Cabana de Cultura Amazônia (1997 e 2000)	279
Figura 53 a, b	Belém do Pará: Lançamento da Proposta de Congresso da Cidade (1998).	294
Figura 54	Belém do Pará: evento de lançamento do Congresso da Cidade, na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2001)	303
Figura 55	Belém do Pará: organograma de Funcionamento do Congresso da Cidade (2001)	304
Figura 56	Belém do Pará: Eleição de Delegados do Congresso da Cidade (2001)	306
Figura 57	Belém do Pará: grupo de discussão em evento do Congresso da Cidade (2001)	307
Figura 58	Belém do Pará: posse do Conselho da Cidade (mandato 2001 a 2002)	307
Figura 59	Belém do Pará: Plenária de abertura do I Congresso Geral da Cidade (2001)	309
Figura 60	Belém do Pará: Organograma de Funcionamento do Congresso da Cidade (2002)	312
Figura 61	Belém do Pará: I Congresso Municipal de Saneamento (2002)	317
Figura 62	Belém do Pará: I Congresso dos Idosos (2002)	318
Figura 63	Belém do Pará: Caminhada dos Idosos (2002)	318
Figura 64 a,b	Belém do Pará: II Congresso Municipal de Direitos Humanos (2002)	318
Figura 65	Belém do Pará: II Congresso Geral da Cidade, Plenária Final, no Galpão 2 da Companhia Docas do Pará (2003)	320
Figura 66	Belém do Pará: Organograma Funcionamento do Congresso da Cidade (2003)	323
Figura 67 a-d	Mutirão Viva Belém (2003)	324
Figura 68	Belém do Pará: Lançamento concentrado do Congresso da Cidade, na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2003)	325
Figura 69 a, b	Belém do Pará: Eleição para o Conselho da Cidade (2003)	330
Figura 70 a,b	Belém do Pará: posse do Conselho da Cidade e Conselheiros Distritais (2003).	333
Figura 71	Belém do Pará: número de Conselheiros eleitos nos Distritos Administrativos (2001 e 2003)	333
Figura 72	Belém do Pará: Posse do Conselho das Crianças, na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2003)	334
Figura 73	Belém do Pará: Cortejo Cultural (2003).	334
Figura 74	Belém do Pará: oficina de discussão sobre Belém e seu território (2003)	337
Figura 75	Belém do Pará: III Congresso Geral da Cidade, plenária final na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2003)	338
Figura 76	Belém do Pará: Organograma de Funcionamento do Congresso da Cidade (2004)	339

Figura 77	Aspectos da exposição “Mostra Belém 400 Anos: para reinventar a cidade	341
Figura 78 a, b	Belém do Pará: Oficina Preparatória “Belém 400 Anos” (2004)	342
Figura 79	Belém do Pará: Consulta Popular “Belém 400 Anos” (2004)	343
Figura 80	Belém do Pará: Caminhada em Defesa de Belém 400 Anos e Contra a Privatização da Cosanpa (2004).	343
Figura 81	Belém do Pará: Número de financiamentos do Banco do Povo, por Distrito Administrativo (1998 a 2003)	354
Figura 82	Belém do Pará: Distribuição de Bolsas-Escola Familiar Municipal, por Distrito Administrativo (1997 a 2004)	354
Figura 83	Belém do Pará: Participações em eventos do Congresso da Cidade por distrito (2001 a 2004).	360
Figura 84	Belém do Pará: Participações no Congresso de Direitos Humanos (2001 a 2004).	368
Figura 85	Belém do Pará: Participações de Pessoas com Deficiência no Congresso da Cidade (2001 a 2004).	369
Figura 86	Belém do Pará: Participações no Congresso dos Homossexuais do Congresso da Cidade (2001 a 2004).	369
Figura 87	Belém do Pará: Participações no Congresso dos Índios no Congresso da Cidade (2001 a 2004).	370
Figura 88	Belém do Pará: Participações no Congresso dos Idosos do Congresso da Cidade (2001 a 2004).	370
Figura 89	Belém do Pará: Participações no Congresso de Negras e Negros do Congresso da Cidade (2001 a 2004).	371
Figura 90	Belém do Pará: Participações no Congresso da Juventude do Congresso da Cidade (2001 a 2004).	371
Figura 91	Belém do Pará: Participações no Congresso das Mulheres do Congresso da Cidade (2001 a 2004).	372
Figura 92	Belém do Pará: Participações no Congresso de Afroreligiosos do Congresso da Cidade (2001 a 2004).	372

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Belém do Pará: Redução dos Coeficientes de Participação pelo Governo do Estado e Perda de Receita de ICMS (1994/2004).	254
Tabela 2	Belém do Pará: Rede de Serviços de Saúde (1996 e 2004)	268
Tabela 3	Belém do Pará: Número de Escolas Construídas, Reconstruídas, Ampliadas e Novas Salas para o Ensino Fundamental e Infantil (1997 a 2004)	272
Tabela 4	Belém do Pará: Expansão da Cobertura de Abastecimento de Água pela Prefeitura de Belém/SAAEB.	275
Tabela 5	Belém do Pará: composição do Conselho da Cidade (mandato 2001 a 2002)	308
Tabela 6	Quadro de Participações por Microrregião do Congresso da Cidade (2002)	314
Tabela 7	Belém do Pará: Candidatos aos Conselhos Distritais e Conselho da Cidade (2003)	328
Tabela 8	Belém do Pará: Locais de Votação - Distribuição das Seções Eleitorais no município de Belém por Distrito Administrativo (2003)	328
Tabela 9	População habilitada a votar e número de votantes da eleição distrital para Conselheiro do Congresso da Cidade (2003)	329
Tabela 10	Belém do Pará: Composição do Conselho da Cidade (mandato 2003 a 2004).	332
Tabela 11	Belém do Pará: Grupos Sociais financiados por grupo e valores aprovados pelo Banco do Povo (1998 a 2004)	352
Tabela 12	Belém do Pará: Recursos necessários para realização do Plano de Investimento (2003).	357

LISTA DE SIGLAS

ABAS	- Associação Brasileira de Águas Subterrâneas
ABES	- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
ABONG	- Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
AIAMB	- Associação dos Indígenas da Região Metropolitana de Belém
AIDPI	- Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância
AIDS	- Acquired Immunodeficiency Syndrome
ALCA	- Área de Livre Comércio das Américas
AM	- Amazonas
AR	- Administração Regional
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
ASSEMAE	- Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BASA	- Banco da Amazônia S.A
BELEMTUR	- Coordenadoria Municipal de Turismo
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	- Banco nacional de Habitação
CBB	- Comissão de Bairros de Belém
CDES	- Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDP	- Companhia Docas do Pará
CEFET	- Centro Federal de Educação Tecnológica
CESUPA	- Centro de Estudos Superiores do Pará
CESUPA	- Centro de Estudos Superiores do Pará
CF	- Constituição Federal
CGT	- Central Geral dos Trabalhadores
CIAM	- Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPU	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODEM	- Companhia de Desenvolvimento Metropolitano do Município de Belém
COFIS	- Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Obras
COHAB	- Companhia de Habitação do Estado do Pará
COMFORÇA	- Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo
COMUS	- Coordenadoria de Comunicação Social

COP	- Conselho do Orçamento Participativo
CORECON	- Conselho Regional de Economia
COSANPA	- Companhia de Saneamento do Pará
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
CRC	- Coordenação de Relações com a Comunidade
CREA	- Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CTBEL	Companhia de Transportes do Município de Belém
CTM	- Cadastro Técnico Multifinalitário
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DABEL	- Distrito Administrativo de Belém
DABEN	- Distrito Administrativo do Bengui
DAENT	- Distrito Administrativo do Entroncamento
DAGUA	- Distrito Administrativo do Guamá
DAICO	- Distrito Administrativo de Icoaraci
DAMOS	- Distrito Administrativo de Mosqueiro
DASAC	- Distrito Administrativo da Sacramenta
DAOUT	- Distrito Administrativo de Outeiro
DC	- Desenvolvimento de Comunidade
DEPI-	- Departamento de Pesquisa e Informação
DMER	- Departamento Municipal de Estradas e Rodagem
DNOS	- Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
Famerj	- Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FASE	- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBP	- Frente Belém Popular
FEMECAM	- Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores
FIBGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FIEPA	- Federação das Indústrias do Pará
FIPAM	- Curso de Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNPP	- Fórum Nacional de Participação Popular
FPM	- Fundo de Participação do Município
FSM	- Fórum Social Mundial

FSPA	- Fórum Social Pan-Amazônico
FUMBEL	- Fundação Cultural do Município de Belém
Funpapa	- Fundação Papa João XXIII
FUNVERDE	- Fundação de Parques e Áreas Verdes de Belém
GBLT	- Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais
GT	- Grupo de Trabalho
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IESAM	- Instituto de Estudos Superiores da Amazônia
INEP	- Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais
IPAMB	- Instituto de Previdência e Assistência do Município de Belém
IPEIA	- Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
LABOPLAN	- Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCCE	- Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MHB	- Movimento dos Homossexuais de Belém
MNRU	- Movimento Nacional de Reforma Urbana
MOVA	- Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
MPE	- Ministério Público Estadual
MPEG	- Museu Paraense Emílio Goeldi
MST	- Movimento Sem Terra
NAEA	- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das nações Unidas
OP	- Orçamento Participativo
OPA	- Orçamento Programa Anual
OP-J	- Orçamento Participativo da Juventude
PACS	- Programa Agente Comunitário de Saúde
PAE	- Planejamento por Ação Estratégica
PARU	- Programa de Apoio à Reforma Urbana

PAT	- Plano Anual de Trabalho
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PCCU	- Programa de Controle do Câncer de Colo Uterino
PDDI	- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDGB	- Plano de Desenvolvimento da Grande Belém
PDL	- Plano de Desenvolvimento Local
PDLs	- Plano de Desenvolvimento Local Sustentável
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PDU	- Plano Diretor Urbano
PEAMB	- Programa de Educação Ambiental para Belém
PFS	- Programa Família Saudável
PIB	- Produto Interno Bruto
PLADES	- Planejamento do Desenvolvimento
PLANASA	- Plano Nacional de Saneamento
PMAT	- Programa de Modernização da Administração Tributária
PMB	- Prefeitura Municipal de Belém
PMBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMPOA	- Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNAFM	- Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal
PNCSA	- Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PP	- Partido Popular
PPA	- Plano Plurianual
PPS	- Partido Popular Socialista
PR	- Partido da República
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSDB	- Partido Social Democrata Brasileiro
PSOL	- Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	- Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	- Partido dos Trabalhadores
RMB	- Região Metropolitana de Belém
SAAEB	- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém
SBT	- Sistema Brasileiro de Televisão

SECON	- Secretaria Municipal de Economia
SEFIN	- Secretaria Municipal de Finanças
SEGEF	- Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
SEHAB	- Secretaria Municipal de Habitação
SEMA	- Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMAF	- Secretaria Municipal de Administração
SEMAJ	- Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
SEMEC	- Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SEPOF	- Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento
SESMA	- Secretaria Municipal de Saúde de Belém
SEURB	- Secretaria Municipal de Urbanismo
Siafi	- Sistema Integrado de Administração Financeira
Sigplan	- Sistema de Informações Gerais e de Planejamento
SPEVEA	- Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
STF	- Superior Tribunal Federal
SUDAM	- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TJE	- Tribunal de Justiça do Estado
TRE	- Tribunal Regional Eleitoral
TSE	- Tribunal Superior Eleitoral
Uampa	- União de Associações de Moradores de Porto Alegre
UFAM	- Universidade Federal da Amazônia
UFPA	- Universidade Federal do Pará
UFRA	- Universidade Federal Rural da Amazônia
UNDP	- United Nations Development Programme

INTRODUÇÃO

Buscamos com esta tese compreender e interpretar um processo de participação realizado em Belém do Pará entre os anos de 1997 e 2004, na perspectiva da construção de um projeto coletivo de uso do território desta cidade. Para tanto, procederemos a um exame da sua realização dentro do sistema de planejamento como processo de construção, enquanto prática democrática. Nesse sentido, pretendemos nesta pesquisa identificar em que medida esta experiência como um instrumento político de construção coletiva contribuiu para uso não hegemônico do território, assumindo a participação como lugar do acontecer solidário, portanto, como evento realizando-se nos lugares.

É a partir dos anos 80, mais precisamente em 1989, que se instala o Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre, e foi se estendendo para outras cidades. Em Belém, o OP foi implantado em 1997, após a eleição do Prefeito Edmilson Rodrigues, por uma coligação de Partidos, a chamada “Frente Belém Popular”, composta pelo PT, P C do B, PCB, PSTU e PPS. A instalação do Congresso da Cidade de Belém se deu a partir de 2001, no segundo mandato do mesmo prefeito, mas já vinha sendo construído desde 1998, como um processo de planejamento democrático que pretendia ampliar a discussão para além do tema orçamentário, e como uma das poucas cidades no Brasil, com população acima de um milhão de habitantes, a implementar uma experiência de participação nas decisões sobre a cidade.

Entre 1997 a 2000 existiam 130 experiências de OP no Brasil. Entre estas, 62% estavam concentradas em municípios com até 100 mil habitantes (GRAZIA; RIBEIRO, 2002). De 2001 a 2004 foram identificadas 170 experiências de OP (AVRITZER; WRAMPLER, 2006) num total de 250 em todo o mundo (CABANES, 2005). No Brasil, concentram-se nos municípios, à exceção do Estado do Rio Grande do Sul (2003/2006). O fator que as unifica como OP é ter como elemento mobilizador, a democratização da discussão sobre o orçamento público, notadamente o municipal, independente do alcance de tal propósito.

Mas, sob a denominação de Orçamento Participativo existe uma variedade de formas de sua execução, bem como nem todas as experiências designadas como OP podem assim ser consideradas. Estudo como o de Cabanes (Idem), concluído em 2005, no qual Belém se insere entre as cidades pesquisadas, mas no período inicial da pesquisa já era realizado em Belém o Congresso da Cidade.

Essa passagem do OP como ampliação para outras estratégias, substituindo-o, não ocorre nas cidades, ou pelo menos em grandes cidades, como Porto Alegre e Belo Horizonte. Nestas, ele é mantido ou redefinido, respectivamente.

Os primeiros registros na literatura sobre planejamento em Belém dão conta de que a primeira iniciativa institucional se dá nos anos 50. Isso sem contar o primeiro projeto urbanístico nos primeiros anos do século XVIII, que promoveu a integração dos dois bairros originais (Campina e Cidade) de Belém, por meio do aterramento do Lago “Piri” (CORRÊA, 1989).

Até 1997, Belém não havia contado com uma experiência de participação direta nas decisões governamentais sobre o planejamento da cidade. A instalação do OP abriu caminho para tal possibilidade, tendo sido Congresso da Cidade em 2001, aqui considerado um evento geográfico – evento este que se instala e instaura um processo de participação constituído por um conjunto de outros eventos que imprimiram uma dinâmica regular entre 2001 e 2004 – de discussão e de deliberação associados às ações do governo municipal em todo o território belenense, contando com cerca de 800 mil participações entre 1997 e 2004, incluído o período de realização do OP, em todos os eventos que o consubstanciaram, constituindo lugares em diferentes momentos. O lugar, aqui entendido como a significação atribuída às localizações (SANTOS, 1985).

Esta pesquisa pretende aprofundar o conhecimento sobre processos de participação que têm sido abordados sob diferentes interpretações, o que nos levou a estruturar o processo desta pesquisa, tendo em consideração que a participação consiste em acontecimentos, em eventos e, desta forma, estes são produtores de outros eventos interdependentes, solidários, o que se dá pela interação humana, e somente se realiza mediante a sua acolhida por outros agentes imprescindíveis, ou seja, requer sujeitos (SANTOS, 2006b).

Mas, compreender o mundo hoje não é tarefa fácil. O tempo é acelerado; há um feixe de eventos que chegam aos lugares como flechas, trazendo informações que constituem a base técnica em que a sociedade se organiza. Esse mundo presente, marcado por usos tão desiguais tempo-espacialmente. São desiguais porque o tempo acelerado como próprio do atual período não alcança a todos – há usos desiguais, denunciados pela paisagem, constitutivos da dimensão concreta do espaço. Isto porque o espaço como uma categoria abstrata só ganha sentido pela noção de território usado, praticado. Santos (2006) já nos alerta que o território em si não significa nada, a não ser quando assumido como território usado.

Esta é a condição para que possamos desvendar, ou no caso de uma pesquisa como esta, constituir-se em mais uma contribuição no sentido de compreender a participação, tendo como suposto o uso do território. Isto porque as fábulas da globalização são difundidas como se o mundo fosse acessível a todos (SANTOS, 2000).

Segundo Ribeiro (2002) há diferentes agentes que consubstanciam uma ordem na qual todos participam ou uma ordem social em que há condicionamentos à ação, que trazem limites para a construção de outra ordem, de um futuro, a despeito de que todos vivam de alguma forma sob esta ordem. Isso nos sugere a existência de diferentes formas de participação, mas todos participam desigual e diferentemente. O Congresso da Cidade, como uma ferramenta do planejamento para o exercício de uma prática democrática, incide na dinâmica espacial, mas como parte desta mesma dinâmica.

Como um dos recursos para explicitação de alguns elementos dessa ordem, e da sua manifestação em Belém, além das diversas interpretações sobre participação associada à democracia, e sobre as experiências recentes no Brasil, fazemos uso de uma cartografia temática, que nos permite apresentar uma representação do uso do território em Belém e da abrangência da participação em termos da distribuição espacial e da constituição deste evento “Congresso da Cidade” como a ferramenta essencial do planejamento.

A densificação técnica, a infraestrutura na cidade se dá de forma seletiva, e não importa se vive um maior ou menor número de pessoas nos lugares. Podemos, então, dizer com Santos (1992), que se há diferentes formas de inserção dos lugares no mundo, há assim como parte da vida e sob uma dada racionalidade, participação; mas, por outro lado, há a possibilidade de constituição de solidariedades que gestam lugares sob outra racionalidade, ou gesta outras formas de participação.

Esta noção nos aproxima da aceção de que não existem vários espaços, na medida em que não se separa espaços, posto que é um movimento permanente em que coexistem várias instâncias. É nesse sentido que sua essência é social (SANTOS, 2006). E qual a consequência para sua adoção quando se busca como no caso desta pesquisa adotá-lo como categoria que nos ajude a compreender um processo como o Congresso da Cidade, que buscava articular diversas instâncias, como a da economia, da cultura e todas as que conferem existência a um lugar?

Este se coloca como um grande desafio – assumindo o espaço não apenas como uma dimensão física, e tendo como suposto que a natureza não tem existência senão histórica. É

desta forma que esta se torna espaço, na medida em que é apropriada, usada, ou seja, sem ação, o espaço não existe. Seria o mesmo que destituí-lo da sua essência de ser ao mesmo tempo físico e social, pois é dessa associação que decorre a sua condição de ser essencialmente social. E sob esta noção é que este é assumido como instância constituída de um sistema de objeto e de um sistema de ações indissociáveis.

Ao estudar esta experiência, partimos da hipótese de que o processo de participação realizado em Belém, através do Congresso da Cidade, apontou para a possibilidade de construção de um projeto coletivo de uso do território municipal, em contraposição à natureza da formação territorial evidenciada nesta cidade.

Para o desenvolvimento do trabalho em busca de comprovação desta hipótese, estruturamos esta tese em três partes.

Na primeira parte, apresentamos alguns conceitos fundamentais para compreensão da participação do ponto de vista geográfico, como o de “lugar”, “configuração territorial”, “formação territorial” e “evento”, bem como recuperamos algumas interpretações sobre participação como prática democrática, que tem suscitado debate em torno das formas de participação, seja concebida como participação direta ou por meio da representação realizada dentro das instituições, por meio das quais se daria uma garantia de direitos, marcadamente uma noção presente na teoria liberal através do papel delegado aos eleitos.

Santos (1978) já nos alerta que no mundo atual, e nesta forma de democracia, não resta lugar entre os cidadãos – nem mesmo para o eleitor, uma vez que esta condição não lhe confere uma situação de cidadania e este realize inteiramente suas potencialidades como participante ativo e dinâmico de uma comunidade, uma vez que o seu papel se esgota no momento do voto, ou seja, é um eleitor-cidadão sem cidadania. Haveria assim outras dimensões articuladas, multidimensionais, como condição de ser cidadão. Burdeau (1975, p. 10) nos apresenta uma passagem do que denomina de uma condição mais autônoma do indivíduo de acionar a si mesmo como garantia da liberdade ao que chama de “liberdade-participação”, em que a participação é condição de garantia da liberdade.

Estas interpretações perpassam pelo que tem sido dito sobre a experiência brasileira de participação, em especial a de caráter institucionalizado, que surge no âmbito dos governos, mas sob forte influência das práticas de movimentos sociais no período mais recente do país, e também de partidos, o que refletiu na Constituição Federal de 1988, como um evento

normativo do uso do território, o que nos levou a recuperar os mecanismos institucionais de participação previstos nesta norma, bem como diversos pontos de vista sobre o Orçamento Participativo e estratégias de sua ampliação na relação com o planejamento, a exemplo do que ocorreu na cidade de Belém.

Recuperamos e analisamos, ainda, o processo em que o planejamento passa para alguns autores do chamado planejamento funcionalista ao planejamento participativo que se encontra com a emergência das experiências de Orçamento Participativo no final dos anos 80.

Tendo em vista a importância deste mecanismo na história recente de governos que se pretende de caráter popular, e o Congresso da Cidade de Belém fazer parte dessa linhagem, embora sob uma perspectiva mais ampla, trazemos ainda, nesta parte da tese, algumas interpretações, desde a sua origem e difusão.

A passagem do OP para o Congresso se fundamentou no reconhecimento de alguns limites deste mecanismo, ou que a sua adoção como meio de discussão e deliberação orçamentária trazia, o que nos levou a concluir esta parte com este tema a partir de algumas interpretações e experiências empíricas, e introduzindo a experiência do Congresso da Cidade de Belém.

A segunda parte é onde passamos a conhecer mais detidamente os processos socioespaciais que Belém vivencia hoje, e como esta cidade foi sendo constituída desde a sua fundação, ou seja, o uso do território belenense que vai conformando a formação do seu território, que passa pelo planejamento até se instalar o Congresso da Cidade.

Esta parte se estrutura a partir de dois referenciais ou períodos, explicitados nos capítulos. Um que se inicia com a fundação da cidade até o período em que o seu meio passa por significativas transformações, no período que ficou conhecido como “período da borracha”, passando pela fase de sua decadência do ponto de vista econômico, e pela seletividade dos lugares até os anos 50, quando se registram as primeiras iniciativas de planejamento consideradas na literatura, se estendendo até os anos 70 quando se registram outras iniciativas até o período que estamos considerando como aquele em busca da afirmação de outra racionalidade, que se inicia em 1997.

Optamos assim, por nos dedicarmos a essas apreensões a partir da análise do meio técnico e das implicações desta experiência, estudada já a partir desta parte da tese, como alguns dos elementos de comprovação da nossa hipótese. Por isso, introduzimos o que

estamos chamando de constituintes territoriais da participação, em vista da instalação do Congresso da Cidade como uma forma de governar, de planejar a cidade – entendido para além da busca de um equilíbrio constrangido entre receitas municipais e demandas populares.

A terceira e última parte é dedicada à explicitação detalhada do processo social ou do sistema de ações de que se constituía o Congresso da Cidade, e por meio do qual este se viabilizou. Demonstraremos como estes eventos foram criando outros, que conferiam ao processo uma racionalidade na qual a participação foi assumindo, em termos espaciais, a dimensão de lugar e foi sendo evidenciada como intencionalidade na sua indissociabilidade com os objetos geográficos.

Buscamos explicitar o processo em que os Planos, a exemplo do “Plano Belém 400 Anos” foram sendo elaborados como um recurso técnico-político voltado para todo o território municipal por dentro do Congresso da Cidade.

Demonstraremos como de uma proposta inicial, apoiada em princípios como a inversão de prioridades, a transformação da cultura política local e a gestão democrática, aos quais foram sendo incorporados outros, como a universalização da participação – fosse pela via eleitoral como uma regra própria do lugar ou pela constituição de outros eventos – a busca da constituição de uma escala da ação convergente com a escala da decisão, ou seja, a escala da política.

A expressão do significado de “ser conselheiro” revelado pelas lideranças que foram sendo eleitas para representação tanto distrital como representação dos grupos setoriais, no processo, afirma que o espaço, como uma abstração, ganha concretude se entendido como território usado por todos e em todos os lugares.

PARTE I

PARTICIPAÇÃO E DINÂMICA ESPACIAL

Nesta primeira parte desta tese apresentaremos alguns conceitos¹ fundamentais para compreensão da participação como processo, que se realizou na cidade de Belém, por dentro de um processo de planejamento realizado entre os anos de 1997 a 2004, denominado “Congresso da Cidade”. Este processo é assumido como um conjunto de eventos, que se viabiliza na relação indissociável com o sistema de objetos, que são constitutivos de lugares que mudam a cada momento pelos diferentes usos de cada fração da sociedade.

Os eventos podem ser também ideias e, neste sentido, é que trazemos diferentes interpretações tanto do ponto de vista das teorias democráticas, que têm suscitado o debate em torno das formas de participação, seja concebida como participação direta ou por meio da representação realizada por dentro dos aparatos governamentais, fazendo uso de diferentes mecanismos e noções para justificar a participação popular e, por meio destas, a garantia de direitos.

Estas interpretações perpassam pelo que tem sido dito sobre a experiência brasileira de participação, em especial a de caráter institucionalizado, que surge por dentro dos governos, mas sob forte influência das práticas de movimentos sociais no período mais recente do país.

Recuperamos assim os mecanismos institucionais previstos na Constituição Federal de 1988, bem como a experiência de Orçamento Participativo (OP) e de estratégias de sua ampliação na relação com o planejamento, a exemplo do que ocorreu na cidade de Belém.

¹ O conceito assume uma dimensão histórica e teórica. O conceito só se torna operacionalizável quando os fatos particulares a que se encontra referidos se encontram incluídos no conjunto. Assim, o conceito passa a ser o concreto e os fatos o abstrato. Ou seja, tem na sua dimensão histórica o presente como condição de operacionalidade para que se torne real, e não uma mera formalidade onde os fatos tenham o mesmo sentido, independente de qual período se encaixam em um conceito.

CAPÍTULO 1

NOÇÕES E CONCEITOS ORIENTADORES

O período atual, denominado de globalização², distingue-se dos anteriores pela técnica, pela ciência e pela informação. A globalização, para Milton Santos é “um fundamento material de poder” (SANTOS, 2006b, p. 178) e essa materialidade, ao ser instalada, conforma macrossistemas técnicos (grande obras de infraestrutura de base, tais como as de produção de energia, rede aeroviária, portos etc.) e, também, os sistemas de produção de serviços, em especial os relacionados à informação e à comunicação.

Decorrente da aliança técnico-científica presencia-se uma profusão acelerada dos sistemas técnicos como uma invasão que busca homogeneização³. Sua instalação favorece, em maior medida, ao que Milton Santos chama de “motores da economia mundializada” representada pelas grandes corporações internacionais financeiras e de produção de bens e serviços e as instituições supranacionais.

² Globalização, entendida conforme Milton Santos (2000, p. 24) “é de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la, como de resto, a qualquer fase da história, há dois elementos fundamentais a levar em conta: o estado das técnicas e o estado da política.” E nos assegura ainda: “As técnicas são oferecidas como um sistema e realizadas combinadamente através do trabalho e das formas de escolha dos momentos e dos lugares de seu uso. É isso que faz a história” e esse sistema é comandado pela informação e configura-se pela existência de um novo sistema de técnicas (SANTOS, 2000, p. 24).

³ Para Maria Laura Silveira (2007), esses sistemas técnicos se apresentam como tendentes à unicidade. Realizam-se sobre uma base material pré-existente, que vai se transformando conforme novos sistemas técnicos começam a ocupar o seu lugar. As invenções que fazem surgir um sistema novo constituem outra rigidez, o que não significa homogeneidade, expressando-se, ao contrário, como um processo de heterogeneização, haja vista que os sistemas anteriores não desaparecem. A globalização traz a ideia de fenômeno como um meio se transformando, o que pressupõe uma intencionalidade que se expressa pela política. Esse processo espacial envolve não apenas os objetos que estão na superfície da terra, mas aqueles que já se tornaram próteses e, assim, são constitutivos e constituintes do meio geográfico. A técnica, vista como um meio técnico significa não apenas tecnologia, mas também os objetos que já se incorporaram ao espaço e às ações que eles autorizam como usos, mas colados nos próprios objetos. Visto dessa forma, o meio geográfico aproxima-nos da ideia de empiricização das possibilidades do período, que através dos eventos se tornaram um processo que não para; uma totalização dinâmica.

Maria Laura Silveira (2003, p. 21) nos assevera que a técnica chega aos lugares, desconhece as anteriores e se sustenta num discurso que busca a sua legitimação [...] apoiado “num pensamento tecnocrático, hoje ancorado na legitimidade da ciência”. Ela incide sobre o modelo socioterritorial, destruindo legitimações anteriores através de “localizações seletivas da modernidade, como tempos-ações e formas-objetos, configurando pontos e áreas de maior ou menor densidade técnica e densidade informacional (Idem).

E, assim, a “técnica como constitutiva do espaço comanda o movimento da sociedade, do espaço geográfico, como em nenhum outro momento da história da humanidade [...]” (SILVEIRA, 2003, p. 19). Tem-se a técnica como uma autorização de uso que informa as formas de trabalho, uma vez que a forma de fazer consiste na face (imbricada à técnica, relacional, híbrida) política da técnica, seria a técnica da ação.

A apreensão desse movimento pode ser entendida como uma interpretação do mundo como uma atuação frente às implicações desse processam empiricamente observável. Podemos supor, apoiando-nos em Marx (1984, apud SARTRE, 1972), que o processo de conhecimento, de interpretação, como um processo filosófico também é práxis. Assim, interpretar não está dissociado da ação, pois ao mesmo tempo é ação, que transforma e expressa o movimento que se realiza produzindo os meios para mudar a sociedade.

O movimento da sociedade e o processo de conhecimento caminham juntos, e se transformam quando impregnam pouco a pouco as massas, tornando-se, por meio destas e nestas, um instrumento coletivo de emancipação (SARTRE, 1972, p. 11). A ação pode ser também instrumento de afirmação dos interesses hegemônicos na medida em que seja destituída de uma visão de mundo em que as desigualdades devam ser superadas. Tornar-se “um instrumento coletivo de emancipação” é o desafio que se impõe ao conhecimento. Transformar-se e impregnar-se pouco a pouco “nas massas” supõe que o conhecimento vá se descolando do “seu conteúdo original e datado”, e acompanhe os processos de mudança que requer interpretação e ação novas como as possibilidades do período; o que nos remete ao sentido de sua apropriação coletiva, da sua transcendência pela sua generalização.

O poder de transformação do conhecimento como práxis transformadora supõe que interpretar e transformar encontram-se imbricados. Mesmo aqueles que “desejam apenas repetir” já transformam, criam conhecimento novo, uma vez que os métodos se modificam ao

serem aplicados a objetos⁴ novos. Se este movimento não existisse, a filosofia estaria morta ou em crise. Mas, sua revisão não pode ser feita por especialistas, o que seria uma mistificação idealista, já que seu alcance real é o próprio movimento da história. É “[...] a luta dos Homens em todos os planos e em todos os níveis da atividade humana que libertará o pensamento cativo, e lhes permitirão atingir o seu pleno desenvolvimento” (SARTRE, op. cit., p. 12).

O motor da transformação pode vir de mudanças nas formas de apropriação do meio técnico, no uso do território, nas quais a ciência, a técnica e a informação sejam usadas para outros fins que não os do mercado. Como fundamento de método para entender esses processos, Maria Adélia A. de Souza entende que método é visão de mundo, é forma de interpretar as condições de existência, seus determinantes e as alternativas, ou seja, são “concepções da experiência humana” (SOUZA, 2008a, p. 4), portanto, expressa um projeto. Aponta-nos que o fundamento de método é “ditado pela noção de totalidade”⁵, na medida em que “o território usado ou o espaço geográfico escancaram as desigualdades resultantes de uma acessibilidade restrita, desigual, e que consistem nos próprios usos do território. E assim é que esta autora nos traz que é o território usado que nos revela o que denomina de “segregação socioespacial” (Idem).

⁴ Um objeto técnico é “todo objeto suscetível de funcionar, como meio ou como resultado, entre os requisitos de uma atividade técnica” (SERIS, 1994, p. 35, apud SANTOS, 2005, p. 38). Santos acrescenta ainda que este se dá de forma heterogênea, pois se “inserir de forma desigual na história e no território, no tempo e no espaço” (SANTOS, 2006a, p. 39), seja um objeto natural ou um objeto fabricado pelo homem; e pode ser assim, desde um jornal, uma casa, uma escola, um parque, uma rua, uma floresta ou um rio.

⁵ Essa noção de totalidade, em termos de apreensão de um processo dotado da vontade de mudança como o processo de participação em Belém, requer que identifiquemos a partir de que relações este foi constituído. Um caminho dentro do método é identificar os elementos de que se constitui o espaço, que seriam assim: os homens, as firmas, as instituições, o chamado meio ecológico e as infraestruturas (SANTOS, 1985, p. 6). Chamamos atenção em especial para os homens. Como estes são definidos como elementos. O princípio geral para todos é que há interação e interdependência na medida em que ação é função, e cada elemento interfere na ação do outro. As demandas de um são respondidas por outros. Mesmo a presença no lugar independente da função cria uma rede de relações. Esta noção é importante para o processo de participação em Belém ou em qualquer cidade, mas em Belém em especial, pelo caráter abrangente e diversificado dos participantes. Milton Santos afirma que ao se referir a homens está falando de população, mas não população em geral, pois pode ser uma “fração de uma população” (Idem, p. 9) e se diferencia internamente por sexo, idade, nível de instrução, sua classe. E cada uma das “parcelas ou frações de um determinado elemento do espaço exerce uma função diferente e também relações específicas com outras frações dos demais elementos. Por exemplo, numa sociedade avançada, as crianças e os velhos mereceriam a proteção do Estado, enquanto os adultos seriam chamados a trabalhar [...]. Assim, as relações de cada tipo de homem com o Estado não são as mesmas. As relações de cada tipo de forma com o Estado também não são as mesmas [...] Se considerássemos a população como um todo, as firmas como um todo, a nossa análise não levaria em conta as múltiplas possibilidades de interação. Ao contrário, quanto mais sistemática for a classificação, tanto mais claras aparecerão as relações sociais, e em consequência as chamadas relações espaciais” (Idem, p. 11-12).

Portanto, quais as possibilidades para um entendimento do que vivemos neste período? É através dos eventos⁶ que chegam aos lugares que as possibilidades concretas de alterar as formas de uso do território podem se realizar. Desta forma, alteram a base material que a sociedade constrói para si alterando a sua significação, o que ganha concretude como

[...] o resultado de uma interação entre, de um lado, o trabalho acumulado, na forma de infra-estruturas e máquinas que se superpõem à natureza, e de outro lado, o trabalho presente, distribuído sobre essas formas provenientes do passado. O *trabalho morto* sobre o qual exerce o *trabalho vivo* é a configuração geográfica e os dois, juntos, constituem exatamente o espaço geográfico (SANTOS, 1994b, p. 115).

Outra forma de apresentar a definição de configuração territorial adotada por Milton Santos (1985), e que nos ajuda a indicar os termos em que passaremos a utilizá-la vem do seguinte esquema interpretativo: se o espaço é instância, ele ao mesmo tempo *contém* e é *contido* pelas demais instâncias, o que significa conceber que, seja economia, cultura ou outra instância, estão contidas no espaço; e ao mesmo tempo o contém, tornando difícil separar as dimensões em que a vida se realiza. Ela se realiza no espaço; não o espaço econômico separado das demais instâncias, e nem este separado em vários espaços, como o da agricultura ou outras variações.

Esta noção de que não existem vários espaços pode ser também apreendida do que Santos (2006b) nos traz na Introdução de “A Natureza do Espaço, técnica e tempo, razão e emoção”. Neste raciocínio, em que não se separa espaços, este tem acima de tudo uma dimensão social, de movimento permanente em que coexistem várias instâncias. É nesse sentido que sua essência é social. E qual a consequência para sua adoção quando se busca, como no caso desta pesquisa, adotá-lo como categoria⁷ que nos ajude a compreender um processo nos quais se articulavam diversas instâncias? A economia, a cultura e todas as que conferem existência a um lugar? A primeira consequência é que o espaço não pode ser considerado como uma dimensão apenas física, pois a natureza não tem existência senão histórica, e, como tal, torna-se espaço na medida em que esta é apropriada, usada, ou seja, sem ação, o espaço não

⁶ Ao ser tratado o planejamento ou um sistema de planejamento introduzido num determinado momento da história de uma cidade como um evento ou ação, o situamos no campo de interpretação, como um evento que se dá pela interação humana e fruto da ação de um ator específico, o governo municipal, e somente se realiza mediante a sua acolhida por outros agentes imprescindíveis: “Não há evento sem sujeito, lembra-os C. Diano (1994, p. 466) [...] Essa assimilação da idéia de evento e da idéia de ação é fundamental para a construção de uma teoria geográfica.” (SANTOS, 2006b, p. 146-147). Tendo como suposto que se trata da ação humana, evento é, portanto, fato não natural e também não apenas um fato, mas também uma ideia realizada por atores específicos a partir de um conjunto de ações não desprovidas de conflitos, diferentes entre si e piores de intencionalidades.

⁷ Categoria entendida como “presente em todos os momentos, em todos os lugares, e da qual se parte para a compreensão das coisas num dado momento, desde que se tenha cuidado de levar em conta as mudanças históricas”. Seriam verdades mediadas pelas mudanças históricas (SANTOS, 1985, p.7).

existe. Seria o mesmo que destituí-lo da sua essência de ser ao mesmo tempo físico e social, pois é dessa associação que decorre a sua condição se ser essencialmente social.

Mas por que este caminho quase ininteligível para falar do espaço como instância social? Para que possamos tratar de configuração territorial sob o entendimento de que espaço não são apenas coisas, os objetos geográficos – sejam os naturais ou artificiais – que vemos à nossa frente, a paisagem. Cada fração desta paisagem contém uma fração do social. O conjunto desses objetos que têm, à primeira vista, uma manifestação física que informa funcionalidades, formas de uso que condicionam formas de viver, mas também são por estas condicionados. Este conjunto consiste na configuração territorial, como trataremos neste trabalho, que tem como referencial de análise Belém, uma cidade, mas poderia ser de uma comunidade, uma vila ou um país. Depende, assim, do subespaço com que se trabalha e que aqui se trata do território da cidade de Belém.

A configuração territorial nos revela o resultado de um processo em ações e objetos de forma indissociável em uma dinâmica da qual todos participam, ou são desta constitutivos e consituintes. Como parte do mesmo movimento, de forma indissociável vai sendo constituído o sistema de objetos, a materialidade, e ambos vão sendo determinados politicamente em um processo no qual a formação territorial de uma cidade ou de um país vai se realizando.

Sob esta acepção o território vai mudando, mas não faz como processo natural. Ele corresponde às formas de uso a cada período. Assumimos esta definição de configuração territorial e também o fato de que uma base material só ganha sentido pela ação da Política e, assim, a configuração territorial não é produto do acaso ou um objeto natural (SANTOS, 1994a). Ela é espaço mais a vida que o anima (SANTOS, 2006b)

Um processo de formação territorial vai sendo revelado como tempo e espaço juntos; processo este em que os eventos que chegam podem ser acolhidos ou recusados; podem alterar a natureza de uma dada formação ou aprofundar um processo de desigualdade.

Os objetos, assim, não são fruto do acaso; são cientificamente concebidos, mas chegam como se não fossem dotados de ciência; vão sendo incorporados e assumindo uma aparente naturalidade. Por isso, Granger alerta para uma ética na ciência (GRANGER, 1994). É como se os objetos tivessem vida própria e não fossem concebidos, pensados. Mas a garantia da obediência aos seus fins é dada pelas normas que condicionam os usos.

E o uso é o suposto para que adotemos o espaço como categoria de análise, assumindo o espaço como o espaço de todos, em que o tempo se faz de forma acelerada, mas não subordinado, mesmo que compondo a mesma dinâmica. É o espaço de todos, sejam as pessoas, as empresas, as instituições e como espaço das vivências. Esta ideia de espaço é importante para entender o sentido de que as instâncias contêm e são contidas pelo espaço. Esta noção nos remete ao conceito de espaço banal (SANTOS, 2006) nos traz em oposição à noção de espaço que Santos (2000) nos traz de uma oposição proposta à noção de espaço econômico, de François Perroux⁸, que é mais restrito.

E dessa apreensão de “espaço banal” é que decorre uma abordagem na perspectiva do território usado como categoria de análise e compreensão das implicações territoriais derivadas de um processo participativo de realização do planejamento governamental na cidade de Belém, e que nos possibilita refletir sobre esta noção, considerando o fato de que todos têm direito ao uso do território, mas este uso é desigual, mas tendo o futuro com âncora, o “espaço banal” se coloca como uma possibilidade a ser alcançada.

Ao tratarmos de um processo de participação há limites que se impõem para enfrentar usos tão desiguais do território, mesmo com a participação das pessoas na decisão sobre os usos, pois, afinal, decidir já é uso – e não há igualdade na tomada de decisão como forma de agir. Ao refletir sobre teorias da ação, Ribeiro (2002) recupera a noção de prático-inerte que Milton Santos traz de Sartre, que o traduz como “inércia dinâmica”. A referida autora assume esta noção para uma reflexão na qual a noção de prático-inerte é entendida como uma combinação de técnica e forma de agir, e isso não se faz sem condicionamentos à ação que é dada pelo que chama de espaço físico, que limita a ação, e, nesse sentido, não estaria “completamente aberto ao nosso desígnio” (Idem).

Isto se dá porque nos defrontamos com os elementos da totalidade, que vêm do passado, estão no presente e encontram-se “juntos com os desígnios dos que vivem esse

⁸ Para entender melhor essa apropriação, vejamos então: Perroux trabalha com a ideia de espaços econômicos abstratos constituídos por relações que definem objetos. E parte da constatação do abandono pela matemática da ideia de espaço euclidiano “como uma relação entre continente (que contém) e conteúdo (que é contido)” (CLEMENTE, 1994, p. 19). Mesmo que na economia não seja possível descrever em termos matemáticos, simbolicamente, os objetos, Perroux vai desenvolver três conceitos de espaços econômicos abstratos originados na ação humana, que ao serem realizados sobre o espaço físico produzem espaços econômicos. Portanto, espaços abstratos que se constituem e são constituídos pela ação humana em relações de “produção, de consumo, de tributação, de investimento, de exportação, de importação e de migração”, de onde decorrem os conceitos de “Espaço (econômico) como conteúdo de um plano; Espaço (econômico) como campo de forças; Espaço (econômico) como conjunto homogêneo”. E como supomos então, “espaço de todos” que Milton Santos usa como tradução geográfica do seu sentido econômico?

presente” (Idem). Esta autora nos remete à ideia de movimento, do não estagnado, inerte, e neste sentido é que o que temos como dado à nossa frente não é um território como físico, mas “território praticado” (Idem) e em disputa. Esse reconhecimento resulta na necessidade de avançar da análise da dominação, que segundo a autora é o que tem predominado sob influência do fato de “vivermos em um mundo como sistema de dominação”, para a análise das resistências, este sim, o campo da ação, e não da dominação.

O significado de tal proposição é que consideremos “a ação política pensada para além da reprodução dos limites institucionais e para além dos mecanismos jurídicos [...] ação frente às forças opositoras que levam a escrever táticas dentro de estratégias” (Idem). Para tanto, requer o entendimento de ação como ação política na medida em que é derivada ou inerente ao fato de que há outros agentes que consubstanciam uma ordem de que todos participam. A autora nos propõe assim, que devemos “compreender que eu não ando sozinho aqui [...] sem considerar a ação do outro. Isto é ação política” (Idem, p.19). E dialogando com Weber nos traz ainda que “a problemática não é a ordem, não é organizar a ordem, é reconhecer a ordem como objeto de reflexão” (Idem).

Aqui então buscamos introduzir uma possibilidade de abordagem da participação. Dalmo Dallari (1994) traz de forma simples que a participação é inerente à forma de viver em sociedade, é dimensão política. Significa que todos os atos da vida não são outra coisa senão participação de variadas formas, desde na família, na ação comunitária, no trabalho, enfim, viver em sociedade é participar.

Associamos o que nos traz Torres (Idem) e Dalari (Idem) à noção de espaço de todos. Reconhecer a existência de outros agentes que conformam uma ordem na qual todos participam, remete-nos ao acontecer solidário⁹, que se realiza mediante os acontecimentos que além de complementares, e dos acontecimentos homólogos, também há os eventos hierárquicos que vão conformando uma ordem social na qual os condicionamentos à ação trazem limites para a construção de uma ordem, de um futuro, no presente em que todos vivem de alguma forma sob

⁹ Há uma relação de interdependência da ação, do acontecer, e uma sobreposição, especialmente no nível do mundo e no nível do lugar, e se realizam pela imbricação do evento e da ação dos agentes capazes de ação, quais sejam, empresas, Estados, instituições as mais distintas etc., criando um amálgama que fazem com que na sua realização concreta, sejam localmente solidários. “As diversas situações são resultantes do acontecer solidário. É assim que a integração entre o universal e o individual ganha um novo conteúdo histórico em nosso mundo atual [...]. O Mundo e o Lugar podem ser compreendidos a partir desses dois níveis do acontecer. Os acontecimentos são complementares e se explicam entre si. Cada evento é um fruto do Mundo e do Lugar” e a despeito das diferenças entre lugares e pessoas, os acontecimentos ocorrem sob três formas: o acontecer homólogo (região agrícola), o acontecer complementar (na relação cidade e campo) e o acontecer hierárquico (ordens em um lugar a serem realizadas em outro) (SANTOS, 2000, p. 164).

esta ordem, por diferentes formas de participação, diferentes formas de uso. Não haveria assim o desígnio de que todos participem de modo que os direitos sejam assegurados a todos.

É neste sentido que a densificação técnica, a infraestrutura na cidade se dá de forma seletiva, e não importa se vive um maior ou menor número de pessoas nos lugares. Podemos então concordar com Santos (1992) que se há diferentes formas de inserção dos lugares no mundo, há, assim, como parte da vida e sob uma dada racionalidade, participação, ou seja, a possibilidade de constituição de solidariedades é quem gesta os lugares. No entanto, os lugares da participação exigem solidariedades e acontecimentos específicos, como aqueles que consubstanciaram o Congresso da Cidade de Belém.

Sob este aspecto é que poderíamos adiantar que participação nos termos do Congresso da Cidade de Belém seria uma proposta de uma forma distinta de participação e de inserção dos lugares no mundo. É a ação tática de que fala Ribeiro (2000), dentro de um padrão de participação que se faz na ordem social como acontecer hierárquico, que chega como tentativa de imposição dos hegemônicos.

Mas, para isso, o lugar assume uma dimensão importante. Ao serem constituídos na dinâmica territorial em Belém, no processo de Congresso da Cidade, são contingências da ação e sua materialização da ação quando destas decorrem novos objetos instalados, seja pela construção ou pela sua refuncionalização, atribuindo-lhes novos significados exigidos pelos novos acontecimentos aqui denominados de participação. Todo acontecer se vincula ao sistema de ações, portanto, à política. Para tanto, o território é usado; daí decorre a indissociabilidade com o objeto, ou seja, a materialidade da participação.

Por isso, torna-se significativo distinguir o que é localização de lugar. Localização é “um momento do imenso movimento do mundo apreendido em um ponto geográfico”. Esta pode mudar, mudando com ela a significação do lugar onde as ações acontecem. O lugar muda a todo o momento, em razão de que “a cada instante as frações da sociedade que lhe cabem não são as mesmas” (SANTOS, 1985, p. 2). Podemos dizer que são as funcionalizações espaciais ressignificando e/ou constituindo os lugares. Assim, as resultantes de um processo de participação são objetos e ações que forjam e ligam lugares como uma constituição do espaço.

Rui Moreira (1999, p. 151-152) afirma que Milton Santos ao elaborar uma teoria do espaço elabora na verdade uma teoria do lugar. E como uma teoria social, o autor apresenta uma contribuição à produção de uma teoria social que tem a sua forma mais acabada em sua

obra “A Natureza do Espaço”, de 1996, reeditada em 2006. Moreira define a referida teoria como “uma teoria da ação”. No entanto, afirma que não há uma pureza dessa teoria na medida em que “a ação se exprime e se realiza nos objetos. O objeto tem autonomia de existência, mas não tem autonomia de significação [...]”. Aqui nos parece que Rui Moreira está fazendo uma leitura distinta do que compreendemos sobre essa relação entre objetos e ações, uma vez que Santos nos sugere a indissociabilidade entre objetos e ações.

A indissociabilidade do tempo e espaço – ou tempo e espaço fundidos – é o atributo central dessa condição, e esta não permite abdicarmos do fato de que as ações assumem, ou melhor, são dotadas de intencionalidades, o que faz com que a participação não possa ser um conceito genérico, como se fosse portador de intencionalidades unitárias e convergentes.

Mas os tempos são distintos, inclusive para as distintas classes sociais, para os distintos lugares e usos do território. Por isso, por exemplo, que a fluidez do território interessa à sociedade diferentemente. Já os equipamentos e serviços destinados à manutenção da vida precisam interessar e serem oferecidos a todos, se assumimos a noção de espaço banal, que nos dá o fundamento geográfico, econômico e social do conceito de participação.

Isto porque os objetos são informações cujo uso depende dessa condição que faz com que ao serem concebidos já trazem em si a informação sobre os seus usos e de como devem ser utilizados. É indissociabilidade, pois, todas as ações são uso do território, pois ao serem concebidas já o são com intencionalidades.

Ricoeur (1988, p. 34-45) aponta uma distinção a priori entre ação e intenção. A intenção com que se faz algo se manifesta na ação como exercício de construção de um “conhecimento prático”, que se faz no exercício da ação. Este autor supõe que há uma unidade entre o que antecede o movimento físico, a causa última do “processo da ação”, e assim intenção é termo significante, informa algo; não é desprovido de sentido e, portanto, “como significativo a própria ação deve mencionar-se como um fato público e a intenção deve aí designar-se como o caráter da dita ação; a saber, o caráter de ser intencional”.

Nestes termos, ação e intenção apenas se separam para efeito analítico, pois, ao final, a ação contém e é também intenção, assim como os objetos, que são ações materializadas e distribuídas conforme as escolhas dos lugares, o que nos remete a outro aspecto presente em Ricoeur, que é a concepção de intenção como ato último da ação. Para este autor, o que vemos não é a ação, mas a intenção da ação. A intenção é o caráter da ação.

O que vemos, portanto, em uma dada configuração territorial¹⁰ é ação e intenção juntos. O que distingue o período atual é que as ações informadas cada vez mais são definidas em lugares distantes ou a “escala da política” da decisão, como comando da “escala da ação” ou onde ela acontece dissociada por um comando externo definindo usos e se constituindo em usos, como eventos que chegam como verticalidades, de fora, sem a participação dos que vivem nos lugares, como os acontecimentos hierárquicos, que definem os lugares dos interesses hegemônicos, e não da sociedade local.

Esta abordagem assume relevância nesta tese, uma vez que o conjunto de ações ou o sistema de ações que constitui o Congresso da Cidade e o processo de planejamento devem ser compreendidos na sua indissociabilidade entre o sistema de objetos, que tanto podem ser novos, como podem ser os existentes que são ressignificados como decisão tomada por dentro do processo de participação, as deliberações tomadas nos diversos eventos constitutivos do Congresso.

Estes, como acontecimentos solidários, não são separados da vida na cidade, que segue independente do Congresso, posto que a vida na cidade, seus habitantes, enfim, o uso do território, que é desigual, não se separa – o que fazemos neste estudo apenas para efeito analítico, posto que é o uso desigual do território pelas distintas classes sociais e a diversidade do meio técnico, científico e informacional¹¹ também gestado na cidade, pelo uso e pelas dinâmicas territoriais, sociais ou dos interesses agindo na cidade para a reprodução do urbano.

¹⁰ Cf. Santos (1994, p.115) apresentada neste capítulo.

¹¹ O período técnico-científico e informacional corresponde ao período atual – o da chamada globalização. E seu entendimento nos vem da noção de período. Para Santos e Silveira (2001) e Santos (2006b), o período atual foi sendo constituído em um processo no qual o meio geográfico passou por transformações. Representa, em termos gerais, a passagem da força do homem, da ferramenta sob seu controle para um conjunto de ferramentas controladas pelo homem, mas que já exige uma energia não humana até o momento em que foge ao controle humano, ou seja, responde a informações recebidas. Primeiro, o meio “natural”, em que quase todas as ações humanas eram comandadas pela natureza; o segundo é aquele em que começam a ser construídos os sistemas técnicos, como portos, ferrovias, e o homem começa a se impor sobre a natureza. Neste período já se evidenciam as escolhas seletivas, pois estes sistemas não se irradiam de forma igual a todos os lugares do mundo; entre a segunda guerra mundial e os anos 70 seria um período de transição, em que a técnica e a ciência passam a ser utilizadas em dimensão mundial. Era o momento de lançar a semente da dominação do mundo pelas firmas multinacionais, preparando assim todos os espaços mundiais para uma nova aventura que, na escala mundial, só iria frutificar plenamente trinta anos depois “com os novos e portentosos recursos da informação, a partir do período da globalização e sob a égide do mercado” [...] “enormes possibilidades da produção e, sobretudo, da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das ideias e informações, das ordens e dos homens” (Idem, p. 51-53) autorizando-nos a falar de um período técnico científico e informacional. A periodização tem como base o sistema de objetos, que é o território sendo usado. O sistema técnico aparece e vai se constituindo gradativamente em um sistema hegemônico, durante um tempo, como base material da sociedade e mudam de significado ao longo da história e se encontram em todos os lugares. Os objetos técnicos têm a pesquisa como o seu fundamento intelectual de produção, logo, não intuitivo nem resultante do acaso; é antecedido de uma produção científica e assim é científico. É técnico, pela sua estrutura interna. E técnica e

O processo de participação pode, contudo, ser assumido como uma possibilidade de mudança por dentro de um processo com o qual nos defrontamos e com as quais o Congresso da Cidade se defronta. É isso que buscamos entender, como uma abordagem que se distingue de contribuições já produzidas no campo acadêmico sobre o Congresso da Cidade.

O Congresso como possibilidade e a dinâmica territorial, assim, não se dissociam. O território vai sendo praticado, habitado; é o uso do território e território usado – o sistema de objetos e de sistema de ações – conferindo existência ao espaço geográfico (SANTOS, 1996), condição para sua adoção como uma categoria de análise social.

Abdicar de tal acepção significa aceitar que um processo de participação será entendido apenas como uma alusão ao seu caráter formal, procedimental e abstrato. E, assim, desprovida de implicações territoriais, de poder refuncionalizar a configuração territorial de uma cidade. Tal possibilidade negaria uma reflexão assentada na noção de território usado ou descolada do processo de formação territorial da cidade de Belém.

O processo vivenciado entre 1997 e 2004 se insere nesse período em que a proliferação da técnica, da ciência e da informação é o que o distingue dos períodos anteriores. Portanto, é esse ponto de partida do qual não podemos fugir, e por ele é que podemos enxergar o futuro. Uso do território que o período atual nos autoriza, pelo seu “sentido político relevante” nos termos de Ana Clara Torres, para quem

[...] o território-território [...] território por território não é absolutamente coisa nenhuma, mas é o território praticado. Entre as práticas, a ação social dinâmica [...] tudo está em movimento dentro da totalidade, está aberta a tentativa que circunscreve determinados momentos, o conhecimento possível, a ação transformadora possível também (RIBEIRO, 2002, p.12).

Souza nos alerta que quando nos referimos ao território “não se trata do território como um enunciado político-administrativo, como é comumente formulado, mas o território usado, praticado, como totalidade. Essa totalidade é expressa pelo sujeito – o indivíduo ou a sociedade” (SOUZA, 2008a) Há uma condição de ser o território usado ou o espaço ao mesmo tempo, resultante do processo no qual é constituído, mas também é pré-existente, de forma que as incidências nessa dinâmica, que chegam através dos eventos, não podem ser compreendidas como derivados de ação de agentes sobre um palco chamado espaço, pois este

ciência são indissociáveis, seja na sua produção ou no seu funcionamento. O seu caráter informacional deve-se ao fato de ser destinatário de informações que lhes asseguram ou lhe autorizam o uso concebido, e, ao mesmo tempo, é informação. E como parte desta ordem no tempo presente, participa no sistema hegemônico, voltado à obtenção progressiva, e ampliada de lucro (SANTOS, 2006b).

é ativo, é dinâmico, em contraposição a uma suposta inércia que informa a dissociação entre a sua base material e as ações.

Raffestin (1993, p. 143-144) nos traz uma concepção de espaço em que distingue território e espaço. É a partir dessa apropriação do espaço que se dão as relações de poder que o território é formado, e assim, o espaço antecedendo o território. Depreende-se que se torna imperativo que o território não tem existência dissociada de espaço, embora distinguindo-os ao afirmar que “o território se apoia no espaço, mas não é espaço”. É uma produção, a partir do espaço e resulta “de uma ação conduzida por um ator sintagmático – que realiza um programa – em qualquer nível”. Esta anterioridade, porém, separa-os e torna-se difícil operar, uma vez que não há precedência do espaço em relação ao território.

Não se trata de uso, nos termos que Milton Santos constrói sua teoria social, pois o motor são as relações de poder. O “espaço é considerado a “prisão original”, de onde emerge o território, e o território a prisão que os homens constroem para si” (Idem, p. 144), ou seja, território fruto da ação dos agentes que realizam um projeto. O território então como um instrumento de poder e relação com o espaço que o antecede, mas é este o território, o objeto de poder, o que está em jogo entre os projetos de atores “sintagmáticos”, que têm projetos ou objetivos intencionais distintos, conflitantes.

E, para tanto, não há uma definição prévia de limite territorial, uma vez que este é forjado na própria luta de onde pode derivar, sob uma tensão, em razão da existência de diferenças no processo de sua apropriação. Tensão esta decorrente de diferentes objetivos intencionais, de atores “sintagmáticos” e, neste sentido, podemos aportá-lo nesta análise se considerarmos que o território só ganha existência pela ação. Haveria na sua acepção que “Diferentes objetivos intencionais revelam a sua representação, ao mesmo tempo não representam o espaço, uma vez que convivem com outros objetivos de outros atores”, ou seja, há lutas com outros atores em torno do poder do qual o território é seu objeto (Idem, p.147). Outra noção é a de que o território vai sendo usado ou como recurso, ou como abrigo¹² (GOTTMAN, 1952), supondo a sua

¹² Para melhor entendimento do que seriam estas duas possibilidades de uso do território, trazemos de Gottman (1952, p. 162, apud, RODRIGUES, 2010, p. 106) que recursos podem ser entendidos como todos os meios capazes de satisfazer uma necessidade, ou seja, “Não há recurso sem necessidade, e o recurso é, sobretudo, meio de satisfazê-la”. Pode ser um recurso potencial ou reserva para uso em situações imprevistas, e ao ser usado deixa de ser uma reserva e passa ser recurso ao satisfazer uma necessidade humana. Nesse sentido, o território é recurso, o que pode ser evidenciado no processo de produção, circulação e consumo econômicos. Por outro lado, o território na acepção de espaço banal, de espaço de todos não se restringe à dimensão econômica, e assim, é que “é, também, permanente busca de sentido, e para além de aporte de vida como propugna Santos (2000), ou como quadro de vida da sociedade como propugna Souza (1999, p. 3) é *vida reflexiva* baseada na unidade razão-emoção e, por isso, produção de novos valores, novas racionalidades; um processo metamórfico de constituir-se em uma forma-conteúdo para além da mera significação como recurso. Como lugar que serve para atender às necessidades de usos dos que o habitam, território é abrigo, conforme Milton Santos (2000) apreendeu de Jean Gottman, e, nessa condição, expressa o uso do território como *recurso social*, ou seja, como um bem de significado social e não mercantil; como um bem inalienável e direito de todos; um valor de uso”

heterogeneidade, e o fato de que todos vivem junto, coexistem mesmo que o projeto não seja comum (SILVEIRA, 2007); e de viver o tempo de um relógio mundial, de tempo acelerado, simultâneo, mas não um tempo mundial igual para todos, pois como nos diz Santos (1988, p. 82), “não há um tempo mundial” para todos os lugares e todas as pessoas.

Essa noção de espaço como abrigo e espaço como recurso está em consonância com a existência dos tempos hegemônicos e não hegemônicos, conferindo ao território a condição de “superposição de sistemas de engenharia diferentemente datados, e usados hoje, segundo tempos diversos”.

Isto porque tempo e espaço são fundidos; devem ser compreendidos como indissociáveis, o que não nos autoriza a considerar a existência de um tempo único na cidade (não somente nesta), dada a existência de diferentes “ritmos” (SANTOS, 1994, p. 45), que podem ser expressos pelas diferentes formas em que a chamada infraestrutura¹³ é apropriada por distintos agentes. E poderia ser adotado o termo temporalidade ao invés de tempo, e “Dessa coexistência decorre [...] um conflito permanente ‘entre os tempos hegemônico das grandes organizações e o tempo hegemônico dos Estados, e em sua permanente dialética há o conflito dos atores hegemônicos e dos atores não hegemônicos’ [...] É assim que se definem, a partir do uso do espaço e do tempo, os cotidianos tão diversos” (Idem, p.46).

Não fosse assim, todos viveriam as mesmas condições de reprodução da vida. É como sucessão e coexistência, como tempos distintos que se realizam nos lugares (SANTOS, 1996) que a formação territorial de uma cidade vai se fazendo contínua e incessantemente. O espaço vai se concretizando, vai sendo usado, e assim, o território e espaço já não mais se distinguem, e território, segundo Santos e Silveira (2001), o nome político do espaço. Essa superposição de tempo e espaço é dialética, “o eixo das sucessões que transmite os tempos externos das escalas superiores e o eixo dos tempos internos, que é o eixo das coexistências, onde tudo se funde, enlaçando definitivamente as noções e as realidades de espaço e tempo” (SANTOS, 2006b, p. 322).

(RODRIGUES, 2010, P. 107). Mas há que se considerar que como espaço de todos e em uma sociedade capitalista o espaço também serve a usos hegemônicos e corporativos. O que se apreende da noção de território como abrigo, portanto, é que nesta condição é que produzem outras racionalidades que contrariam a apropriação privada dos recursos, o próprio território nesta condição usado para fins privados, mesmo que se torne inevitável, nas condições atuais, a convivência de usos corporativos e uso social nos termos aqui apresentados.

¹³ A infraestrutura compõe juntamente com “os homens, as firmas, as instituições, o chamado meio ecológico”, os elementos do espaço. Infraestrutura é definida como sendo “o trabalho humano materializado e geografizado na forma de casas, plantações, caminhos, etc” (SANTOS, 1985, p. 6). De acordo com Santos e Silveira (2001, p. 21), “O uso se expressa na infraestrutura, pela dinâmica econômica, pelas normas, pela distribuição das pessoas nos lugares, enfim, pela existência que “configuram as funções do novo espaço geográfico”.

A partir dessa ideia é que o autor sugere que podemos pensar no cotidiano compartilhado, no qual pessoas, firmas e instituições convivem, mas não sem conflito, pois “cooperação e conflito são a base da vida em comum [...] e porque a contiguidade é criadora da comunhão, a política se territorializa com o confronto entre organização e espontaneidade” (Idem).

O processo de tecnificação do território, a constituição do meio técnico decorrente de um processo de participação envolve necessariamente o sistema de ações, e juntos, objetos e ações ou o uso do território, que muitas vezes se dá como recurso econômico e fonte de poder político, porém, este não pode ser compreendido a partir apenas da esfera técnica do território ou como um fenômeno material ou como um processo tecnológico/produtivo (KAHIL, 2010).

Refletindo sobre o chamado processo de modernização do território brasileiro, a referida autora afirma que não podemos nos deter apenas à expansão e ao adensamento dos objetos técnico-científicos e informacionais, mesmo que esses também se constituam em fonte de poder dos que buscam se hegemonizar controlando desde os investimentos, a tecnologia e acesso aos mercados nesse período de globalização. Sob esta lógica, considera que instituições como território, cidadãos e Estados vão perdendo poder de articulação política frente ao processo atual de globalização econômica e política, que vai se afirmando mediante mecanismos que a institucionalizam.

Podemos nos lançar a uma associação entre essas ideias e o que propõe Sartori (1994) sobre uma teoria da democracia, que é ao mesmo tempo normativa e descritiva, no sentido de projetar um futuro, mesmo que incerto, e de trazer o que se aprende com a experiência. Acreditamos sugerir uma ideia de futuro que se apoia no presente.

E por que trazemos tal noção de projeto, que neste caso tratado no contexto da ideia de democracia, ou o seu contrário, de democracia que encarna um projeto? Por que nas últimas décadas a participação no Brasil tem sido estudada à luz das experiências institucionais, contudo, participação não é a mesma em todos os lugares; não se assenta no mesmo projeto. Desta forma, é o que Sartori chama de finalidades e que chamamos, apoiada em Milton Santos (2006) e Paul Ricouer (1998), de intencionalidades, que serão evidenciadas na materialização da participação, e nos seus constituintes territoriais que podem nos informar um projeto em questão, que nos indicam qual a intencionalidade a este subjacente e que o consubstancia.

Podemos considerar, assim, a participação como um elemento desse artefato humano que é a democracia, conforme Sartori (Idem), que recebe qualificações em razão dos

mecanismos que a legitima, que legitima a ação, e que se apóia na experiência. É assim que participar pode ser o ato de votar em eleições para escolha de representantes, pode ser o ato de ser consultado, de deliberar, enfim, a cada forma corresponde mecanismos de legitimação que se faz por meio de normas, como a própria Constituição de um país. Normas estas que engendram um projeto democrático instalado por meio de mecanismos, que imprimem formas de uso do território, como a própria participação na forma de evento.

Refletir sobre participação, como uma concepção de planejamento nos conduz ao suposto de que de um lado temos um mundo no qual os bens e serviços existentes, que constituem o meio técnico científico e informacional, estariam acessíveis a todos. Por outro, mas como parte da mesma dinâmica, este meio tem sido predominante resultado da ação em nome das empresas, ou seja, do uso corporativo do território.

É neste sentido ainda, que o meio técnico, científico e informacional deve ser apreendido como um conjunto decorrente da política, considerando-se o uso desigual do território. A técnica e a política são constitutivas do conteúdo do território, mas é a política que decide pela instalação dos objetos, da infraestrutura seja o sistema viário, a rede hospitalar, enfim, a base técnica de que a sociedade vai se constituindo. O meio técnico vai sendo gestado pelo uso e pelas dinâmicas territoriais, sociais, ou seja, os interesses agindo na cidade para a reprodução do urbano. Essa dinâmica nos ajuda a compreender a fluidez, a rarefação, os espaços opacos e os espaços luminosos que caracterizam uma dada configuração territorial.

Na contraditória existência dos espaços opacos e os espaços luminosos é que reside a “lógica do processo de formação territorial das cidades no mundo de hoje. Desvendá-lo é compreender o desenvolvimento e a formação territorial das metrópoles” (SOUZA, 2008b, p.45) e a possibilidade de alterar a racionalidade prevalecente no período, diante das evidências que não deixam negar a existência dos que têm acesso a tudo, e aqueles que não têm acesso a nada, e estes é que fazem com que a cidade seja o lugar de busca da emoção que precisamos desvendar, como nos traz Maria Adélia de Souza, para quem

Quando introduzida a discussão sobre a acessibilidade social aos benefícios do denominado progresso técnico, estamos nos referendo a este fundamento do método ditado pela noção de totalidade. O território usado ou o espaço geográfico escancaram através da paisagem as desigualdades resultantes dessa acessibilidade. Isto é o que denominamos de segregação socioespacial (SOUZA, 2008a, p. 5).

Contudo, a apreensão das desigualdades sob esta acepção requer operacionalidade do método, sob o risco deste se transformar em armadilha, em que a totalidade se reduz a si mesma, enquanto recurso analítico. O que são os usos senão ações que se geografizam? São eventos que chegam aos lugares de forma acelerada, simultânea, construindo uma história presente e um futuro possível.

E a política é que orienta a escolha dos lugares que, por sua vez, está associada aos lugares resultantes ou que são constituídos sob diferentes formas de uso, em um processo no qual ações e objetos encontram-se imbricados. A ação subjacente de que nos fala Ana Clara Torres Ribeiro (2002), podemos traduzi-la como intencionalidade, expressa na construção de um projeto que assume a intenção de interferir no uso do território como recurso, e reconfigurar usos em nome do território como abrigo. Ou como estratégia de viabilização de um projeto coletivo que levaria a um posicionamento, frente ao que Santos cunhou em “Por uma Outra Globalização”, como o “período popular da história” (SANTOS, 2000, p 173).

Santos (2000) não se contrapunha à globalização em geral, mas a esta que se manifesta como perversidade, e busca se hegemonizar subordinando outras possibilidades distintas das que nos são vendidas como fábula. Para que não capturemos ao não desvendamento do mundo que nos é apresentado, o autor propõe que a consideremos sobre três perspectivas¹⁴. Uma é aquela que tentam nos fazer crer, ou a globalização como fábula. A outra é como esta se impõe para a maioria dos homens, que é como perversidade; e a terceira é enxergá-la como potencialidade para construir outra globalização.

¹⁴ Na primeira podem ser destacados: o mito de que a informação cumpre verdadeiramente o papel de informar as pessoas; o de que o encurtamento das distâncias é factível a todos, que todos podem viajar e se deslocar com rapidez, e assim, tempo e espaço contraídos para todos; o de que o mercado global homogeneiza as condições de acesso, quando na verdade, o que se vê é o avanço local das desigualdades; e também o mito de morte do Estado, quando na verdade, este continua ativo em nome de interesses corporativos. Na segunda, é a manifestação da perversidade que se mostra pela falta de acesso a condições de reprodução de sobrevivência à maioria das pessoas, que se expressa no desemprego, na mortalidade infantil, nas doenças supostamente erradicadas, que voltam a incidir nas cidades; ainda pela qualidade da educação, enfim, chama atenção ainda para os comportamentos competitivos próprio das ações hegemônicas. A terceira é aquela que nos permite pensar em construir outro mundo, o que chama de uma “globalização mais humana” (Idem, p.20). Reconhecendo que de fato hoje, a técnica se difunde no planeta de forma tal que as mesmas bases podem ser encontradas em qualquer lugar, e que de fato pode-se hoje, com base na técnica vivenciar o mesmo momento de forma simultânea, como o próprio uso da rede mundial de computadores, de satélites e outros e, ainda, por conta desses fenômenos, a informação chega instantaneamente. Mas não chega a todos; há uma potencialidade de que todo esse aparato técnico possa ser usado para outros fins, que não o da competição e de agravamento das desigualdades, em que pode se construir outra narrativa para o discurso da escassez que é propalado diante de evidências empíricas do mundo, que afinal pode ser revertida em nome de um projeto libertador (SANTOS, 2000). Apresentando de outra forma, a ideia de fábula e perversidade o autor conclui que, ao cabo, o que se tem buscado não é a união, mas a unificação (SANTOS, 1992, p. 56).

A Segunda Guerra Mundial é um fato histórico demarcador da difusão técnica e científica, a que vem agregar a rapidez na produção e difusão da informação como outro distintivo do período que veio, cada vez mais, ganhando dimensão mundial, a partir dos anos 70 em diante.

E, cada vez mais, de forma seletiva e remodelando os espaços nacionais, “juntamente como o da economia, da sociedade e da política”, Santos e Silveira (2001), autorizam-nos a falar de um período técnico-científico e informacional, no qual a

[...] ideologia do consumo, do crescimento econômico e do planejamento foram os grandes instrumentos políticos e os grandes provedores das idéias que iriam guiar a reconstrução ou remodelação dos espaços nacionais, juntamente com a da economia, e, portanto, da política [...] com as perspectivas abertas pela revolução técnico-científica (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 47).

É como a busca de outra forma de inserção na globalização que Santos (1987) apresenta o que seria na sua acepção uma noção crítica da cidadania. Ao nos sugerir outra alternativa que não a de homens consumidores, como lógica de estruturação da sociedade, pois, para este autor, o

[...] consumidor não é cidadão. Nem o consumidor de bens materiais, ilusões tornadas realidades como símbolos; a casa própria, o automóvel, os objetos, as coisas que dão status. Nem o consumidor de bens imateriais ou culturais, regalias de um consumo elitizado como o turismo e as viagens, os clubes, e as diversões pagas; ou de bens conquistados para participar ainda mais do consumo, como a educação profissional, pseudo-educação que não conduz ao entendimento do mundo" (SANTOS, 1987, p. 41).

O consumo de qualquer ordem movendo a vida transforma-se em uma barreira ao estabelecimento de relações solidárias, a partir das quais se venha a lançar mão das possibilidades que o mundo oferece, com base em outros fins.

Uma vez que, se o que vivemos hoje já se apresenta como uma possibilidade para um novo mundo, e se as bases materiais para as mudanças possíveis estão dadas, estas apontam para uma nova postura interpretativa e uma nova ação (SANTOS, 2000). Juntas, ação e interpretação, como produção de conhecimento, de uma visão de mundo. Portanto, interpretação é indissociada da ação, e juntas é que permitem que se possa interferir, com vistas a um processo de transformação.

Esta seria, assim, um imperativo diante da extensão qualitativa e quantitativa da segregação socioespacial, que torna desumana a vida em muitos lugares, mas especialmente

nas cidades. Mas, esta não se reveste de uma tarefa fácil. Tomemos o argumento que Souza (2008b) nos traz de Ribeiro para quem a

[...] leitura do período histórico, ou da totalidade em movimento, não pertence a nenhuma disciplina em particular, na medida em que corresponde a concepções da experiência humana e, na modernidade, a interpretações da história do capitalismo. São estas interpretações que expressam a visão de mundo do pesquisador [...] modesto e simples (RIBEIRO, 2006, p. 131 apud SOUZA, 2008a, p. 4).

O desafio que se impõe, neste momento de estudo de um processo de participação em uma cidade, é assumir que participação não pode ser entendida em si mesma. Há determinantes históricos, mas o presente é revelador das possibilidades inerentes à sua adoção como concepção e prática por diversos agentes, incluindo os governos. Por isso, esta não pode ser compreendida como sendo a mesma em qualquer lugar e imutável ao longo do tempo.

Por isso, não custa atentar ao que Ribeiro (2002, p. 258) nos alerta ainda sobre a força do lugar como referencial interpretativo. A autora considera que a potência, a força das mudanças “vem do sujeito, da experiência, que advém da vivência; as pessoas são portadoras da consciência e não há interlocutores”. E onde então entra o pesquisador? Este deve procurar “entender os saberes”, pois eles já existem e na democracia¹⁵ que temos hoje há uma diferença entre necessidade e carência. “Ir além do instituído há que se ter reconhecimento do lugar, como forma de imaginar outra institucionalidade democrática que amplie e confronte o que nós já temos”.

Conforme a referida autora, as lutas já não se dão por meio dos partidos, mas pelas relações, e se “não a reconhecemos se mata a democracia e se mata a política” (RIBEIRO, 2002, p. 260). É o lugar que nos revela todos os usos. E, em se tratando de uma cidade, é possível revelar os usos de agentes de outras esferas, de outras escalas, que nos fornece condições de apreender a dinâmica espacial através dos eventos.

São os eventos que nos lugares que nos possibilitam apreender o movimento do tempo e do espaço, no qual o tempo de concretiza a partir da

¹⁵ Para Norberto Bobbio (1986, p.18-19), uma forma de proceder a uma definição de democracia enquanto uma contraposição a formas de governos autocráticos, “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Acrescentamos a esta definição o que este autor determina como condição obrigatória a todo grupo social. Qual seja a de “tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna quanto externamente”. *Quem* estaria autorizado a tomar as decisões deve ser o maior número de indivíduos com direito a voto, e quanto aos procedimentos, a regra é que as decisões coletivas ou vinculatórias sejam tomadas ao menos pela maioria de quem deve tomar decisão.

[...] existência de possibilidades concretas, que permite a história já feita e a história por fazer, recuperando, por conseguinte, a noção de futuro e atribuindo à ideia de um conteúdo – diriam os céticos – realista, trabalhado a partir de possibilidades que são reais, as que são conhecidas pela história a cada momento. Dessa forma, a noção de evento, de tempo empírico, do mundo como possibilidade de um futuro realizável [logo a ideia de negação dos impossíveis] é uma ameaça à queda na depressão (SANTOS, 1999, p. 16).

1.1. EVENTO COMO VEÍCULO DE POSSIBILIDADE A PARTIR DO LUGAR

Uma característica do período atual é a rapidez com que as mudanças ocorrem. Estas chegam através dos eventos como flechas do tempo, que chegam constituindo lugares, valorizando alguns e desvalorizando outros. Mas, sucedem-se sem que todas as rugosidades tenham sido eliminadas, afinal a sucessão é par dialético da coexistência.

Isso ao considerarmos que a totalidade pode ser apreendida nos usos pretéritos, nos usos que se encontram em processo de realização e naqueles que se inscrevem como potenciais, ou usos futuros.

Ao se tratar de uso, o fazemos na perspectiva do “espaço banal” de que os lugares são reveladores. Por isso, o tempo é recortado em termos analíticos diante da fugacidade de que nos fala Braudel (1978), da multiplicidade e simultaneidade dos eventos, que nos aporta uma complexificação do que tem sido considerado como uma durabilidade histórica. Este recurso de periodização se impõe diante da mudança nas formas de uso do espaço, ao longo do tempo. O outro recurso de método, que se faz necessário, é de recortamos o espaço-tempo de forma a nos permitir analisar a parte, no caso, um subespaço, a cidade com um pouco mais de acuidade.

Se o tempo acelerado é uma característica do atual período, para compreender o mundo atual, torna-se fundamental que a ideia de movimento esteja presente. Ou seja, há uma relação dialética nesse movimento em que os eventos que chegam como flechas do tempo se instalam, criam outros eventos, reconfiguram e refuncionalizam o território, constituindo lugares. É o tempo se concretizando nos lugares.

O processo de planejamento participativo, denominado Congresso da Cidade, realizado na cidade de Belém do Pará, e que será estudado com mais detalhes a partir da segunda parte desta tese, à luz do que nos propõe Milton Santos (Idem, p. 144), para quem o mundo é um conjunto de possibilidades; pode ser considerado um evento geográfico, um veículo de algumas dessas possibilidades existentes no mundo, mas, território usado, sinônimo de espaço humano, espaço habitado e, mais do que forma, é forma-conteúdo (objetos e ações) (SOUZA, 1999, apud SANTOS, 1996).

Mas os eventos que chegam são transformados, a depender da sua acolhida, uma vez que “O que dá universalidade aos eventos não é apenas o seu acontecer, mas sua imbricação” (SANTOS, 1996, p.162), onde a presença de cada um modifica os demais em sua natureza

profunda; não apenas sucedendo um ao outro, mas como a sua causa, a que Milton Santos atribui à preeminência dos seus dois níveis de existência: o global e o local, e realiza essa relação intermediada pela totalidade.

Para Braudel (1978, p. 44), “o tempo curto é fugaz”. Assim, este autor nos traz a noção de “evento no sentido conjuntural, de atualidade, mas ele chega e nos invade com a sua chama”. O recorte de tempo de uma pesquisa, segundo Braudel “é uma escolha do pesquisador frente a uma multiplicidade do tempo e do valor excepcional do tempo longo” (Idem).

Alterar a natureza da formação territorial de uma cidade significa assumir essa noção de fugacidade que invade o tempo longo com a sua chama? O que Braudel parece nos sugerir é a noção de tempo longo, seja o passado ou a atualidade (também como futuro), contraditoriamente, conformando uma “duração social, esses tempos múltiplos e contraditórios da vida dos homens, que não são apenas a substância do passado, mas também o estofado da vida social atual” (Idem, p. 43), perfeitamente existentes na dinâmica territorial da cidade.

Ou seja, o futuro como âncora no presente, que se faz no presente, mesmo sem negar que há fundamentos também do passado, ou nos termos de Souza,

O futuro – tempo que está por vir – chega hoje imediatamente. Isso tem enormes implicações nas metodologias e nos estudos das Ciências Sociais, até então extremamente adotando a história, entendida como passado realizado, e não incorporando a história do presente como dado fundamental para o trabalho científico e adotando o futuro, e não mais o passado, como âncora (SOUZA, 2008a, p.2).

O presente, portanto, é o que nos interessa para identificação das possibilidades em cada período. Podemos compreendê-lo tendo como referência as técnicas que lhe são características e as ações que a engendram, a exemplo das normas, que buscam regular e legitimar os usos.

A cada período, corresponde um estágio das técnicas, as ações que a engendram, que forjam objetos e que também são por estes autorizadas. Os objetos, assim, contêm informação e, ao mesmo tempo, estes são informações. Isto porque são concebidos para fins precisos, já surgem informados do seu uso. Tendo em vista a precisão com que são concebidos, as possibilidades do período podem ser extremamente limitadas ou podem se constituir em alternativas de mudanças. Mudanças estas que alterem a inserção das pessoas e dos lugares diferentemente do que evidenciamos hoje.

Trata-se da possibilidade de um futuro realizável no presente como processo de conhecimento e de ação transformadora. Para Sartre, conhecimento e filosofia se equivalem, e

desta forma é que “a filosofia é prática [...] e nesse sentido o método é uma arma social e política” (SARTRE, 1972, p. 10). O que pode ser aplicado a qualquer período, mas especialmente neste em que os eventos se caracterizam pela interdependência, em que o pensar com vagar já se torna difícil, frente à aceleração do tempo. Contudo, os eventos são acontecimentos¹⁶ solidários, interdependentes, mas não se instalam sem que haja forças que os contestem ou os acatem. E desvendá-los significa não aceitá-los apenas pela sua face mais visível. Portanto, como identificar a intencionalidade de que são portadores?

Neste sentido é que um processo de participação pode ser assumido como um conjunto de eventos, um feixe de eventos, impulsionados por um mesmo movimento de interesse social, das relações sociais. A participação, entendida como um processo social e uma mediação, uma ferramenta em busca da plenitude do espaço banal e como processo, jamais é acabada. Isto porque a sua plasticidade vai mudando como um feixe de eventos que se instala em função das dinâmicas dos lugares e dos quais decorrem outros, muitas vezes imponderáveis. A noção de fugacidade que Braudel acredita, que vai fazendo o tempo longo, se associada ao evento Congresso da Cidade, mas não pode, contudo, ser confundida como algo sem forma, sem propósito, que não provoque mudanças intencionalmente concebidas, mesmo que no tempo curto de um governo, dentro de uma dinâmica social, de um tempo longo.

Por isso é que quando falamos em participação, há que se ter claro de que esta não se resume a um esquema operacional, a um procedimento ou a uma única forma a partir da qual os agentes se mobilizam, organizam-se para participar. Eles se organizam e se mobilizam usando o território e buscando novos usos do território. Esta mudança sutil é que deve ser dada pela efetiva participação, com vistas à criação de uma “cidadania territorial”, como já nos alertou Márcio Cataia (2001). Ela transcende a um procedimento. Assim, é que podemos supor que um evento quando se instala, instala outros, e estimula novos saberes, como processo de conhecimento, que decorrem mais da descoberta do que da experiência (SANTOS, 1996). E como descoberta, faz-se no presente, no qual reside também o passado recente, e também é

¹⁶ Torna-se imperioso, portanto, refletir sobre o Acontecer Solidário. Este consiste em um conjunto de ações que produzem “contiguidades funcionais que dão contorno a uma área definida” e é definido como o acontecer homólogo. Como intercâmbio entre áreas próximas impulsionado por novos processos econômicos exigidos para viabilização da produção, ocorre o que denomina de acontecer complementar. E há aqueles que são emanados a partir do “comando e organização concentrados”, que conferem sentido aos lugares e à vida das pessoas movidos pela informação a partir de lugares distantes, que são os acontecimentos hierárquicos (SANTOS, 2006a, p.17).

futuro próximo e imediato, mesmo que esse imediato se consubstancie em táticas (RIBEIRO, 2000), como parte de um projeto que se renova permanentemente e é sempre inacabado.

Partimos, assim, da noção de evento como um veículo de possibilidades que se dá sob uma relação tensa, contraditória, inscritos em uma dinâmica espacial. Para alguns agentes, tal relação produziria “irracionalidades”, mas para Milton Santos seriam na verdade “contrarracionalidades”¹⁷.

Os eventos, portanto, se renovam constantemente, e a incidência de eventos de toda ordem faz com que os lugares também mudem. Mas, os eventos também “são ideias e não apenas fatos. Uma inovação é um caso especial de evento caracterizada pelo aporte a um dado ponto, no tempo e no espaço, de um dado que nele renova um modo de fazer, de organizar ou de entender a realidade” (SANTOS, Idem, p. 148).

Um evento pode ser caracterizado simultaneamente, como finito (ex. recursos financeiros disponíveis) e infinito (ex. a democracia, a liberdade, a informação) (SANTOS, 1996, p.48). Nesse sentido, os eventos que chegam aos lugares nos autorizam a falar de uma combinação de elementos que lhe conferem existência. Quando o que está em questão é um tema como a participação assumida enquanto uma concepção de planejamento, vão coexistir eventos que poderiam ser finitos quando se trata de decisão sobre os recursos financeiros. Outros, como a democracia e a liberdade, são considerados como infinitos, por isso, abertos e em construção.

Uma nova concepção acerca da forma de tomada de decisão sobre a aplicação de parte dos recursos financeiros do município constitui uma inovação. Ao destinar parte dos recursos para decisão popular, um governo relativiza a prerrogativa que o regime democrático de caráter representativo lhe faculta realizar sem a exigência de consulta ou compartilhamento. Trata-se de uma inovação, que se realiza sob uma combinação de eventos que podem ser finitos e infinitos.

O processo de decisão popular sobre o orçamento municipal, que surge no Brasil em final dos anos 1980, é fortemente determinado pela ação partidária do Partido dos Trabalhadores (PT) ao assumir governos municipais através da implantação de um processo de tomada de decisão sobre parte de orçamento municipal, denominado Orçamento Participativo (OP).

¹⁷ Contrarracionalidades, para Santos (2006b), nem seriam as horizontalidades nem as verticalidades; é o que provoca um desequilíbrio vigilante entre horizontalidades e verticalidades na medida em que se contrapõem a uma racionalidade pré-existente ou que tenta se instalar como “formas de convivência e de regulação criadas a partir do próprio território e que se mantém nesse território a despeito da vontade de unificação e homogeneização, característica da racionalidade hegemônica típica das verticalidades” (SANTOS, 2000, p. 110).

O OP contribui decisivamente para o debate sobre a participação no Brasil, que ganha força a partir da Constituição Federal de 1988. A produção teórica e prática sobre as experiências de participação no Brasil nas últimas décadas, não se restringe ao OP. Contudo, a natureza representativa do exercício de participação popular expresso apenas pelos processos eleitorais é contraposto ao OP como o mecanismo de participação direta, sem que isso signifique a inviabilização de convivência entre estas duas vias de participação, conforme afirmam Maria Vitória Benevides (2001) e José Afonso da Silva (2006). O mesmo ocorre relativamente aos Conselhos de Políticas, que foram implantados a partir da Constituição Federal de 1988 (CF), e outras práticas organizativas de caráter associativo de iniciativa não-estatal.

A referida Constituição é, sem dúvida, um demarcador na institucionalização de mecanismos de participação, que se estendem para além das eleições dos governantes em sufrágio universal periódico. Contudo, de acordo com Silva (2006), a despeito dos institutos do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular de leis previstos na referida CF, o que temos no Brasil em termos de institucionalidade constitucional não se trata de uma combinação de participação direta e representação. O que se tem, na verdade, segundo este autor, é uma Constituição onde o que há é representação, participação indireta, com alguns institutos de participação direta. Para Benevides (2001) há um híbrido que este define como democracia semidireta, alcançado pela convivência de institutos ou mecanismos de participação direta e de representação, como, ademais, também é assim qualificada por outros autores.

Trataremos deste tema, assim como dos conteúdos da Constituição Federal de 1988 acerca da participação, ainda nesta parte do trabalho. Este evento normativo que é a Constituição tem início mesmo antes da instauração formal do processo Constituinte, e assume importância como um evento catalizador de outros eventos que o antecederam, impulsionador de outros que lhe foram coetâneos e provocadores de outros que os sucederam, não apenas em razão dos mecanismos propostos, mas do processo de mobilização social para garantia de direitos, incluindo especialmente o direito à participação. Cabe destacar que os posicionamentos teóricos acerca da participação em diferentes períodos expressam concepções que historicamente têm exercido influência sobre as normas constitucionais dos Estados nacionais e nas lutas políticas por participação.

Ao nos defrontarmos com concepções de participação, historicamente associadas à democracia, no interior das teorias democráticas, é possível falarmos de um processo de

globalização autoritária, que se faz apoiando e ao mesmo tempo construindo um discurso no qual há uma idealização do homem detentor de direitos imanescentes à sua natureza humana, incluindo o direito de delegar o poder de defesa e garantia dos seus direitos através da representação.

As noções de direito, de igualdade e de liberdade estão presentes nas teorias liberais sobre democracia, que não são recentes e continuam influenciando fortemente as normas nacionais através de um conjunto de ideias externas aos lugares, e que vão sendo transpostas de forma universal, que tem nas Declarações de Direitos um veículo de difusão da ideia de direitos, entre estes o direito de participação, e que no Brasil exerce forte influência na Constituição Federal de 1988. A combinação de institutos de democracia direta e de representação encontra-se ancorada nas concepções de democracia que forjaram os estados constitucionais e contribuem até o presente para concepções de participação, de homem e de formas de governar em um regime democrático, que justifica sua existência, pela necessária defesa e garantia de direitos aos homens.

A associação da ideia de direitos está fortemente associada à noção de participação e, por isso, também abordamos esta discussão nesta tese que trata de um processo de participação realizada por um governo que se denominava “Governo do Povo”.

Sugerimos, assim, que o Congresso da Cidade pode ser assumido como um processo constituído por um conjunto de eventos que se realizam inscritos na relação indissociável com o sistema de objetos. É dessa, ou nessa relação vão sendo constituídos os lugares, que por sua vez são inerentes a uma dinâmica territorial que tem na cidade de Belém uma das suas expressões.

CAPÍTULO 2

PARTICIPAÇÃO E TEORIAS DEMOCRÁTICAS: CONCEPÇÕES E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Considerando a concepção de espaço como o espaço de todos, “espaço banal”, (SANTOS, 2006b) e o suposto da coexistência, para uma reflexão sobre a participação, apresentaremos neste capítulo algumas ideias de pensadores importantes, para a compreensão da participação como conceito, que desde a antiguidade é associado à noção de democracia.

Se considerarmos que a democracia pode ser reinventada permanentemente enquanto um regime de governo, as formas em que o povo¹⁸ participa das decisões também mudam, a depender dos lugares aonde chegam as flechas do tempo, que contribuem para as formas de uso do território, reconfiguram e refuncionalizam o território. Isto porque os eventos que chegam como fatos e como ideias são veículos de uma visão de mundo, e nos quais a concepção de participação se encontra embutida.

Portanto, o que nos interessa acerca do conteúdo deste capítulo é aportar elementos que contribuem para uma reflexão sobre as possibilidades que um regime democrático, como uma conquista da humanidade, tem de se realizar e se reinventar frente às diferentes formas de uso do território, que um processo de participação impulsionada por um governo municipal busca alterar, incluindo as próprias formas de decisão e de participação, para além da mera formalidade do voto.

Isso se dá especialmente neste período, em que estão colocadas as possibilidades de usos sob duas perspectivas já referidas. A do seu uso como recurso, e a outra, do seu uso como abrigo. Esta última apontando para usos do território realizados como espaço historicizado e ação democrática, como processo em construção pelos “de baixo”, através de

¹⁸ Para Burdeau (1975), o mais importante em um processo democrático ou em uma democracia é saber o que é necessário entender por povo, e como este governa, uma vez que não se pode falar em democracia sem que o povo governe.

uma práxis que inverte o discurso hegemônico da participação como alternativa à crise fiscal em países como o Brasil, que na verdade esconde a desigualdade socioespacial.

As concepções que consubstanciam as teorias democráticas têm influenciado nações no mundo inteiro a constituírem um Estado de Direito¹⁹, inclusive o Brasil, onde são produzidas normas ancoradas em princípios liberais traduzidos em direitos declarados universal e indistintamente. Como símbolo da difusão de uma ideia de direitos e também de cidadania, temos as Declarações de Direitos. Mas os direitos escapam à maioria das pessoas, e a segregação socioespacial vai sendo desenhada de forma contundente, a despeito da formalização dos direitos através das normas.

Pode parecer que se trata de uma questão que se encontra referida apenas nas disciplinas que não têm no campo de preocupação o espaço, contudo, os ideais presentes nas teorias políticas influenciam sobremaneira concepções de como governar as cidades.

Portanto, o que apresentamos a seguir introduz algumas questões que se vinculam com a própria história recente da participação no Brasil, que tem como demarcador a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada por vários autores o marco de um novo momento dessa participação, seja em razão dos processos que a antecederam e convergiram para um processo de mobilização em torno deste evento normativo ou pelos seus desdobramentos em termos da institucionalização de mecanismos de participação até então inexistentes, ou mesmo da sua não aplicabilidade automática, como no caso do referendo, do plebiscito e da consulta, o que levou 10 anos até sua regulamentação, ou ainda do também longo período de quase 12 anos para regulamentação dos Artigos 182 e 183 do capítulo da Política Urbana desta Carta.

¹⁹ Para Evaldo Vieira (1999, p.9), um Estado de Direito é aquele que, se “efetivamente exercido se sustenta em certos princípios [...] o império da lei, da divisão dos poderes, a legalidade dos seus atos e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais”. Bobbio (2006, p. 18), por sua vez, afirma que geralmente Estado de Direito é entendido como “um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (leis fundamentais ou constitucionais) [...] quando se fala no âmbito da doutrina liberal do Estado, deve-se acrescentar uma determinação ulterior: a constitucionalização dos direitos naturais, ou seja, a transformação desses direitos em direitos juridicamente protegidos, isto é, em verdadeiros direitos positivos”. Cabem ainda referências ao que denomina de estado forte, que caracteriza o Estado liberal, uma vez que todos “os poderes públicos de qualquer grau” não somente encontram-se formalmente subordinados às leis gerais, como também há “subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, na linha dos princípios ‘invioláveis’ (Idem, p.19). E para assegurar o caráter de estado forte (não-despótico, porque há as leis que comandam), de defesa dos indivíduos contra os excessos de poder arbitrário e ilegítimo, Bobbio (Idem, p.19) destaca quatro mecanismos: 1. Controle do governo que exerce o poder executivo pelo parlamento; 2. Controle e fiscalização do parlamento no exercício do poder legislativo por uma corte de justiça; 3. Relativa autonomia do governo local frente ao governo central; 4. Poder jurídico dotado de independência em relação ao poder político.

Esta Tese não tem como objetivo estudar os referidos mecanismos de forma aprofundada. No entanto, não podemos desconsiderá-los, uma vez que os processos de participação que têm início no Brasil no final dos anos 70, e que são assumidos como Orçamento Participativo nos final dos anos 90, e se desdobram ou convivem com outros, mais amplamente vinculados ao planejamento, como os Congressos da Cidade de Belém, implantado por um governo popular denominado “Governo do Povo”, o processo denominado de “Cidade Constituinte” de Porto Alegre, dentre outros, fazem parte – para usar um termo de Francisco de Oliveira – da *linhagem* de mecanismos e formas de participação, que têm suas raízes fortemente ancoradas nos anseios de democratização dos anos 1960 em diante, mas que vão assumindo uma forma própria do lugar. E assim, poderíamos dizer que são várias formas de uso do território e de fazer uma democratização do planejamento, pelo lugar, por meio da participação, que também assume múltiplas formas. No entanto, a difusão de ideias que se faz a partir de outros lugares também informa um modo de fazer que chega por meio de eventos intencionais contrários ao modo do lugar, que os acolhe ou os rejeita.

Nesse sentido, é que a abordaremos neste capítulo algumas ideias de pensadores que consideramos serem significativos para a abordagem do nosso tema de pesquisa, na medida em que a discussão sobre participação nos remete aos temas da representação e da participação direta como concepção de governo, como eventos na forma de ideias, que têm consequências na constituição de um conjunto de ações e de uma materialidade que juntas se expressam na configuração territorial das cidades, e na forma de participação nas decisões sobre a vida que nestas se realiza. Ou seja, sobre o exercício do chamado poder soberano do povo e suas implicações territoriais, que, no entanto, não é uma dimensão que essa doutrina leve em conta. Mas, noções como igualdade e direitos apontam para uma reflexão sobre o uso do território, quando se pretende estudar a participação como concepção de planejamento de uma cidade.

2.1. ALTERNATIVAS DE PARTICIPAÇÃO NO PENSAMENTO LIBERAL

Tomar a palavra participação no seu sentido lato há sempre o risco de sua generalização. Tomar parte, ser ou fazer parte em algo nos remete a um sentido de que participar se refere a todas as formas de envolvimento coletivo ou individual nas atividades políticas. A participação tem sido assim reivindicada como concepção e atributo de governos,

partidos, movimentos sociais e corporações, o que resulta na utilização do termo “participação” de forma abrangente e diversificada, seja em termos teóricos ou práticos.

Do ponto de vista histórico, participação é reportada originalmente à sua associação com a democracia grega, como uma forma de governo; o governo de muitos, em que o povo participa diretamente. Portanto, é tema presente na discussão sobre democracia desde a Antiguidade, e vincula-se à noção de soberania popular, ao “poder do povo” – significado de *demokrata*.

Mas é sob duas perspectivas que esta tem sido historicamente concebida e debatida, quando relacionada a práticas de governos e participação popular nas suas decisões. A participação direta remonta à Grécia Antiga, aplicada à vida e ao Governo, que juntos conformavam um sistema de direitos, onde a palavra e o encontro em praça pública dinamizava a vida política sob um complexo aparato institucional. A outra perspectiva de abordagem é a participação realizada por meio da representação, que surge no final do século XVIII já sob os ideais liberais da modernidade, e nos quais o suposto de igualdade e de liberdade em que se apoiam deriva da compreensão de homem como naturalmente portador de direitos e de deveres, e que ganha seus contornos institucionais com os liberais.

Mas, no contexto da formulação das ideias do liberalismo do século XVIII, Rousseau contribui para a reflexão sobre a desigualdade e, neste contexto, a participação direta, o autogoverno ou a democracia direta. O divisor, em termos de concepção da participação popular é quando Rousseau adota em “O Contrato Social”, de 1762, a noção de soberania não mais tendo a titularidade no governante, transferindo-a para o povo, e este, o detentor da soberania. A ideia inspiradora de Rousseau sobre autogoverno e participação mais radical é creditada à democracia direta como a única possibilidade do povo autogovernar-se. Isso significa que o princípio da soberania popular tinha como horizonte a autodeterminação, e esta, por sua vez, é que consubstancia este princípio.

Contudo, mesmo para Rousseau, a autodeterminação não se torna possível nos contornos da sociedade do século XVIII. Esta forma de exercício da democracia continha limites, uma vez que considera que a autodeterminação popular só se torna possível com a participação do povo diretamente no governo, e em condições de igualdade, em termos de posses e propriedades. Mas é da ideia de vontade geral de Rousseau, que vão se desenrolar as formulações liberais que a sucedem, desde a vontade geral à vontade individual, que redundam nos valores universalmente difundidos da representação política. Um dos primeiros

críticos à participação direta é Benjamin Constant, que a esta se opõe em seu livro “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, do início do século XIX.

Constant considerava que a liberdade estava subordinada aos interesses da coletividade, o que conferia ao povo a condição de soberano no âmbito público e escravo na sua vida privada, uma vez que estas se confundiam.

Em praça pública se decidia desde sobre a guerra, alianças e tratados com os estrangeiros, votação de leis, exame de contas, julgamentos, enfim, um conjunto de prerrogativas, que segundo este consistia no que “os antigos chamavam de liberdade; eles admitiam, como compatível com ela, a submissão completa do indivíduo à autoridade do todo. Não encontrareis entre eles quase nenhum dos privilégios que vemos fazer parte da liberdade entre os modernos” (CONSTANT, 1995, p. 11, apud GUSMÃO, 2001, p. 44).

Mas, o sentido não era de negação da liberdade dos antigos. Considerava haver liberdade, que os modernos, no caso os jacobinos, não se apropriavam do que reconhecia como o exercício dos direitos de cidadão, que participavam das decisões de ordem pública na condição de indivíduos, embora o fizessem subordinados despoticamente à coletividade.

Mas, o elemento novo em relação à liberdade negativa dos modernos, que não se assemelha a dos antigos, é a forma pela qual os modernos participam da vida pública, ou seja, “é o direito para cada um de influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições e reivindicações às quais a autoridade é mais ou menos obrigada a levar em consideração” (CONSTANT, 1995, Idem, p. 47).

Desta forma, resta tempo aos modernos de cuidarem da sua vida particular, e assim a sua individualidade é soberanamente exercida, constituindo assim um pensamento do único meio de exercício do governo, que é a representação ou a democracia representativa. Este é o sentido da liberdade positiva, qual seja o de exercer a individualidade, transferindo o que não se quer ou não pode fazer aos representantes, podendo assim exercer autonomamente a liberdade individual como “[...] a verdadeira liberdade moderna [...] pedir aos povos de hoje para sacrificar, como os de antigamente, a totalidade da sua liberdade. A liberdade política é o meio mais seguro de afastá-lo da primeira [...]” (Idem, p. 48). Contudo, não defende uma renúncia à participação política.

Outro autor de expressão na defesa da representação é Tocqueville, por meio de seu livro-documento “Democracia na América”. Inspirado pelo que presenciou da experiência

americana, ainda como colônia inglesa, aposta na defesa da liberdade econômica, política e religiosa, juntas, como elementos de garantia da igualdade de condições de participação. A ênfase da liberdade religiosa pode ser encontrada quando este associa a prática democrática nas colônias inglesas aos desdobramentos, claro, nas circunstâncias das colônias, na individualidade das congregações religiosas, na separação do Estado e da Igreja, o que chama de um “liberalismo religioso” (TOCQUEVILLE, 1965, p.18) e sua forte influência na democracia.

Do ponto de vista econômico, a luta pela não taxação das suas propriedades sem representação, aos moldes do que ocorrera com os ingleses, como uma conquista junto ao Parlamento, abre o caminho para a liberdade econômica. E junto com a liberdade religiosa vai conformando com maior força do que na própria Inglaterra, de onde os colonos já traziam suas experiências, a liberdade política. E assim essa tríade, segundo Tocqueville, configura a democracia americana. Mas há fundamentos que explicam o seu crescimento, e os enumera como sendo:

Primeiro, a herança da discordância: a profunda insatisfação dos ingleses do século XVII com as condições de sua vida econômica, política e religiosa. E segundo, a esperança de que quase todas as injustiças poderiam ser reparadas no ambiente no Novo Mundo (TOCQUEVILLE, 1965, p. 20).

Os colonos detinham ao mesmo tempo um sentimento de desespero frente ao que viveram na Inglaterra, e de otimismo diante do que esperavam alcançar na colônia. Mas, as colônias não tinham a mesma dinâmica. A prática de representação, embora fosse um princípio, não incorporava a todos sem condicionantes. Apreende-se, em Tocqueville, que não há processo único em todas as colônias, há particularidades, contradições, ora voto universal, ora voto condicionado à taxação ou condição econômica e cível, em se tratando dos escravos, e que vão confirmando o caminho da democracia representativa e da necessária igualdade de condições para o exercício da liberdade, e a constituição da democracia. Mas esta não se realiza do ponto de vista deste autor, se os direitos não se estendem a todos, pois segundo este, ou é para todos ou para nenhum.

A combinação entre o direito econômico, político e religioso se constituem assim na base da democracia. Esta acepção vem dos fundamentos já mencionados, mas também da complexa construção que essa combinação provoca. Estes direitos estão referidos a sujeitos concretos, que não se encontram em condições de igualdade, e que mantêm laços diferenciados a partir da colônia, com a própria Inglaterra, além das situações internas.

Antes de nos reportarmos a Stuart Mill (1995), cabe apontar um aspecto da representação no debate em torno da Constituição norte-americana.

Os representantes eleitos pelas massas, como defendido por Tocqueville e Madison, impunham-se em razão do receio da influência dos eleitores sobre os eleitos. Os processos de escolha dos representantes em bases locais trariam sempre o risco de prevalecer interesses provincianos. Por isso, apregoam o distanciamento entre os eleitores e os eleitos.

Stuart Mill (1995), com a sua ideia de governo representativo, avança na discussão sobre o tema da participação, diferentemente de Bentham e James Mill. Destes autores, a quem Macpherson classifica como utilitarista, no interior das correntes de pensamento liberal sobre a democracia entre os séculos XVIII e XIX, podemos destacar como centro da sua preocupação a inserção competitiva do indivíduo na economia de mercado, com vistas a alcançar o bem-estar por meio da obtenção de riqueza. A busca permanente por maximização da riqueza é, na verdade, o que lhe permite obter poder de subordinar a si outros indivíduos como um atributo naturalmente inerente ao homem maximizador. O poder assim é obtido em razão direta da riqueza.

A noção de participação está associada à inserção individual competitiva no mercado, com vistas à obtenção de riqueza, e é por essa via que o indivíduo encontra a sua realização, a sua felicidade e seu bem-estar. Frente à desigualdade econômica, restariam os direitos políticos como meio de participar em condições de igualdade. Malato (2004) traz de Macpherson que sob este suposto de participação na sociedade de mercado, e tendo a sua individualidade protegida do próprio Estado, frente ao requisito da liberdade [política] para competir e obter riqueza, é que a escolha dos governantes ocupa lugar no pensamento de Bentham e Mill.

Torna-se tão reveladora tal preocupação, que o processo de escolha, que se dá através do voto, via de escolha dos governantes, não é extensivo a todos, na medida em que o critério econômico é definidor dos detentores de direitos políticos. Exclui as mulheres, crianças e os considerados pobres, que assim se encontram sob proteção dos proprietários (PATEMAN, 1992, apud MALATO, 2004). Ou se quisermos, encontram-se por estes representados, algo como o impedimento ou a negação ao próprio exercício da democracia representativa, que tem no voto o recurso de sua legitimação.

Contudo, ao se apoiar no indivíduo, a noção utilitarista que rege uma apreensão do que seriam interesses coletivos é a de que o conjunto de interesses individuais é que se constitui como somatória, os interesses de todos. Ao Estado cabe a proteção dos interesses individuais, e

aos eleitos recai o poder de proteção da liberdade para maximizar a satisfação das necessidades individuais.

Como um defensor da representação, Stuart Mill desenvolve em seu livro intitulado “O Governo Representativo” a argumentação de que a melhor forma de governo é a representativa. O governo deve ser exercido pelos eleitos, o que configura uma ruptura com a ideia de poder absoluto, que associa a ideia de passividade na medida em que “A nação como um todo e todos os indivíduos que a compõe ficam privados de qualquer voz potencial no próprio destino.

Para este autor, um governo irá sempre contar com opiniões contrárias ou a favor às suas medidas. Por isso devem existir instituições regulares, por meio das quais as diferentes opiniões se exprimem, e sobre as quais o governo pode exercer o controle, não mais como poder absoluto. Um bom governo não deve abdicar do melhoramento do próprio povo, que se faz pela participação política, que, por sua vez, proporciona-lhe, cada vez mais, desenvolvimento pessoal. À esta ideia se associa a noção de liberdade, exercida sob a égide do próprio governo.

O exercício do poder absoluto corresponde a uma situação de passividade, na qual os indivíduos que compõem a nação se encontram “privados de qualquer voz no próprio destino. Não exercem qualquer vontade, com respeito aos seus interesses coletivos. Uma vontade que não a deles, tudo decide, sendo legalmente crime desobedecer-lhe (Idem, p.35 35), impedindo o que chama de desenvolvimento das faculdades ativas do povo. Essa ideia de faculdade ativa encontra-se estreitamente relacionada ao que considera o bom governo, qual seja, aquele que por meio do melhoramento dos negócios do governo, negócios públicos, há aperfeiçoamento no próprio povo, que deve ter nas mãos o controle das suas ações. E o melhoramento do próprio povo se constitui no principal elemento de um bom governo, na medida em que

[...] a forma de governo idealmente melhor é aquela em que a soberania ou o poder de controlar o supremo em última instância se encontra investido no agregado inteiro da comunidade, tendo cada cidadão não só voz no exercício dessa soberania extrema, mas sendo chamado, pelo menos acidentalmente, a tomar parte real no governo pelo desempenho de alguma função pública, local ou geral (Idem, p.38).

Esta noção de interesse coletivo e boa gestão dos negócios públicos vão exercer, assim, um efeito potencializador ou deteriorador das faculdades de que são portadores os vários membros da coletividade. A sua participação no processo de escolhas dos governantes,

segundo este autor, em não tendo sido possível em todos os estágios da civilização, o é nas circunstâncias que lhe possibilite tal intento, como aquelas em que formula a sua teoria. A adoção da escolha dos seus representantes através do voto deve resultar em benefícios imediatos e também futuros, como requisitos para que um governo se reivindique popular.

Advoga, assim, a superioridade desta forma de governo, que se apoia nos princípios de verdade aplicáveis universalmente, tanto quanto uma proposição possível de ser definida como respeito aos “negócios humanos”. Estes princípios seriam: a garantia de que os direitos individuais ou de todos somente se encontram protegidos se os interessados se mostrarem capazes de sustentá-los, e de forma habitual; o outro consiste em que as energias pessoais despendidas em termos de volume e variedade garantirão atingir o maior crescimento e difusão da prosperidade geral.

Em outros termos, sua proposta de governo se assenta em princípios orientadores da ação individual motivada pela busca da prosperidade individual, donde deriva a prosperidade de todos, como soma das individuais. Cabe aos próprios indivíduos protegerem-se dos males que outros indivíduos possam lhe causar.

Como se vê, trata-se do poder e capacidade suprema do indivíduo para maximizar seus ganhos, defendendo-se de tudo o que se interpuser aos seus anseios de sucesso e prosperidade, como os outros indivíduos, e a própria natureza. Mas esta defesa se dá no contexto da liberdade defendida pelos liberais, entre os quais há convergência em torno do caráter e da forma de exercê-la, tendo como primado a sociedade de mercado, na qual os governantes eleitos se tornam os defensores e garantidores naturais dos interesses individuais. Isto porque, segundo Mill, na ausência dos defensores dos interesses dos que se denominam de excluídos, estes estarão esquecidos.

Mas em não sendo possível avançar individualmente para além do estágio em que os chamados melhoramentos se encontram, os resultados obtidos por todos “importa na concepção idealmente perfeita de governo livre. Seja quem for que se exclua dele, terá os seus interesses privados da garantia concedida aos demais, ficando-lhe reduzido o campo de ação, bem como o estímulo que de outra maneira teria para a aplicação das energias” (Idem, p. 41).

Segundo Mill (1995), um governo de todos, em que a igualdade econômica se faça possível, ainda está por ser realizado. O que este pode contribuir é para o compartilhamento da prosperidade, que se torna possível na contraposição do que chama do tipo ativo e do

passivo, ou seja, “[...] o que luta contra os males ou o que os suporta; o que se dobra às circunstâncias ou o que se esforça por dobrá-las” (Idem, p. 43). É a participação política que confere as condições de igualdade de oportunidades.

A noção de caráter ativo e de caráter passivo está intimamente ligada ao empenho dos indivíduos em competir em uma luta contra as forças da natureza, em que ao caráter ativo correspondem “os hábitos e a conduta que promovem a vantagem de cada membro individual da comunidade devem pelo menos formar parte dos que conduzem melhor, no fim de contas, ao adiantamento da comunidade como um todo.” (p.44). Trata-se das vantagens individuais, que, ao final, se difundem a toda a comunidade.

O caráter passivo, por sua vez, expressa um aparente contentamento, que, na verdade, segundo Mill, é descontentamento combinado à indolência e à indulgência consigo mesmo e como os demais, e se estende desde a vizinhança até outros países, o que leva ao seu não desenvolvimento ou elevação. Significa falta de ambição e passividade dos que não encontram os meios para o seu desenvolvimento, e levam consigo os demais à semelhante situação.

Por isso, não adianta serem pessoas e famílias felizes, se não forem dotados de um espírito competitivo, de ambição de tornarem aos demais mais felizes, de promoverem desde aos vizinhos até os países, ou de melhorarem a si mesmos, e assim não se encontrarem em estado de “contentamento à simples pusilanimidade e falta de espírito” (p.45), ou falta de aspiração que se constitui em obstáculo que impede o melhoramento, o que faz com que a maior parte da raça humana se mantenha em estado mais selvagem ou semisselvagem (Idem, p.46).

Estes aspectos estão relacionados ao que considera ser a melhor forma de governo, a representativa, como governo de muitos, no sentido de que deve haver estímulo à participação, pois mesmo os que não se encontram em estado de cidadania, estão em igualdade de condições políticas, rompendo, assim, com o estado de passividade ou um “governo de um” (p.47), no qual o indivíduo está “reduzido a importar do lado de fora da porta aos árbitros do seu destino, sem que o chamem para dentro para consultá-lo [...]” (p.48). O privilégio de participar deve ser estendido aos que não se encontram com cidadania garantida, da mesma forma que aos demais. Ou seja, esta forma de participação equivale à igualdade política, e se lhes são confiadas obrigações públicas, tornar-se-ão educados.

Macpherson (1978) entende que há fragilidades em Mill, que embora defenda o governo representativo resultante da escolha por muitos, exclui do direito de voto aqueles que não dispusessem de renda, ou se encontrassem com dificuldades financeiras, o que lhe retirava das condições de conformidade com a sociedade de mercado. Da mesma forma, estabelece ainda pesos eleitorais, nos quais empresários, publicitários, artistas e profissionais liberais têm peso maior na votação, em detrimento dos demais; considera que há que ser superada a sociedade de mercado, contudo, a participação se constitui no seu aperfeiçoamento.

O governo representativo proporciona que todo o povo participe, e esta participação “deverá ser por toda parte tão grande quanto o grau geral de melhoramento da comunidade o permita; e que é de desejar-se, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado” (MACPHERSON, 1978, p. 49).

José Afonso da Silva (2006) recupera de Sieyès – autor da obra que, segundo Silva, funda o Estado liberal na forma como se apresenta hoje, e com ele o governo representativo defendido por Stuart Mill – que a nação é um corpo *comum* que vive sob o mesmo corpo de leis, e desta ideia decorre a “vontade comum *representativa* que não é plena e ilimitada nos representantes. Isto porque esta vontade é apenas uma parte da vontade nacional e os delegados não a exercem como direito próprio, mas como direito do povo, direito alheio. Com esta noção é que se chega ao princípio da soberania, uma vez que o que é representado é a nação, e não povo. Assim, é que segundo Silva (Idem, p. 188), realiza-se o Estado liberal e a democracia representativa “pela qual o princípio da participação se realiza por meio de representantes eleitos”.

Em Schumpeter (1984), cabe destacar, que o que chama de participação popular é a que se dá com um único fim, de eleger os que irão lhe governar, e o fazem a partir de um corpo institucional no qual se estabelece uma competição por votos entre aqueles designados para governá-los. A democracia se realiza, assim, como um sistema no qual os governantes são escolhidos por meio da competição dos votos dos eleitores. E ao eleger, o povo já se encontra representado, uma vez que a oportunidade que lhe cabe é de aceitar ou recusar aqueles que lhe são apresentados para governá-los. Não cabendo assim, ao cidadão, participar da política, pois quando o faz, cai o seu desempenho mental e tende a ceder a preconceitos e impulsos extrarracionais e irracionais.

A sua teoria é crítica à ideia de bem comum ou, ainda, o que traz mais atenção na sua teoria, é que este considera que a ideia de vontade popular pode ser relativizada na medida em

que o cidadão produz elites políticas, bem como as decisões democráticas podem não ser as mais aceitas. A democracia, assim, seria um procedimento a partir do qual uma elite política toma decisão através dos membros que a compõem, e, sobre as quais os eleitores não incidem com as suas vontades após a delegação de poder.

2.2. ROUSSEAU E MADISON: REFLEXÕES SOBRE ALTERNATIVAS À DEMOCRACIA

André Singer (2004) parte da constatação de que há uma crise democrática e ressalta a importância das teorias contidas em Rousseau (*O Contrato Social*) e Madison (*O Federalista*) e reflete sobre estas para apontar alternativa na contemporaneidade. Considera que há uma “desilusão generalizada” com a democracia. Nos chamados países de “democracia madura” haveria um desencanto, e na América Latina (inserida como parte do “resto do mundo”) a desilusão chegou rápido, sem poder viver e comemorar a sua instalação.

André Singer, contudo, aponta que a saída para esta crise estaria na combinação entre “participações direta local (nos assuntos onde haja grande consenso) de um lado e, de outro, a representação nas unidades políticas mais amplas e nos temas em que haja divisão” (Idem, p.54).

Este autor parte de duas obras: o “*Contrato Social*”, de Rousseau e “*O Federalista*”, de Hamilton Madison e Jay, sob o suposto de que há pontos comuns entre as mesmas. Estes pontos são a soberania imanente, republicanismo e federalismo. E justifica as diferenças e semelhanças de concepções ancoradas no que os separa, que é a defesa da participação direta em Rousseau e da representação em Hamilton Madison e Jay.

O primeiro aspecto abordado sobre as posições dos autores é sobre a República e a forma de sua realização enquanto um sistema de governo. Para Singer, Rousseau atualiza a noção de república por meio de um Estado das Leis, um estado constitucional, mas que não se faz por meio da representação, embora a vontade possa “ser implementada por outros” há uma vontade só você pode sentir” (Idem, p. 57) e, desta forma, o poder legislativo não pode ser exercido por delegação. Singer atribuiu esta formulação como inspiração de Rousseau em Roma, onde, para este, os tribunais eram tão reverenciados, e não se tinha sequer imaginado que eles pudessem usurpar as funções do povo e que, no meio de tão grande multidão, nunca tivessem tentado decidir por sua conta única em plebiscito (ROUSSEAU, 1973, p.61, apud SINGER, 2004, p. 56).

Madison e Hamilton por sua vez, também apoiados na experiência romana, mas trazem dos EUA e de Maquiavel a noção de que o conflito “entre os grandes e o povo” não se traduziam em problema, mas em virtudes. E a existência das repúblicas as canalizaram de forma a evitar a formação de facções e de corrupções.

E como isso se faria? Pela instituição da representação, o que permite deslocar os conflitos das ruas para serem negociados no Parlamento, provocando divisões entre o povo e fragilizando o seu poder, uma vez que passa também a ser exercido por seus representantes.

Estabelecidas as questões gerais subjacentes à noção de soberania, Singer estabelece um paralelo entre a efetividade da República moderna e a forma de exercício que chama de “poder local” (Idem, p.59).

Se para Rousseau, a República moderna se dá pela soberania de leis gerais decididas pelo povo, Madison acredita que as leis dividem o objeto de decisão dos representantes. A soberania é imanente e não transcendente em relação ao povo, pois este participa da sua elaboração e aprovação e não são apenas delegadas a uma autoridade externa a este, ao invés de que para Rousseau não há “delegação” legítima. De acordo com Singer, Madison também defende um poder que emana do povo, e por isso o que busca argumentar é que o projeto de Rousseau era não democrático, mas republicano, e traz do “Contrato Social” fragmentos em que Rousseau afirma que:

É contra a ordem natural governar grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembleia para ocupar-se dos negócios públicos e compreender-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer Comissões sem mudar a forma de administração (ROUSSEAU, 1973, p.90 apud SINGER, 2004, p. 58).

Desse quadro de semelhanças, o autor ainda observa que ambos defenderam o sistema de eleições para escolha dos representantes. Mas identifica divergências acerca do papel das facções ou pequenos grupos. Para Rousseau há, por um lado, o risco de que o cidadão se descentre da vontade geral, mas, por outro, de que os representantes se apropriem do poder soberano do povo. Supõe, assim, que há uma tendência permanente da autoridade delegada de usurpar o poder popular.

Para Madison, estas cumprem o papel de divisão do poder, e assim evitam que as assembleias populares sejam dominadas por grupos “majoritários ou minoritários” (SINGER, 2004, p. 58) e, portanto, cabe aos representantes, detentores do poder delegado, cuidar para

assegurar a soberania popular. E este poder delegado pode ser tanto no exercício do poder no âmbito local, que no contexto de Rousseau são as pequenas aldeias, como no de Madison, o território norte-americano.

Rousseau credita, conforme o referido autor, à possibilidade de consenso a manutenção do interesse geral sobre o particular, uma vez que embora discordando, tornou-se mais fácil decidir, frente a recursos escassos e questões menos complexas. E, ao final, quem decidir está obedecendo a si mesmo, e não submetido aos seus representantes.

Madison, por sua vez, embora não se posicione contrariamente à viabilidade de pequenas comunidades, considera que quando os processos se diferem em razão das grandes extensões, reduz a possibilidade de que “uma facção possa tyrannizar a população de uma pequena comunidade. A multidão dilui as facções, torna-as menos perigosas” (Idem, p.60). Singer atribui tal posição a uma não crença de Hamilton e Madison no consenso, ou na capacidade do grupo de solucionar suas divergências em nome do “interesse comum sem suprimir a liberdade” (Idem). A representação seria o meio para enfrentar a divisão do povo que, segundo este, sempre existirá; atribui aos partidos o controle mútuo (povo e partidos).

Nestes termos, Singer conclui que uma alternativa à crise democrática reside na combinação dos princípios da participação direta e da representação. Seria um caminho viável para preservar a combinação da autonomia com a existência de unidades separadas politicamente, e toma como argumento empírico a experiência norte-americana de Hamilton e Madison – que Tocqueville recuperaria, inspirado em Rousseau. E assim acredita que há impossibilidade de tomada de decisões no nível da federação pela via da participação direta, donde Singer conclui que “a opção pela federação sugere um vínculo importante entre representação e participação direta [...]. A experiência e participação dos E.U.A. indicam que a representação precisa ser complementada pela participação direta nos assuntos locais se quisermos ter uma democracia revitalizada” (Idem p.61).

Esta alternativa apresentada por Singer é discutida, embora sem uma referência direta a este autor por Claudio Vouga (2004), na mesma coletânea em que Singer está presente com a sua proposta alternativa ao que considera um impasse e crise da democracia contemporânea.

Para Vouga (Idem), embora a democracia moderna seja reconhecida como o exercício da liberdade em condições de igualdade, como um valor universal, este afirma que a crise e desencanto referidos à democracia, devem-se ao fato de os que assim o consideram, não

levam em conta que esta se realiza de forma particular a cada tempo e circunstancia “(Idem, p. 236), não cabendo, portanto, transposição de modelos, em particular o modelo norte-americano, uma vez que para este, mesmo para Tocqueville, ao se referir em particular à democracia sul-americana, afirma que deve partir das condições que lhe são particulares, como tradições, costumes, território, instituições políticas e outros. Nesse suposto é que estaria a solidez de uma democracia.

Mas o que se observa é que embora o autor recupere esta ideia, o que podemos identificar em Tocqueville é que este, à luz de comparação, identifica que América do Sul e México em meio à revolução “se debate no fundo de um abismo de onde seus próprios esforços não são capazes de fazê-la sair [...] a América do Sul é cristã como nós; tem nossas leis e nossos costumes, tem todos os germes da civilização que se desenvolveram no seio das nações europeias e de seus descendentes; a América do Sul, além do mais, tem o nosso exemplo, porque permaneceria ela bárbara [...] uma época mais ou menos distante virá, sem dúvida, na qual os americanos do Sul formarão nações florescentes e esclarecidas” (TOCQUEVILLE, 1981, p. 319-530, apud VOUGA, 2004, p. 236-238).

Vouga (2004), contudo, enfatiza que Tocqueville tinha plena consciência de que um regime político não se realiza descolado das condições concretas e, por isto, este não propõe imitação. Interpreta que Tocqueville sugere que se há uma interpretação do seu pensamento no sentido de que estaria propondo uma transposição da experiência norte-americana isso se daria em nome da desconsideração da substância do seu pensamento por aqueles que se atêm apenas à forma.

A ideia central de Vouga (Idem) é que Tocqueville considera que cada povo vai encontrar o seu caminho frente às suas próprias circunstâncias, como fizeram os norte-americanos. O fundamento da sua argumentação remete a duas questões. Uma é o reconhecimento da diversidade (institucional, cultural, das formas de organização da sociedade civil) como próprio ao princípio da liberdade, a que os próprios liberais pregavam; o outro é o reconhecimento de que vivemos em uma sociedade capitalista que no século XX é marcada pelo fim da ingenuidade liberal assentado no indivíduo, e que, a seu ver, é traduzida como neoliberal.

Do ponto de vista dos valores, mantida a democracia como valor universal e o ritual eleitoral, onde os direitos do homem sejam de aceitação universal, cessam aí as possibilidades de sua universalização, pois os direitos humanos não são os mesmos para todos os povos. E

apresenta como alternativa, além da diversidade institucional e outras, a diversidade “das soluções para as questões postas por cada povo sobre a melhor maneira de governar”, e considera que sobre os norte-americanos, hoje é certo dizer que são “inimigos da diversidade do gênero humano” (Idem, p.245).

Por fim, considera a democracia como porta aberta à reinvenção, como um tema que a cada fórmula supostamente adequada pode surgir a contestação, seja de natureza teórica ou prática. A democracia como regime de governo é forjada pelas alternativas particulares a cada povo, a cada grupo, a cada comunidade. Nesse sentido, nos sugere que a discussão apontada por Singer não pode ser assumida como possibilidade do que aquele autor apresenta como uma alternativa à crise da democracia, pois não haveria uma crise, e questiona os valores que regem a sociedade norte-americana.

Assim, as alternativas apontadas consistem, de um lado, na ideia de república como uma combinação da representação com a participação direta, ou seja, como uma alternativa que envolve a todos. A outra, não parte da ideia de crise da democracia, e assim, a forma de participação popular ou a democracia é construção de cada povo, que deve buscar uma forma própria de construção das formas de participação. E exclui a possibilidade de que haja um modelo de democracia que possa ser replicável, transposta.

São assim as condições particulares de cada povo que forja a sua forma de participar da vida política. Porém, se não podemos nos ater apenas aos aspectos de participação política, de processos eleitorais, ou mesmo da participação direta, assumir que não há um modelo que subordine a todos significa reconhecer que há uma tensão permanente em torno de projetos revelados pelo território; e que são visíveis na configuração territorial das cidades e de todos os lugares.

Isso se dá a despeito da tentativa de ocultação das tensões e da desigualdade, por meio de um discurso, a exemplo da participação como princípio democrático, da garantia de direitos e da igualdade que nos são difundidos e expressos em normas constitucionalizadas ou não.

Nesse sentido é que no Brasil a Constituição Federal de 1988 reafirma princípios liberais ancorados na ideia de soberania popular, mas que não têm ultrapassado o caráter normativo que pouco contribui para uma reflexão sobre as desigualdades socioespaciais às quais encontramos-nos submetidos, incluindo aquela relativa aos processos decisórios que se

fazem no Brasil sob extrema centralização, seja no âmbito dos governos, e desses em aliança com as corporações.

Apresentaremos a seguir uma síntese das ideias de dois autores acerca dos princípios liberais. O primeiro trata da noção de liberdade, igualdade e direitos (BOBBIO, 2006). O segundo (BURDEAU, 1975) traz um entendimento da forma de interpretação do homem no liberalismo, desencadeando uma interpretação que o desloca do caráter abstrato e apriorístico da sua existência frente à sociedade. A noção de povo orienta tais interpretações, mas Burdeau nos conduz a refletir sobre um homem concreto, que tem um projeto, e que se aproxima da nossa abordagem na perspectiva espacial para uma discussão sobre a participação.

2.3. DOS PRINCÍPIOS GERAIS À NOÇÃO DE POVO: LEITURAS DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS POR BOBBIO E BURDEAU

2.3.1. Os princípios de liberdade, igualdade e direitos: Bobbio

Segundo Bobbio (2006) ao longo do tempo, o significado descritivo do termo “governo do povo”, não se altera, mas o mesmo não ocorre com “o seu significado valorativo, segundo o qual, governo do povo pode ser preferível ao governo de um ou de poucos e vice-versa”. Desta forma, o “titular” continua sendo o povo, entendido nos termos de Bobbio como o “conjunto de cidadãos a que cabe em última instância o direito de tomar decisões coletivas” (BOBBIO, 2006, p.31).

Em sendo, a liberdade e a igualdade regidas por uma lei natural, todos os homens são iguais e independentes, e “[...] ninguém deve provocar danos aos demais no que se refere à vida, à saúde, à liberdade ou às posses” (LOCKE, 1990, p. 231 apud BOBBIO, 2006, p.12), Porém, Bobbio ressalta que se trata de uma igualdade e liberdade formais. E como um veículo das ideias liberais, o Estado é concebido em termos formais quanto aos seus poderes, como o Estado de Direito; e em termos de suas funções, como o Estado mínimo, em uma combinação de direitos políticos e econômicos. Estas se traduzem em princípios que se encontram expressos nas normas universais, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1776 (EUA) e a de 1789 (França).

Sob esta concepção, o indivíduo como o elemento central da sociedade na doutrina liberal dispõe de mecanismos institucionais que lhe asseguram a liberdade de fazer o que

deseja, livre da coerção dos detentores do poder, bem como dispõe de meios para se defender dos que ameaçam seus direitos, uma vez que a liberdade de defender-se lhe está assegurada, em condições de igualdade. Em uma equação entre direitos e deveres lhe é facultado, inclusive, o direito de não participar “de ato que possa de algum modo interferir naquela faculdade de fazer ou não fazer” (Idem).

Mas a ênfase da liberdade que está na base do pensamento liberal destaca-se especialmente no âmbito econômico, material. Neste âmbito, ser livre significa poder competir e prosperar. Ou seja, o par liberdade/prosperidade marca o fim progressivo dos laços feudais, dando lugar à ascensão do liberalismo e ao princípio de liberdade para associar-se. Associação²⁰ esta que tem por finalidade preservar os direitos naturais prescritos, normatizados, que têm como expressão mais notável o liberalismo em termos universais, as Declarações de Direitos, que inspiram normas de estados nacionais, inclusive do Brasil.

Tendo na esfera econômica a liberdade como um direito, e na esfera política a representação como meio de expressão e garantia dos direitos, o liberalismo, porquanto, não consegue pela via doutrinária impedir as desigualdades, que se tornam cada vez mais verificáveis na existência concreta da vida das pessoas. No final do século XIX, a condição que os torna iguais não é senão a de concorrer como consumidor e produtor (BELLAMY, 1994, p. 13, apud MALATO, 2004).

Esta concorrência é regulada por uma esfera invisível, o mercado, e como garantidor e mediador, o Estado. E que papel cabe aos indivíduos na defesa dos seus direitos individuais? Se há uma instância reguladora, o mercado e um mediador, o Estado, a defesa de seus direitos se faz por meio da delegação de poderes para que outro o represente, que defenda e assegure seus direitos.

Assim, é através da representação, da escolha por meio do voto, uma vez que este é o mecanismo universal de escolha e participação dos indivíduos nos processos políticos, que se dá a manifestação da sua vontade. Os representantes definem políticas, medidas pertinentes à vida em todas as suas dimensões. E o Estado, através de um aparato institucional de representação, é o lócus da disputa de interesses antagônicos defendidos através de representantes eleitos em um processo de universalização do voto. Não é ao

²⁰ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), em seu art. 2º traz que “O objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e não prescritíveis do homem”.

indivíduo que cabe o poder, senão o poder de delegar. Neste caso, o direito de que são dotados, que lhes cabe, é o direito à delegação do poder de representação aos eleitos.

Tal arranjo nos remete aos mecanismos institucionais apontados por Bobbio (2006) relativamente ao controle, fiscalização, autonomia relativa do poder local (por exemplo, esfera municipal, e mesmo estadual, no caso Brasileiro), e independência política do judiciário em relação ao executivo no Estado de direito. Na verdade, o que supomos que este autor nos sugere é que há um controle e subordinação em cadeia dos poderes públicos frente às leis e destas aos limites constitucionais, com vistas a resguardar os direitos individuais do poder despótico e ilegítimo do próprio Estado.

E assim, os supostos e princípios liberais, bem como os mecanismos e o aparato institucional, que os operam, respondem a uma concepção que tem como ponto de partida, direitos individuais fundamentais como naturalmente dados, transformados em um arcabouço normativo e/ou constitucionalizados. Porém, mesmo que prescritos nas normas, ainda requerem meios de defendê-los.

Podemos ainda destacar em Bobbio (2006), dois aspectos que nos ajudam a refletir sobre os termos em que a doutrina liberal vai sendo construída. Um diz respeito ao fato fundante do que viria a ser denominado no liberalismo de “direitos do homem”²¹ (Idem, p.12). Esta tradução liberal do que vem a ser entendido como direitos, contém historicamente conquistas dotadas de um conteúdo de “liberdade”, dado o fato original de derivarem de lutas entre grupos sociais e a monarquia, traduzidas em acordo sobre os limites dos que devem obedecer e dos que comandam, e sob que forma estes limites se realizam.

Desta forma, surgem como acordo entre as partes, como ganhos que exprimem um sentimento de liberdade frente ao poder absoluto dos reis. Mas, quando normatizados, transformam-se em concessão, como direitos concedidos, mantendo o poder do rei, como direitos concedidos e se configuram então em uma “ficção jurídica” (Idem, p. 14). O que nos sugere o seu caráter meramente formal.

²¹ Bobbio reporta-se à concessão da Magna Carta por João Sem Terra, em 1215 na qual “as faculdades e os poderes” que a constituía “são conhecidos sob o nome de ‘liberdade’ (*libertates, franchises, freedom*), ou seja, como esferas individuais de ação e de posse de bens protegidos perante o poder cativo do rei” (BOBBIO, 2006, p. 13). O que há de se considerar é o fato desta e das subsequentes Cartas na verdade, expressarem um pacto em razão das situações de antagonismos nas quais direitos e deveres são acordados em torno do dever de obediência de um lado, e de proteção de outro, ou seja, o rei protege, e os súditos obedecem nos termos de “obrigação política” por parte destes.

O outro aspecto de natureza semelhante, mas com argumentos distintos, refere-se ao ponto de partida da doutrina liberal, qual seja, o “estado inicial de liberdade” deixando de lado o processo histórico, as lutas, as crises que foram progressivamente erodindo o poder absoluto do rei e forjando direitos. Estes seriam assim resultantes de um processo ignorado na sua origem, pelo liberalismo. Nesta doutrina dos direitos naturais, haveria, assim, segundo Bobbio (2006), uma inversão entre o que lhe dá fundamento histórico e o que lhe confere fundamentação formal, uma vez que

[...] o que une a doutrina dos direitos do homem e o contratualismo é a comum concepção individualista da sociedade, a concepção segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e suas carências que tomam a forma de direitos em virtude da assunção de uma hipotética lei da natureza, e depois a sociedade, e não vice-versa [...]. O contratualismo faz uma reviravolta. O contratualismo moderno representa uma verdadeira reviravolta na história do pensamento político dominado pelo organicismo, na medida em que subvertendo as relações entre indivíduo e sociedade, faz da sociedade não mais um fato natural, a existir independentemente da vontade dos indivíduos, mas um corpo artificial, criado pelos indivíduos à sua imagem e semelhança e para a satisfação de seus interesses e carências e o mais amplo exercício de seus direitos (BOBBIO, 2006, p.15-16).

Como reflexão preliminar, gostaria de observar que, consoante a pesquisa que resulta nesta tese, o governo que se instala na cidade de Belém, em 1997, autodenominava-se “Governo do Povo”, e o faz sob a orientação de princípios que apontavam para a contraposição da concepção de indivíduo deslocado das suas condições de existência.

Apontamos, ainda, que a experiência de participação realizada indicava conforme pudemos observar pelo conjunto e eventos que a constituíram, que tanto individual ou coletivamente os habitantes da cidade contavam com mecanismos que apontava para a participação expressão como o exercício da liberdade política e da busca pela construção do espaço de todos em que não apenas alguns tenham acesso a bens e serviços essenciais à vida, incluindo o próprio exercício direto do poder de decisão.

2.3.2. De “povo de cidadãos” ao “homem situado”: Burdeau

As interpretações apresentadas a seguir são extraídas de Burdeau (1975), que mesmo sem referência explícita, a todos os seus interlocutores desenvolve uma reflexão acerca de concepções teóricas de formas de exercício político da liberdade como um direito do homem, presente nas teorias liberais. Estas, ao final, são quem definem ou prescrevem a forma de

participação política dos homens nos negócios públicos, na decisão sobre as suas vidas e na construção de um projeto.

Avança nas suas reflexões por meio de considerações e posicionamento sobre concepções embutidas nestas teorias, convergindo para a concepção marxiana da sociedade, como uma interpretação do seu tempo através da construção teórica de um homem histórico, e poderíamos dizer, também, geograficamente e socialmente “situado”. Para Burdeau (1975), esse homem é que Marx coloca no centro das suas preocupações, como detentor do potencial de mudança.

Assim, baseando-se na relação entre a democracia e a liberdade, este autor entende o papel do indivíduo no liberalismo como sendo o de defesa de seus direitos, mas com base em uma relação de obediência, que acredita sustentar as sociedades politicamente organizadas, em que a existência da autoridade tem como fundamento a “adesão dos que lhe estão submetidos”.

Mas, tal condição não surge naturalmente. Ela é construída doutrinariamente sob uma concepção de individualidade, que se sobrepõe aos interesses dos governantes, e que por sua vez cria a estes a condição do exercício do poder, qual seja, a de defesa dos direitos individuais. Burdeau está se reportando à doutrina liberal, e nesta à individualidade como o seu bem maior e base da liberdade e da igualdade, como supostos da sua formulação.

Considera, ainda, que quando as Declarações de Direitos dispõem sobre os direitos imanes de liberdade e igualdade, sugerem que estes são transcendentais, e em nome dos quais as instituições políticas devem se manter coadunadas. E isso independente das dificuldades com que as instituições possam se defrontar para o exercício do Poder. Afirma, porém, que mais do que associar democracia e liberdade, o que deveria ser buscado como projeto é uma análise da “consciência da liberdade”.

Por isso, refletir sobre democracia e liberdade só assume importância se pensado que o ideal democrático vai sendo construído historicamente como decorrência de interpretações teóricas sobre a democracia.

E, assim, recupera três noções de liberdade: na primeira, liberdade e autonomia são equivalentes. Frente à fragilidade da autonomia e ao fato desta liberdade se constituir em uma potencialidade autorreferida, lhe é facultado acionar a si próprio, ou seja, é autônomo, mesmo que submetido aos interesses da coletividade. Decorre dessa “liberdade-autonomia”, outra concepção. Esta representa a busca por garantia da liberdade que se encontra ameaçada, em risco, que não vem apenas da autoridade política, mas é

contra este risco originado do exercício dessa autoridade que irão lutar, é a autoridade do soberano. Este movimento por garantia da liberdade é o que dá origem, segundo Burdeau, à noção de “liberdade-participação”

[...] como exercício dos direitos políticos que os indivíduos asseguram sua participação de caráter governamental. Assim, nasceu uma concepção de liberdade a que podemos chamar a liberdade-participação, e que consiste em associar os governados ao exercício do Poder para deste modo o impedir de lhes impor medidas arbitrárias (BURDEAU, 1975, p.10).

A participação na “função governamental” se faz mediante esta condição de portador de direitos políticos, e Burdeau considera que essa condição de direito na democracia gera uma condição de obrigação de participar como exercício do direito político da liberdade para assegurar sua autonomia. Portanto, liberdade na ideia inicial de democracia é entendida não como um fim em si mesmo, mas um meio para assegurar a autonomia dos governados. Considera que liberdade tem como requisitos, a “disposição de si; escolha dos seus atos, e responsabilidade”, como prerrogativa que o homem tem de acioná-las.

Mas a democracia se transforma em técnica, em instrumentos materializados em “um conjunto de mecanismos protetores, uma fórmula de governo que permite conciliar a liberdade do homem com as exigências de uma ordem política” (Idem, p.11), ou seja, um arcabouço normativo e institucional. A liberdade, então, não mais como um meio, transforma-se em um fim, e o que eram os direitos civis passam a ser subordinado aos interesses públicos, pois esta já não depende dos indivíduos, mas do estado protetor. Dá-se então a passagem da liberdade-autonomia, quando a democracia ainda não se constituía como um sistema de governo, para a liberdade-participação, expressando o que significa ser livre, que vem se configurando desde a libertação do pensamento religioso. Segundo Burdeau, o pensamento liberal vai se desenvolvendo assentado em duas concepções. Uma apoiada na “liberdade moral, austera, inscrita num conformismo” – Colônias inglesas na América – e outra ancorada no racionalismo – Século da Luzes.

A organização do poder político corresponde, na verdade, a uma “sanção política de uma liberdade pré-existente” (Idem, p.13), uma vez que o direito político, apoiando-se na liberdade individual, esta o justifica, uma vez que os direitos políticos “não têm outro objeto, senão o de assegurar-lhe o desenvolvimento” (Idem). E, assim, é que as instituições democráticas como formas materializadas que conformam o aparato

governamental representam uma oposição à noção original de liberdade, como inerente à natureza humana, a liberdade pré-existente, meio, que agora se transforma em fim. Então, no pensamento liberal, as instituições é que se antepõem à liberdade e não estas às instituições.

Se assegurar liberdades é função que se inscreve como prerrogativa das instituições e não se realiza, a não garantia é denunciada, evidenciada, na medida em que as ideias do homem livre para pensar não são reconhecidas. Da mesma forma, a condição de liberdade do homem como livre para trabalhar também não se realiza na medida em que há uma subordinação dessa liberdade à ideia do homem trabalhador. Isto porque o seu valor é medido; se este trabalha ou não, pois já não mais dispõe da sua condição de produtor direto. E ainda, o direito ao ócio também é impedido pela luta diária para prover-lhe do necessário à sobrevivência, enfim, vive em um universo idealizado como sendo de todos, mas que ainda está por ser alcançado (Idem, p.14).

Nestes termos é que Burdeau (1975) assegura que não haveria, em termos práticos, uma liberdade pré-existente – aquela que os liberais julgavam como inerente ao homem – a proteção pelo Estado protetor. Ou seja, a liberdade, como um dado natural, e que só resta aos homens defendê-la por meio daqueles que os representam, a quem delegam o poder de defendê-los das ameaças a esta liberdade. O que há então é uma faculdade de ser livre, que deve ser conquistada. E, assim, “À noção de liberdade substitui-se a expectativa de uma libertação” (Idem).

A democracia então se constitui como um regime estruturado institucionalmente, como poder governamental para garantir as liberdades ainda a alcançar. Nesse sentido, esta liberdade política que sucede a liberdade-autonomia traz um significado, qual seja o de que a estruturação de governos como responsáveis pela garantia de liberdades corresponde à retirada da própria liberdade do indivíduo. Representa, assim, a liberdade subordinada, o que para Burdeau se traduz como “uma sanção política de uma liberdade pré-existente” (Idem, p.13).

Isto porque os governos, ao se constituírem, e os governantes ao dirigirem as instituições, vão conformar “um movimento que tende já não a subordinar o poder a uma liberdade pré-existente, mas a fazer dele um instrumento de criação de uma liberdade efetiva”, ainda existente. E, em sendo assim, a prerrogativa da liberdade passa a ser estéril (Idem, p.13). Burdeau (1975) assinala, assim, que o conteúdo das doutrinas deve ser entendido a partir do meio em que são concebidas, que informam aos seus formuladores uma ou outra forma de interpretação desse meio.

Assim, este princípio se aplica à compreensão desse sujeito, a quem a liberdade deve ser assegurada por meio de um regime democrático de governo, um governo do povo, como próprio da democracia, e como é concebida uma definição de povo. É em nome destes que são criadas as instituições políticas no século XVIII, e que tinham como finalidade assegurar que a aludida soberania popular se realizasse conforme os fins instituídos, de proteção das liberdades individuais. Essa proteção se dava através do impedimento por parte do chamado povo, de atos arbitrários do poder político. Mas este mesmo risco, de poder arbitrário também poderia estar presente se o Poder fosse exercido de forma opressiva pelo povo. É o receio do governo da maioria que está presente nos adeptos da representação em detrimento da participação direta.

É essa noção que guia os ideais revolucionários a que a burguesia irá sustentar como forma de manter sua dominação. E nesta, a noção de povo é de devoção a quem deve manter a sua própria liberdade, que como devotado não atentaria contra os que lhe devem proteção. Neste sentido, a soberania popular se faz por meio do poder de quem os representa, que no limite representa o próprio poder do povo.

É esta a noção que Burdeau traz como sendo este povo devotado, o “povo de cidadãos”, como aquele incapaz de engendrar atos que ameacem a sua própria liberdade ao não atentar contra os que são responsáveis por assegurar-lhe a liberdade (Idem, p. 16). E esta é a marca do povo que rege o ideal trazido pela Revolução Francesa. Não é uma noção de indivíduo dotado de preocupações, de interesses,

[...] mas o homem esclarecido pela razão, desembaraçado de preconceito de classe e das preocupações inerentes à sua condição econômica, capaz de formular uma opinião sobre a coisa pública, abstraindo das preferências pessoais, em suma, uma espécie de santo laico ao qual se concede a qualidade de membro do soberano precisamente porque seu desinteresse é penhor do ser prudente que fará da sua soberania. Esse cidadão que deve seu título aos direitos políticos que lhe são reconhecidos é o mesmo ser abstrato, intemporal e universal em quem a filosofia da época vê o titular dos direitos cujo conjunto constitui a liberdade-autonomia (BURDEAU, 1975, p. 16).

Nestes termos, o cidadão é o homem dotado pela natureza, de uma liberdade individual indiferente às contingências, e é chamado a participar no exercício do poder político na exata medida em que se comporta como servidor dessa liberdade (Idem, p. 16-17).

A importância do povo, portanto, faz-se no sentido de não distingui-lo na massa indistinta – é um povo sem percepção da sua condição. E que na abstração de um conceito “a sua perigosa realidade se embota [...] esse povo de cidadão mais real que o autêntico”, e acrescenta Burdeau, contudo, que este “indivíduo encontra sua pureza original que as condições da vida social desnaturalizaram, alteraram, alvitram [...] (Idem).

É apoiado nesse cidadão, como ente construído, que se funda a noção de povo, que na Revolução Francesa tem sua tradução no conceito de Nação.

Segundo Burdeau, o povo é concebido como conceito sem atenção à sua realidade, posto que é compreendido como “uma entidade global, indiferenciada e majestosamente unitária” (p. 17). Conceito este, que não incorpora os elementos que os divide, os opõe nesse conjunto indistinto e idealizado, como a sua condição social, os recursos de que dispõe, enfim, a suas possibilidades.

Ao lado desta, há ainda outra noção que traz implicações na forma de governar e de escolha dos representantes, e que decorre da desconsideração da quantidade dos que votam. Este não se configura em um fator de importância, uma vez que o poder do povo vem por meio de cidadãos livres, soberanos, e, para tanto não, requer que sejam muitos. Mostrar-se como força quantitativa, enquanto critério da vontade popular, não assume importância. Então, “o número não fazia o povo”. Para Burdeau, tal regra é que fez Rousseau suavizar a maioria na sua teoria da vontade geral [...] isso “porque a lei do número parecia uma justificação demasiada sumária da obediência” (p.18).

O outro elemento a destacar nesta noção de povo, é que entre o grupo e o indivíduo não há oposição, o que se quer dizer com isso? É que ao serem criadas as instituições, estas expressam a imagem construída de povo, e por isso que sua abnegação cívica limita o seu poder reivindicatório. Podemos depreender que as instituições cumpririam o papel de expressar a vontade do povo.

Mas os constrangimentos econômicos e as diferenças entre os cidadãos assim intitulados fez surgir um ente novo, que “tende a substituir-se na concepção da democracia, à alegoria nacional” (BURDEAU, Idem, p.20). É o homem concreto que não é mais concebido pelas qualidades que lhe são inerentes como idealmente pensadas, pois é “definido pelas particularidades que deve à situação contingente em que se encontra colocado”.

Esse homem é menos do que ele produziu, não é o subordinado ao trabalhador, pois nem todos têm direito ao trabalho; é o “homem situado”. O que é esse homem situado, concreto, pelas condições em que vive? É aquele que vai ser encontrado nas relações da vida cotidiana, tal como o caracteriza sua profissão, o seu modo de ser e os seus modos de vida, os seus gostos, as suas necessidades, as oportunidades que se lhes oferecem. “Em suma é o homem condicionado pelo seu meio e que se revela pela

observação da sua maneira de ser, não por uma reflexão metafísica sobre o seu ser” (BURDEAU, Idem, p. 20). Do ponto de vista geográfico poderíamos dizer que é o território sendo usado como espaço de todos, contudo, sem que todos tenham acesso. É o homem na sua condição de existência e na luta no espaço que é de todos, mas diferente e desigualmente.

De acordo com Burdeau, o fator que leva a que o homem seja compreendido pela maneira de ser é o fator trabalho. Pois, se o valor do homem é dado pelo que ele possui, então este passa a ser então o homem trabalhador, mas sem trabalho, por que o trabalho não existe. Esse homem concreto vai ser encontrado no povo dos trabalhadores, como uma “sociedade de operários”, uma vez que o trabalho manual já não é mais a referência do trabalho.

Este homem não é produto de uma doutrina. É concreto, forjado nas “transformações decorrentes de novas técnicas e do desenvolvimento da empresa capitalista” (Idem, p. 21). É o marxismo, que, segundo Burdeau, que vai apreender esse processo de tal forma que “por uma conjunção rara na história das ideias, o fato e a doutrina se interpenetram a ponto de se tornarem inseparáveis” (Idem. id.). Isto é que iria renovar o sentido de massas, que mesmo derivado de uma apreensão econômica se assenta na tomada de consciência da real condição de existência dos operários, agora esse povo de operários como “testemunho, é a expressão do povo dos homens situados”. O que importa reter é que uma lógica invertida²² na doutrina liberal, que concebe idealmente um homem, que não vai ser encontrado como um homem concreto.

Estas noções e definições trazidas de Burdeau não nos sugerem a construção de uma tipologia ou que possamos reduzi-las a um esquema, contudo, enumeramos a seguir, à guisa de síntese, as distinções entre o que define como “homem situado” e “cidadão” ou “povos de cidadãos” (Figura 1).

²² Segundo Burdeau (1975, p. 21), “por isso que o marxismo não pode ser considerado doutrina na ciência política, porque traduz as transformações processadas na estrutura do povo.” E supõe, assim, que o marxismo deva ser assumido pelos regimes que se pretendem democráticos, o que significa “aceitar o povo real como motor e o homem situado como fim de toda ação política”. Aqui vale uma menção ao que diz Hobsbawm acerca do pensamento marxista. Este considera suas ideias extremamente atuais, por ter acreditado que há uma alternativa ao capitalismo, sucedendo-o, e esta crença segundo Hobsbawm não se assenta “na esperança ou na verdade, mas sim em uma análise séria do desenvolvimento histórico, particularmente da era capitalista. Sua previsão de que o capitalismo seria substituído por um sistema administrado ou planejado socialmente parece razoável, ainda que certamente ele tenha subestimado os elementos de mercado que sobreviveriam em algum sistema pós-capitalista”. Esse pensamento de esperança não foi uma prerrogativa sua, mas a força de suas ideias é única (HOBSBAWN, 2011, p. 4).

Figura 1 - Quadro de Distinções “Homem Situado” e “Cidadão”.

Homem Situado	Cidadão
<ul style="list-style-type: none"> * o meio é que lhe oferece as possibilidades de conquistas; * é um ser instável (sociologicamente e psicologicamente); * é móvel, sem raiz, é poroso às mudanças; * não transcendente (está em procura de um meio físico e de um conjunto de ideias que lhe consubstancia); * vive a nostalgia de uma existência compatível com a vocação de uma dignidade humana (como decorrência da privação de expectativa do amanhã, tem esperança no futuro); * expectativa como resultado da sua ação, em razão da situação vivida pondo em questão a ordem social – construção da liberdade; * encontra-se em permanente disponibilidade, o que gera instabilidade na ordem social, no meio em que vive; * é atraído por todas as situações exteriores, é seduzido pelas adversidades – os constrangimentos de expressão não impedem o pensamento crítico; * se desloca da sociedade presente para aderir a um futuro a alcançar como libertação; 	<ul style="list-style-type: none"> * prerrogativa da natureza humana é atributo pessoal; * liberdade incondicional e metafísica, que o acompanham independente do lugar; * a liberdade é reconhecida, pois pré-existe, e não é criada, construída, conquistada; * liberdade exigente da não existência de entraves; * impermeável às contingências;

Fonte: Burdeau (1975), adaptação da autora.

O que detemos deste autor é que a noção de povo e de cidadãos contribui para um regime de governo democrático e para uma noção de povo de cidadãos hoje, que têm como fim manter o governo correspondente à sociedade na qual está inserido, ou seja, não alterar as condições em que vive a maioria das pessoas e que as paisagens das cidades denunciavam.

Mas, se a sociedade é guiada pela concepção de homens situados, esta subsiste até que outro universo seja alcançado. Ou seja, um novo mundo, nos termos de Santos (2000), o que presentemente pode ser entendido como outra globalização, que se faz nos lugares contingentes, por meio das flechas do tempo que trazem velozmente novas funcionalidades ao espaço, pelo lugar.

Esse homem situado é o homem da contrarracionalidade. É aquele que faz do poder delegado o seu poder de autorrepresentação; quando um Governo do Povo, de homens

situados, a estes se juntam, na perspectiva da liberdade, a alcançar no presente, não indiferentemente aos constrangimentos.

Do ponto de vista geográfico, é o território gritando por liberdade de se refazer ao ser reconfigurado e refuncionalizado mediante o encontro convergente de intencionalidades de agentes hegemônicos como o próprio Estado, que pode ser portador de possibilidades de mudança, mas que somente o faz pelo encontro com a intencionalidade daqueles que até então se encontravam apenas reconhecidos como cidadãos e não como homens situados.

2.4. O PODER DO POVO

Para Burdeau (1975), a noção de poder do povo está assentada na assunção de que a autoridade se fundamenta no conjunto, na massa indistinta, que acompanha toda a história do pensamento político. Mas, a difusão dessa premissa, de que a democracia é o poder do povo, não impediu historicamente o poder absoluto dos reis. Burdeau afirma que só há “democracia autêntica quando o povo, suporte do poder político, está habilitado a exercê-lo diretamente, pelo menos a controlar-lhe o exercício” (Idem, p. 24). Cruzar com Sartori adiante: há que ser exercido e não apenas declarado que povo tem poder

O que é central entender nessa acepção é como essa vontade popular se expressa, e onde ela está assentada, quando esta vontade não tem mais o seu lugar de expressão nas reuniões em praça pública, e leva à existência de uma ambiguidade do conceito de democracia e das instituições constitucionais, que pode levar a uma discussão sobre a própria democracia.

E há uma passagem da liberdade-autonomia para liberdade-participação, mas que se complementariam, conforme Burdeau, consoante uma noção de povo como “entidade homogênea constituída pelo conjunto de cidadãos,” e na qual a vontade do povo reside na nação como ser coletivo. Desde a democracia clássica, a vontade popular se expressa na soberania, esta, por sua vez, consiste na primeira forma sob a qual foi instituído o governo do povo, e que por mais de um século foi o modelo para as instituições dos países livres sob um conjunto de ideias harmoniosas. Em Rousseau, a soberania reside em cada um dos indivíduos que compõe o grupo social, o que resulta que poder soberano é equivalente ao conjunto de soberanias individuais.

A Declaração dos Direitos do Homem de 1789 representa um marco de difusão dessa concepção. Em seu Artigo 3º propugna que “o princípio de toda soberania reside essencialmente, na nação”. A soberania, assim, reside na nação como um todo indivisível e, dessa forma, nem o indivíduo nem o grupo são seus portadores. O autor afirma, contudo, não haver oposição entre a noção de soberania de Rousseau e dos liberais que o sucederam.

E por que não haveria uma oposição? O indivíduo de Rousseau “é o cidadão; não é o homem concreto, que tem sua vontade determinada pela sua condição de vida, e é soberano por participar da vontade geral. Esta se constitui na lei suprema do Estado. Nesse sentido, a participação é o exercício da soberania, da vontade popular, da vontade geral. Esta vontade segundo o autor se expressa: 1. em cada um dos indivíduos – pela soma das soberanias individuais; 2. é expressa na lei nacional – na coletividade, o todo indivisível, não no grupo ou no indivíduo.

O suposto é que nesse conjunto da vontade geral não se encontram vontades subjetivas. E qual a consequência da não existência de vontades subjetivas? Significa que não contam para efeito de seu reconhecimento, os diferentes e divergentes interesses em jogo, uma vez que a vontade pessoal não tem lugar. Essa vontade geral, sem lugar para a vontade individual é, segundo Burdeau, a vontade de Rousseau, o que para Marx representa o homem alienado, e que converge para a noção de cidadão, que consiste no fundamento básico da democracia clássica.

Em termos esquemáticos, podemos sintetizar que soberania equivale à vontade geral, que, por sua vez, é o que representa a vontade popular, que se dá por meio das vontades individuais. E assim é que o homem alienado é concebido deslocado das condições concretas de realização da vida, e estando diluído na coletividade, o grupo então é uma abstração. A participação, portanto, esgota-se no ato de votar, de eleger os representantes.

Como expressão última, a escolha através do voto implica em que: 1) à delegação não corresponde uma interpretação dos votos, ou seja, ao votar, eleger seus representantes, aí se esgota a sua participação. O que apreendemos é que não conta a expressão das vontades, mas apenas a vontade que se traduz em soberana, uma vez que as instituições não têm o poder de julgar os votos, pois o que passa a reger é uma vontade geral; 2) a eleição corresponde à delegação de poder aos órgãos de decidirem em nome dessa delegação, o que dever ser realizado à luz do seu próprio julgamento e não dos diferentes interesses em jogo, uma vez que se expressam como uma vontade geral. Ou seja, ao eleger os representantes, há uma autorização nos termos de uma “declaração de vontade” (Idem, p. 27).

Podemos depreender que quando se trata de participação direta, como em processos de participação popular de caráter deliberativo em que há decisão sobre as políticas, há a declaração de vontade diretamente, cabendo às instituições executá-las sem que os eleitos sejam destituídos do papel de governar. Executam a própria interpretação, não do voto, mas de interesses.

Isso significa que o poder de decisão não cabe somente aos governantes eleitos em nome de um interesse geral, fazendo uso da delegação que lhe foi atribuída por meio da eleição. Há, dessa forma, um motor da decisão, que são homens concretos, que não se constituem apenas em vetor ou em meio de justificação, pelos quais os eventos chegam assentados em discurso de legitimação em nome da cidadania, na qual cabe toda ordem de argumentos, como a geração de emprego, a melhoria da qualidade de vida, da garantia de direitos, o respeito à diversidade, de forma mais ampla, o discurso que se assenta no desenvolvimento.

O que ocorre nos processos de participação nos sugere ser uma expressão da vontade, mas os participantes estariam ainda submetidos à obediência, à abnegação de não colocarem em risco os eleitos, que devem, nos marcos de uma democracia representativa com todo seu arcabouço institucional defender e assegurar seus direitos?

Assim, para Burdeau, do ponto de vista jurídico, as instituições são dotadas de um poder delegado. A Revolução Francesa, expressa a melhor tradução dessa noção, que desemboca na assembleia dos eleitos, que vão constituir as instituições na democracia liberal.

A obrigação dos eleitos é política, e não jurídica, uma vez que há representação política nas instituições juridicamente constituídas. E não há, após as eleições, meios de confrontação entre a opinião expressa nos resultados que não são homogêneos e a expressão oficial da vontade. O que é essa expressão oficial da vontade? É a assunção do resultado eleitoral, que é legitimada por esta via, posto que uma vez eleitos, a vontade que passa a prevalecer é a vontade dos eleitos, como a vontade da Nação, sobre a qual não mais os que os elegeram opinam.

Tudo isso significou, conforme este autor, até início do século XX, a “confusão geral entre a vontade do povo e o poder legal, que funda a hegemonia parlamentar, justifica a autoridade da lei pela sua presunção, em conformidade aos votos populares. Quer dizer, há uma admissão dos princípios que serviram de armadura para as instituições democráticas” (Idem, p. 28), e presunção de legalidade e legitimidade dos eleitos sobre a vontade dos que os elegeram, e justificando todos os atos em nome da Nação.

2.5. CIDADÃO E O ESPAÇO DE TODOS PARA TODO O ESPAÇO

Se tomarmos como referência apenas as leis formais, torna-se difícil operar a noção de que a participação não se restringe a uma dimensão unicamente das normas erigidas pelo Estado ou as ações unilaterais dos eleitos e das instituições que lhe conferem legalidade. Se nos restringirmos ao seu caráter jurídico, estaremos assumindo uma noção de homem sem referência à sua existência, ao caráter multifacetado da sua vida, e assim desembocando em uma compreensão de espaço homogêneo, unificado, mas não unido na perspectiva do espaço de todos.

Marilena Chauí (2000) associa a ideia de cidadania no Brasil a privilégios, o que faz com que esta seja uma “concessão regulada e periódica” na figura do “senhor cidadão”, possuidor de privilégios de classe. Este a concede regularmente aos demais e também a retira, e aí reside a sua ideia de regulação, pois a retira por sua própria decisão, como ocorreu no Brasil nos anos da ditadura.

José Murilo de Carvalho (2002) associa cidadania à noção moderna de direitos, na qual o indivíduo é concebido como um átomo social último, indivisível, dotado de razão e vontade própria, como portador de direitos, o que viria ser consagrado nas Declarações de Direitos. De direito natural, este passa ao direito positivo, que são os direitos civis, constitucionalmente prescritos no Estado de Direito, como instância garantidora das normas formais, legais e nas quais o indivíduo que antes era o súdito passa a cidadão. A seu ver, aos direitos declarados não correspondem direitos assegurados.

Ricardo Antas Jr. (2005), por sua vez, alerta-nos que não podemos nos ater à “noção de norma jurídica com que operam os profissionais do direito, cujo formalismo frequentemente sobrepõe-se aos conteúdos que a constituem [...], portanto, nos processos sociais em que vêm dirimir conflitos, e assim, realizar o papel mais típico do direito: a manutenção de uma dada ordem social” (p.49-50).

O espaço de todos é o espaço da coexistência, em que a uma ordem se sobrepõe, ou se complementa a outra, ou a outras ordens. Trata-se de acontecimentos que convivem sob uma tensão que só é reconhecida para controlar e não para enfrentá-la, tentar desnudá-la, pois, nesta, o indivíduo idealizado não tem lugar, assim como no limite desse reconhecimento está o cidadão que tem sua existência determinada por direitos civis, como o direito ao voto e outros direitos sobre os quais nem sempre tem determinação por si, inclusive o direito à participação.

E assim, sem o direito à participação permanente, o direito de provocar e estar dentro da possibilidade de confrontação dos resultados eleitorais e as ações empreendidas pelos

eleitos investidos da autoridade política de representá-los. É o que Santos (1987) se refere como a existência do eleitor que se esgota no ato de votar, sem que realize as suas potencialidades e seja, de fato, cidadão.

Para Santos (1987), a noção de cidadão é revestida do sentido de que o território é a dimensão a ser levada em conta quando se debate um projeto de constituição para um país, como o que ocorreu durante o processo da Constituinte, que resultou na Constituição de 1988. Consideramos que uma Constituição pode expressar uma concepção de homem, que pode ser do homem como um ser imaginado, idealizado ou o homem que põe em questão o mundo em que vive, como o homem que tem como condição existencial o fato de viver em um lugar, e em condições nas quais esse lugar onde vive está em disputa, está sob ameaça dos acontecimentos que chegam, com vistas a sua subordinação a ordens distantes.

É o lugar que se faz diferente a cada instante, por meio das ações que lhe conferem funcionalidade, como ocorre em processos participativos que recriam e criam lugares com milhares ou com algumas dezenas de pessoas sob uma fluidez inimaginável nos marcos da rigidez das normas que são concebidas por dentro dos aparatos político-administrativos.

E, por isso, os lugares vivem e desaparecem; e isso não se dá senão pela superposição de eventos, que são ações emanadas muitas vezes de lugares distantes, mas há reações, há resistências que fazem com que os lugares vão tendo funcionalidades distintas. O lugar é que muda, porque o solo, o chão não muda de onde está. O que mudam são as ações de homens concretos. Por isso, podem existir normas que coexistem com outras normas emanadas de uma ordem que não é a ordem do lugar; que estão imbricadas no modo de vida do homem, que estabelece relações solidárias horizontais, que obedecem a normas próprias do lugar.

Esse homem não pode ser encapsulado em normas de uma democracia onde a autoridade detém o poder de determinação sobre a sua vida, deslocando o poder transferido sobrejamente para a restrição ou impedimento da oportunidade de debater, de deliberar, de questionar, por diversos meios, e interferir na sua condição de vida, de lutar pela sua reprodução física e cultural, ou seja, uma luta de projetos que se expressa no uso do território. Uso que não é reconhecido pelos que os representam, e que também fazem parte da mesma dinâmica espacial.

O poder de decidir em uma democracia representativa é conferido legalmente, aos que são formalmente submetidos à condição de eleitor, mas Santos (1987) considera que no mundo atual, e nesta forma de democracia não resta lugar entre os cidadãos, nem mesmo para o eleitor, uma vez que este

[...] não é forçosamente cidadão, pois o eleitor pode existir sem que o indivíduo realize inteiramente suas potencialidades como participante ativo e dinâmico de uma comunidade. O papel desse eleitor não-cidadão se esgota no momento do voto (SANTOS, 1987, p. 41).

Para este autor, “O cidadão é multidimensional. Cada dimensão se articula com as demais na procura de um sentido para a vida. Isso é o que faz o indivíduo em busca do futuro, a partir de uma concepção de mundo” (SANTOS, 1987, p. 41-42).

Dessa forma, podemos compreender que essa busca de futuro se dá no presente, neste período em que as bases técnicas da transformação estão dadas, sendo possível a construção de uma globalização mais humana, pois esta materialidade que está sendo recriada possibilita outros usos, distintos dos usos anteriores, como no período da industrialização (SANTOS, 2000).

Vera Telles considera existir uma contradição da condição de cidadão como detentor de direitos, ao mesmo tempo em que a cidadania decorre de garantias pelo Estado como concessão. As políticas assistenciais seriam, na sua acepção, as garantidoras de uma cidadania concedida.

2.6. DECLARAÇÕES DE DIREITOS E SEUS PRINCÍPIOS UNIVERSALIZANTES

A institucionalização de normas como meio de garantia de igualdade de direitos, incluindo o próprio direito à participação em condições de igualdade não é uma reflexão recente. A noção de direitos humanos como se apresenta hoje foi sendo forjada, segundo Tostes (2005), desde o século XIII, passando da noção de proteção de direitos individuais aos direitos humanos de caráter universal, em três momentos.

O primeiro representa o surgimento da ideia de constitucionalização dos direitos, e tem como marco a Grande Carta das Liberdades Inglesa, de 1215, mais conhecida como Magna Carta de João Sem Terra, na qual o rei se obrigava a respeitar os direitos individuais. Direitos esses reivindicados pela nobreza, e que passariam a ser protegidos legalmente, uma vez que o rei passaria a se subordinar ao Parlamento.

A despeito da comprometida aplicação dessa norma, a limitação do poder do Estado aponta para a constitucionalização dos direitos e para os princípios liberais, os quais Locke vai conceber seus fundamentos. Dentre os seus institutos, destaca-se o da personalidade, que

determinava que “nenhum homem livre pode ser privado de seus direitos à vida, à liberdade ou à propriedade [...]” (TOSTES, 2005, p. 130). Tostes considera que com o fim do absolutismo monárquico inglês sobre o Parlamento, em 1688, e a Declaração de Direitos em 1689, são restabelecidos os direitos da Magna Carta de 1215.

Com as Declarações inglesa, americana e francesa, a partir do século XVIII, tem início o segundo período, o da defesa de princípios universais de direitos do homem inscritos na emergência dos princípios liberais. É sob influência da Revolução Gloriosa da Inglaterra e do princípio liberal pautado pelo individualismo, que vão ser elaboradas a Declaração da Virgínia, em 1787, após a Independência americana e a primeira Constituição americana, em 1788.

Esta primeira Declaração de Direitos proclamada no Estado da Virgínia (E.U.A) traz na sua cláusula primeira a proposição de que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inerentes, dos quais quando entram em qualquer estado de sociedade, não podem por qualquer acordo, privar [...] o gozo da vida e liberdade, com os meios de adquirir e possuir propriedade e perseguir e obter felicidade e segurança.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão francesa, de 1789, traz um elemento novo: a proclamação de direitos, e, portanto, de reconhecimento. E também significa “fazer nascer um contraponto de dever, no qual antes existia uma carência de proteção, propiciando-se, com isso, a criação de mecanismo de regulação [...] pós-Revolução Francesa [...] entre o poder natural dos homens e o poder necessário dos Estados” (Idem., p. 133).

Esta declaração – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França (1789) – como a de maior difusão dos seus ideais, representa um marco no universalismo dos ideais liberais, ao declarar a liberdade e a igualdade de direitos. As desigualdades, por sua vez, fundam-se na noção de “utilidade comum”, estendida a todas as formas de associação, a todos os povos em qualquer lugar do mundo e a qualquer tempo. Em seu Artigo II, as pretensões universalizantes são bem claras: “O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescindíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

No Artigo XVI, abstrai ainda mais do caráter localizado do Estado francês, quando propugna que uma sociedade em que não haja “a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição” (BRAUDEL, 1978, p. 30 apud DALLARI, Idem, p. 176).

Como uma Declaração de cunho eminentemente individualista ao subordinar a “vida social ao indivíduo e atribuindo ao Estado a finalidade de conservação dos direitos individuais” (Idem), embora sucedida por outras (1793, 1795, 1814, 1848), o referido autor considera que seus princípios ainda exercem influência no período atual.

Estes elementos remetem ao terceiro período, que Tostes (Idem) nos traz, e no qual se encontram duas visões conflitantes: uma de defesa da universalidade dos direitos, e outra que faz uma crítica a uma um padrão de direito universal, supostamente mais completa, moderna e avançada.

Refletindo sobre as “Declarações de Direitos”, Dallari (1995, p. 174) suscita discussão sobre a necessidade ou não da reiteração de direitos, uma vez que os direitos se mantêm inalterados, ou seja, não serão estas que por si lhes garantirão.

Santos (2006b, p. 230-232) desenvolve um raciocínio acerca da relação entre as normas e o território, no qual afirma que “Normas gerais são diversamente eficazes, segundo os lugares, pois o conteúdo técnico e informacional de cada área tem um papel fundamental no comportamento dos agentes”. Esta relação estaria, segundo o autor, apoiada no caráter mercantil dessa relação, no sentido do exercício de controle e estabelecimento de uma ordem normalizada – e o caráter de mediação que lhe é inerente, pelo qual agentes como as empresas e o próprio Estado acabam se submetendo a um sistema de normas ou regras, que nos leva a sugerir que não é que não haja uma correspondência local das normas universais, mas este correspondente também tem um grau de determinação interna.

Dallari (Idem, p. 177) considera que “A predominância do liberalismo assegurou, entretanto, a prevalência da orientação passiva do Estado, como simples conservador dos direitos dos que já o possuíam, sem nada fazer pelos que não tinham qualquer direito a conservar”. Ou seja, não altera o já chamado “modo de normalização”, ou se quisermos, não interfere no processo no qual a configuração territorial vai ganhando forma e conteúdo. Isto porque os ideais do liberalismo não se sustentariam como princípios garantidores de direitos, pelo caráter racional que fundamentou as Declarações que se sucederam desde o século XVIII. Os direitos concebidos como naturais, eternos e atemporais, manifestavam-se pelo seu oposto, ou pelo menos não se confirmava para todos, na medida em que os estados constitucionais não se mostravam capazes de conservar direitos. O sentido implícito de “conservar” é o da existência natural de direitos, como próprio e intrínseco à condição humana. E se estes não existiam, o que haveria de conservar?

As modernizações por que passa o território, em especial a partir da Segunda Guerra Mundial, produz enormes desigualdades. E neste marco ressurge a ideia de uma nova Declaração de Direitos em um período marcado por lutas políticas em favor dos direitos não assegurados ou, na visão liberal, direitos não conservados.

Para Dallari (Idem) “se torna revelador neste período, que os indivíduos que não têm direito a conservar são os que mais requerem a ação do Estado (Idem, p. 178). Entre as duas guerras, os requeridos direitos sociais não se consolidaram, e assim este tema é retomado com a Carta das Nações Unidas, em junho de 1945, que precede a Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948, aprovada na Assembleia Nacional Nações Unidas, com ênfase nos direitos e na justiça social.

Esta Declaração, ao contrário das Declarações anteriores, segue na linha de proclamá-los como já referido por Tostes (Idem), e não concede direitos, o que sugere a existência de direitos independente “de qualquer vontade ou formalidade”, indicando, assim, que não há transferência de poder a terceiros, ou destituir tais direitos fundamentais proclamados, seja o Estado, indivíduos ou mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU), enfim, tratar-se-ia de direitos imanescentes ao homem.

Pode-se apreender, contudo, uma combinação de afirmação de direitos e probabilidade da sua existência, sob três aspectos, que Dallari identifica no escopo da referida norma, quais sejam: a certeza, ou a determinação da existência de direitos e do seu contraposto, os deveres; a segurança, na medida em que devem ser garantidos incondicionalmente, e o que nos chama atenção como aquele, a nosso ver, que desestrutura os demais, e os trazem para o campo do imponderável, pois se trata do que chama de possibilidade dos direitos. E assim,

[...] exigindo que se procure assegurar a todos os indivíduos os meios necessários à fruição dos direitos, não se permanecendo no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições sub-humanas (DALLARI, 1995, p. 179).

Há um aspecto que não pode ser minimizado, qual seja, o da anterioridade e independência das Declarações em relação às Constituições de cada país. Pois, mesmo que as influenciem e decorram na incorporação de seus princípios nestas constituições, isto não se traduz em garantias de direitos ou na sua aplicabilidade, como já referido.

Ao serem incorporados às constituições dos Estados, os direitos humanos passam a ser designados de direitos fundamentais, e passam a ser os princípios de uma nação, e estão no seu fundamento. Essa incorporação, contudo, faz-se em um contexto de constrangimentos econômicos e políticos, que se antepõem à garantia de direitos.

Portanto, o que ocorre é, na verdade, uma transferência aos Estados Nacionais, através das suas constituições, do que até então as Declarações proclamavam. Isto porque proclamar supõe a existência de direitos ainda imanentes ao homem. E na impossibilidade de sustentação desta noção, não há como simplesmente transpor uma ideia sem o correspondente responsável por efetivá-la.

Isto porque estas (Declarações) assumem um caráter que transcende a um Estado Nacional, especificamente, e suas regras constitucionais podem ser definidas, então, como “um corpo de regras fundamentais que justifica ou reproduz ações humanas, independentemente da sua nacionalidade e mesmo do seu comprometimento com essas regras” (TOSTES, 2005, p.136).

As Declarações, assim, não se convertem em garantias que devem ser assumidas pelos estados nacionais, mais somente se inscrevem como direitos em geral, universalmente prescritos. A isto, Dallari atribui uma busca por eficácia, que se dá no contexto do pós-guerra, em razão de dificuldades de transposição e cumprimento dos direitos proclamados sem a existência de uma instância de poder superior à própria ONU. Esta é uma posição do autor, que nos sugere considerar possível a existência de um poder superior a esta como garantidor dos direitos. Não nos colocamos este debate neste trabalho, porquanto, parece-nos que tal medida por si não sustentaria um poder garantidor de direitos.

Com base nesta impossibilidade de garantia universal, abstrata, é que serão criados pactos voltados à proteção e garantias de direitos em geral, e de direitos específicos. Destacando-se o Pacto de Direitos Civis, e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Culturais e Sociais, que compõem os intitulados “Pactos de Direitos Humanos”, de 1966 (Idem, p. 179), e assim, uma mudança sobre o alcance dos direitos. O caráter declaratório de direitos torna-se insuficiente, pois já não basta declarar se não há como assegurá-los, levando a que no pós-guerra sejam criados instrumentos e instituições que viriam lhe conferir estatuto de norma jurídica, no lugar de declarações de princípios, uma vez que, como já mencionado, passam a ser incorporadas nas normas constitucionais nacionais,

transformando-se em termos jurídicos e políticos, em direitos fundamentais e, assim, tornam-se dever destes Estados Nacionais.

Depreende-se uma construção do ideal de direitos humanos, que não podem ser compreendidos senão no contexto das transformações econômicas, sociais e de toda ordem, que serão evidenciadas no período pós-segunda guerra mundial. Na Conferência de São Francisco, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem suas diretrizes de criação definidas em um evento que já fora concebido para a difusão do ideal dos direitos humanos, através das 42 Organizações Não Governamentais convidadas como consultoras-difusoras.

Tal evento é seguido do Tratado que inaugura formalmente os tratados de direitos humanos, que é a Convenção de Prevenção e Punição de Crimes de Genocídio, em 8 de dezembro de 1948, sucedido da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Essa compreensão e assunção de direitos, que tem início com o que Bobbio (2006) considera ser a conquista da liberdade, mas que transforma e ganha o nome de direito, a que Tostes (2005) identifica como a passagem do individualismo ao universalismo, é que irá inspirar as Declarações. E estas, por sua vez, influenciam as Constituições, a partir da segunda metade do século XX, nas quais o indivíduo é inserido do ponto de vista político e jurídico. A própria Constituição Federal Brasileira (CF), de 1988, também é influenciada por esta norma de pretensões universais (DALLARI, 2000; ÁVILA, 2002).

Embora a ONU componha um arcabouço institucional mundial, construído sob uma racionalidade que tem o lucro como motor, podemos ressaltar que essa difusão da ideia de direitos que se espalha, aponta para a ideia de garantias sem, contudo, esta pretensão ser um poder garantidor.

No Brasil há situações que se manifestam de diversas formas e têm repercussões na e a partir da vivência cotidiana, da coexistência, como exemplo, o debate recente em torno dos direitos pela livre orientação sexual²³ ou nas manifestações de intolerância religiosa²⁴, como

²³ Alguns eventos recentes no Brasil: A União de Negros Pela Livre Orientação Sexual chama atenção e denuncia que “O Brasil, mesmo agrupando o maior número de pessoas em paradas do orgulho GLBT no mundo – três milhões de pessoas participaram da Parada do Orgulho GLBT de São Paulo em 2007 –, ainda é uma sociedade marcada por altos índices de violência e de violação dos direitos sociais por motivo de orientação sexual não heterossexual e identidade de gênero discordante ao sexo biológico. Estima-se que a cada três dias um cidadão GLBT seja assassinado no país. Um Estado democrático de direito não pode aceitar práticas sociais e institucionais que criminalizam, estigmatizam e marginalizam as pessoas por motivos de sexo, orientação sexual e/ou identidade de gênero (Disponível em: <<http://neggay.blogspot.com/2011/06/um-estado-democratico-de-direito.html>>. Acesso em: 20 ago. 2011). O Centro Acadêmico XI de Agosto lança Movimento Contra Homofobia “O XI contra a homofobia: Por uma

as vivenciadas recentemente, em Belém, por praticantes de religião de matriz africana. Em 2000, estes foram expostos na mídia nacional por grupos evangélicos, no momento em que teve início uma relação de reconhecimento por parte do governo municipal. Esta relação ocorre no período estudado nesta tese, de 1997 a 2004, que redundou na realização, em 2001 do I Congresso de Afro-religiosos de Belém no processo de Congresso da Cidade.

São manifestações cuja coexistência é eivada de tensões, de diferenças que expressam uma concepção de usos, pois senão como explicar os constrangimentos a que são submetidos os afro-religiosos em Belém, quanto ao exercício dos seus rituais nos cemitérios públicos, ou no ato de coletar folhas nas áreas de mata dentro da cidade, nos parques e bosques, uma prática do cotidiano desses religiosos que ocorre em toda a cidade (Figura 2), conforme cartografia social realizada no âmbito do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (ALMEIDA et al., 2006) e já explicitado nos processos de discussão nos Congressos de Afro-religiosos na dinâmica do Congresso da Cidade (PMB, 2001d; 2001g). E, ainda, diferentemente do que ocorre com as religiões cristãs, estes sofrerem extremas restrições ou, como regra, o impedimento de realizar seus ritos nos hospitais públicos ou privados? (PNCSA, 2011).

democracia de todas as cores”; Evangélicos barram votação de projeto contra homofobia, como pressão da bancada evangélica, impedindo a votação do projeto de lei complementar 122/06, que criminaliza os atos de homofobia. Ele seria votado na Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado. Em uma sessão que ao final contou com troca de xingamentos e ofensas entre o deputado Jair Bolsonaro (PP-RJ) e a senadora Marinor Brito (PSOL-PA). O projeto foi retirado de pauta sem previsão de retorno. Representantes da Frente Parlamentar Evangélica presentes à sessão pediram o adiamento, alegando que devem ser realizadas audiências públicas, porque ele não teria sido suficientemente discutido no Congresso. "Precisamos debater à exaustão, sem privilegiar ninguém. Há pelo menos 150 milhões de brasileiros que não foram ouvidos", disse o senador Magno Malta (PR-ES). Estadão.com.br, por Andrea Jubé Vianna e Eduardo Bresciani | Agência Estado, 12 de maio de 2011.

²⁴ A primeira atividade de maior visibilidade consistiu em um evento afrorreligioso realizado no Palácio Antonio Lemos, sede de governo municipal, a chamada “Festa das Raças”, que sofreu forte reação de alguns grupos evangélicos, com apoio de mídia nacional. Arthur Leandro Maroja Neto relatou tal fato em rede social: “Em 01 outubro de 2002, ante véspera das eleições gerais para presidente e governador, senador e deputados estaduais e federais. É veiculado em rede nacional no programa do Ratinho (SBT) matéria que relaciona de forma caluniosa e difamatória, os afro-religiosos de Belém a violação de túmulos, As lideranças de terreiros aparecem em destaque em imagens feitas na “festa das raças”, um evento de agradecimento realizado no palácio Antônio Lemos (prefeitura de Belém) ao prefeito Edmilson Rodrigues (PT) pela implantação de políticas públicas que beneficiavam as comunidades de terreiro. Manchete veiculada: “Prefeito de Belém abre cemitérios para macumbeiros violarem túmulos”. O programa e o SBT se desculparam com a Prefeitura, mas nunca se manifestaram em relação à ofensa às comunidades de terreiros. O Ministério Público foi acionado e nenhuma resposta temos disso” (Relato de Arthur Leandro Maroja Neto, afrorreligioso, comunicação via e-mail, em 21 de novembro de 2011).

Figura 2 - Belém do Pará: situações vivenciadas pelos Afrorreligiosos (2005).

Fonte: Almeida (2006).

Como revelador desse poder não garantidor, recentemente, a ONU estabeleceu metas²⁵ de alfabetização para o Brasil. Como direito constitucionalmente previsto, não tem seu correspondente no acesso a todos os brasileiros.

Mas, nessas noções de direito, noção de povo, identificamos uma relação com a participação. Na verdade, participação sob a noção de espaço me trouxe uma questão que é se o que chamamos de participação nos governos não é senão uma forma de intervir sobre a forma em que a sociedade se organiza, em que o território é usado. E o que queremos é apontar que é possível mudar a forma de decisão, definindo novos usos, afinal a participação é um meio, uma ferramenta para que o espaço banal, o espaço de todos seja alcançado na sua plenitude. Por isso, a democracia – como temos, não é senão a legitimação dessa forma desigual de usar o território, desconsiderando vontades e, por isso, trouxemos esta discussão para esta tese, que trata de um período de governo o qual se denominava “governo do povo” e identificamos uma associação com as ideias trazidas neste capítulo.

Contudo, esta é uma discussão apoiada na noção de território usado, território praticado, vivido, o que nem todas as disciplinas levam em consideração. O que vimos nas abordagens apresentadas tem ênfase no caráter normativo, prescritivo. Mas o território pode comprovar se todos têm direito ao uso do território, se há direitos iguais, o que coloca a discussão da participação em termos territoriais, incluindo a incidência das vontades de todos e o exercício e garantia de direitos. Incluindo o exercício da representação dos eleitos sem se apropriem do poder soberano do povo, fazendo uso da autoridade delegada sem usurpar o poder popular, o que esta pesquisa nos sugere ser um dos aspectos que a experiência de participação realizada em Belém traz ao instalar o Congresso da Cidade.

²⁵ A ONU exige que o Brasil alfabetize 3,5 milhões de adultos, frente aos dados do Censo 2010, que registrou 13,9 milhões de jovens, adultos e idosos que não sabem ler nem escrever – ou 9,6% da população de 15 anos ou mais, segundo o Censo 2010. Para cumprir a meta assumida perante a Organização das Nações Unidas (ONU) de chegar à taxa de 6,7% em 2015, o Brasil terá de dobrar o ritmo de queda do analfabetismo. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

CAPÍTULO 3

MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO

As interpretações sobre participação nos apontam que este é um tema aberto à reinvenção, como construção de formas próprias a cada povo. Há diferenciados mecanismos institucionais com amplo lastro em alguns países. No contexto da formulação das ideias do liberalismo contemporâneo, Rousseau contribui com a reflexão sobre a desigualdade e, neste contexto, sobre a participação direta, o autogoverno ou a democracia direta.

Alguns aspectos trazidos por Mendes (2004) sobre as instituições atenienses e o caráter político do governo da cidade nos remetem ao caráter indistinto da decisão, seja dos técnicos, especialistas ou de um cidadão ateniense. Recupera um debate de Sócrates com Protágoras, no qual Sócrates argumenta que “a política não era para especialistas [...] a cidadania não pode ser ensinada”.

Quando nos atemos às formas contemporâneas de participação, temos que a maioria dos países europeus, e mais de um terço dos países integrantes da ONU adotam algum mecanismo de democracia participativa, entre os quais se destaca o *referendo consultivo ou plebiscito* e a *iniciativa* (SILVA, 2006, p. 198).

Há uma variedade de assuntos²⁶ submetidos a referendo nos países que o adotam, desde consultas de âmbito mais interno, como regime de governo, extensão do voto a grupos impedidos deste direito, desmembramento ou anexação de estados, municípios ou países ou outros no campo das relações internacionais, como adesão a Tratados ou a Organismos multilaterais, como a ONU, dentre outros.

²⁶ Apoiado em Papadoupoulos (1998) José Afonso da Silva (2006) enumera alguns assuntos submetidos a referendo e consultas: adesão à ONU pela Suíça, que foi rejeitada em 1986; adesão da Áustria, Finlândia, Suécia à Comunidade Europeia; rejeição e posterior adesão da Dinamarca ao Tratado de Maastricht, ao que a França vai aderir em 1992 por meio de consulta popular, consulta sobre divórcio e aborto na Irlanda e na Itália, sobre a forma de governo na Grécia, sobre independências das repúblicas da então União Soviética, sobre a transição chilena da ditadura militar à democracia, a passagem da Polônia e Hungria ao regime liberal, sobre a Constituição francesa de 1958, e, ainda, neste país, sobre a autodeterminação da Argélia e eleição do Presidente da República por sufrágio universal, em 1962 e sobre autodeterminação da Nova Caledônia em 1988.

A diversidade de temas sobre os quais ocorrem consultas populares chama a atenção para a possibilidade de aplicabilidade para um amplo leque de temas, que podem remontar inclusive à Grécia Antiga, assim como a práticas contemporâneas de participação direta. No Brasil, mesmo após a festejada Constituição Federal de 1988, sequer existe uma pauta pública de debate, apoiada e estimulada pelo Estado, em que temas como impostos, serviço militar, seguridade social, como ocorre na Itália; ou outros temas como privatizações e realização de grandes obras, inclusive as contestadas por aqueles que se julgam sob efeitos perversos às suas vidas, que consideram se encontrar sob ameaça.

3.1. MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: REFERENDO, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR

Podemos evidenciar nas diversas interpretações apresentadas no capítulo anterior, que a ideia da representação é fortemente defendida como forma de participação, que tem nas eleições o seu mecanismo de viabilização.

José Afonso da Silva (2006) refletindo sobre teoria política da participação adverte que democracia direta não é um misto entre esta e a democracia representativa. Portanto, para falarmos de instâncias e mecanismos de participação, cabem algumas notas acerca da participação direta, da participação por via da representação e da combinação destas duas formas de participação.

Na democracia direta, as decisões são tomadas diretamente pelo povo, em um único ato, geralmente em assembleias, conferindo-lhes um caráter de *instantaneidade*, *immediatez* e *exaustividade* (Idem, p. 186), ou seja, não há intermediação; as decisões são tomadas imediatamente, e aí se esgotam as possibilidades de decisão.

Não havendo transferência do poder de decisão, o povo atua por si próprio, autogovernando-se na gestão dos negócios públicos, o que se distingue da forma de participação que se dá por meio de eleições periódicas em que há outorga de poder aos eleitos. É a democracia representativa, que é formal e periódica. Nesta, o exercício do poder político é associado à noção de cidadania subjacente, ao formalismo constitucional que está vinculado à representação, que para existir requer um conjunto de instituições, como os partidos e o sistema eleitoral, dentre outros.

Na Constituição brasileira, estas instituições estão previstas (Artigos 14 a 17) e fazem do mandato representativo a base da democracia representativa, na qual vigoram os princípios da *representação* e da *autoridade política*. Representação significa exercício do poder do povo em seu nome, e autoridade política significa que o Estado, não sendo detentor de vontade própria, senão a do povo, por meio do mandato é que são constituídos os órgãos e seus titulares, através dos quais o poder se impõe (SILVA, 2006). Significa a designação por via eleitoral do exercício de uma função política, de participação do povo, em última instância, nas decisões sobre a cidade, do país, enfim, sobre a sua vida.

Para o referido autor, o mandato é um meio de tornar a relação entre o governo e o povo uma abstração, uma vez que o mandato não se vincula ao representado, e não há exigência de que os atos dos eleitos sejam ratificados. Da mesma forma, o mandato é além de livre, irrevogável, salvo nos casos previstos constitucionalmente. Mas, se as instituições conferem um sentido mais concreto à representação, que ganha mais clareza, ainda assim é representação, que enquanto princípio é consubstanciado pela eleição, que permite aos eleitos realizar atos em nome do povo.

Existem outras formas de participação, que não apenas as eleições como expressão de uma concepção de governo, e da forma que este se realiza ao executar atos em nome do povo. Estas afirmam o princípio participativo consubstanciado, pela participação direta e pessoal na formação dos atos do governo. Sendo a prática da chamada democracia participativa, a combinação de mecanismos de participação indireta, como os de participação direta, ou seja, mecanismos de democracia semidireta. Portanto, não se trata de combinar democracia representativa com democracia direta (SILVA, 2006; ÁVILA, 2002; BENEVIDES, 2001).

Na democracia participativa, o povo decide também por meio do voto, mas não é para eleger representantes (o que se caracterizaria como democracia representativa), e sim para tomar decisões sobre algo concreto submetido à consulta.

Quase todos os mecanismos assumem caráter referendário, com exceção da iniciativa popular; e mesmo que não decida sozinho, uma vez que todos participam a decisão, não se dá em uma assembleia ou reuniões coletivas, que caracteriza a democracia direta, como ocorre no processo de deliberação sobre realização das ações dos governos, em especial das políticas sob responsabilidade do Executivo, mais particularmente dos governos municipais.

Nesse sentido é que o referendo assume proeminência na democracia participativa. Além deste, há ainda a iniciativa popular, de leis já referidas, o plebiscito, o veto popular, a revogação de mandatos e a ação popular. Estes mecanismos, e outros previstos na Constituição Federal Brasileira de 1988, encontram-se remetidos a instâncias e poderes específicos da esfera estatal, o que detalharemos ainda neste capítulo.

O referendo não tem um único significado. Surge com um sentido restrito do ‘ato de controle que uma autoridade ou Poder exerce sobre o outro’ ou como um ato de ratificação de outro ato (SILVA, 2006, p. 193) ou ainda como a prerrogativa de decisão mediante a aprovação de outro ato – *poder ad. referendum*.

Na experiência política suíça, onde tem origem o referendo, correspondia inicialmente à subordinação do poder decisório dos delegados ao Conselho Constitucional – o mesmo que *ad referendum* do referido conselho. Transforma-se em referendo popular geral, passando a ser ratificador e atribuidor de valor aos atos legislativos ordinários ou constitucionais por meio do voto popular, mediante aprovação da maioria dos votantes (Idem). E, assim, como referendo popular é definido como um instrumento de participação do povo no processo de formação de normas jurídicas, como a iniciativa popular, com a diferença de que esta, a iniciativa, se dá no início do processo legislativo, enquanto aquele o encerra (SILVA, 2006).

A iniciativa popular não tem tanta difusão quanto o referendo, contudo, constitui-se em uma possibilidade de participação do povo no processo de formulação das leis, ou seja, do processo legislativo, e diz respeito à elaboração de novas leis, como ocorre em momentos de reforma de Constituições.

Há duas formas de se dar início a uma iniciativa popular. Uma é através de projeto de lei ou emenda constitucional, subscrito por um determinado número de pessoas para apresentação ao Legislativo, e que, neste caso, assume um caráter de formalidade. Ou pode ser feita aos parlamentares sem a exigência de elaboração de um projeto de lei; e é assim definida como “iniciativa popular não formulada” (Idem, p.192). Para esta modalidade, basta que se requeira que sejam elaboradas normas sobre determinados assuntos, como ocorre também na Itália, ocorreu no Brasil quando da elaboração da sua última Constituição.

Na Suíça, a iniciativa só é praticada em âmbito federal quando se trata de revisão da Constituição. No caso de divergência sobre um eventual pedido de revisão por uma das Casas da Assembleia Federal (Conselho Nacional e Conselho dos Estados), ou ainda se 50 mil eleitores pleitearem a sua revisão, a decisão será tomada em votação popular, numa espécie de combinação entre iniciativa e plebiscito. Mas, para a sua aplicação nos Cantões (Estados), assim como nas Comunas (municípios), não há restrição de assuntos a serem requeridos, o mesmo que ocorre em alguns Estados norte-americanos.

Há diferentes modalidades de referendo²⁷ (Papadoupoulos (1989), apud SILVA, 2006, p. 193-195), com aplicabilidade em vários países. Distinguem-se por alguns elementos, como o tipo de projeto em pauta, a obrigatoriedade, o proponente e a natureza do seu resultado.

O plebiscito também é uma consulta popular, e assim como o referendo “são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de relevância, de natureza constitucional, legislativa e administrativa”. O plebiscito tem como objetivo obter uma decisão popular sobre uma questão territorial ou político-institucional que antecede a sua constituição em um ato legislativo. Tem caráter autorizativo, antecede ao ato e, assim, não se trata de uma ratificação ou da não aceitação de uma lei ou projetos de lei de emendas à Constituição.

²⁷ O referendo pode ser: 1. Legislativo, constituinte ou constitucional: é de caráter legislativo quando referido a um projeto de lei ordinária ou complementar, e constituinte quando tem por objetivo a aprovação popular de um projeto de constituição. Este é obrigatório na Suíça e na França, que o fazem após a aprovação do projeto no Parlamento. As Constituições francesas de 1946 e 1958 foram submetidas a referendo constitucional; 2. Facultativo ou obrigatório: facultativo quando os atos em pauta não são condicionados à sua aplicação, a não ser que o referendo seja requerido pelo povo, pelo Chefe do Executivo ou número definido de parlamentares. Como obrigatoriedade, tem existência na Suíça e na França para a situação de revisão global ou parcial das constituições; 3. Deliberativo ou consultivo: o referendo é uma consulta popular, geralmente deliberativa. Quando alguma decisão política considerada de muita relevância, mas não obrigatoriedade constitucional de referendo, esta decisão é submetida à votação popular por referendo facultativo, que se faz por convocação de autoridade constituída, e o mesmo assume um caráter de consulta e se assemelha ao plebiscito. Neste caso, trata-se de um referendo facultativo, e é o único que, por exemplo, é previsto na Constituição Espanhola (Congresso de Deputados autoriza, Presidente propõe ao Rei, que faz a convocação); 4. Abrogativo e veto popular: o primeiro delibera sobre a manutenção ou não (integral ou parcial) de uma lei ou ato com igual valor já em vigor. É praticado na Itália, quando requerido por 50 mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais. O veto possibilita que um projeto de lei possa ter rejeitada a sua transformação em uma Lei, o que ocorre na Suíça em relação às leis federais, decreto de âmbito federal e acordos internacionais, quando 30 mil cidadãos ou oito Cantões o propõem; 5. De iniciativa oficial ou de iniciativa popular: o primeiro é de iniciativa de autoridade ou instituição ou da oposição, como ocorre na Dinamarca. O de iniciativa popular não se confunde com a iniciativa popular (que inicia um processo de criação de uma lei). O referendo se dá sobre um ato já iniciado ou em vigor por parte dos poderes públicos. Mas um e outro podem ser complementares, como corre na Califórnia, onde é possível decidir sobre manutenção ou não de uma lei através de iniciativa popular (que seria um veto referendário).

3.2. MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO PRATICADOS NA SUÍÇA, ITÁLIA, E ESTADOS UNIDOS

Na Suíça, como já apontado anteriormente, são adotados dois mecanismos de democracia direta, desde o século XIX: o referendo e a iniciativa popular, desde a Constituição de 1848, o que coloca este país em destaque frente a outros em todo o mundo, concentrando após a Segunda Guerra Mundial cerca de dois terços de todos os referendos que ocorreram no mundo. O que não significa, segundo Silva (2006), que todas as decisões populares derivem em resultados democráticos. Somente em 1971 é que, por exemplo, depois de muitas recusas pelos homens, foi aprovado o voto feminino.

Entre os anos de sua instituição neste país, até 1993, do total de 799 referendos que ocorreram em todo o mundo, a Suíça foi responsável por 414, praticamente a metade, e com maior incidência após os anos 70, totalizando até 1997, 449 referendos.

A iniciativa popular tem início em 1891. Entre o final dos anos 80 e os anos 90 foi realizada uma média de 4,5 plebiscitos por ano, alcançando até 1994 um total de 253.

É neste país que ainda no século XII se registram as primeiras experiências de participação direta, através dos “concílios”, que consistiam o lugar de discussão e busca de soluções para problemas que atingiam a todos. No século XIII, tem início uma prática de discussão e deliberação denominada Landsgemeiden, realizada em praça pública, através da qual eram eleitas autoridades políticas e jurídicas, elaboradas leis, declaração de guerra, e que se reunia uma vez por ano.

Além da existência de um Presidente Cantonal, os Conselhos Legislativos já inscreviam no exercício de governar, aspectos da representação, mas os Cantões são dotados de grande autonomia, o que lhes permite, inclusive nos termos de Silva, a suprimir a própria democracia. Em 1928, o Cantão de Uri, onde havia uma forte concentração de poder nas mãos de poucas famílias (entre 1251 e 1900, os 186 Landmamaner ou Presidente Cantonal, pertenciam a 49 famílias, já no final do século, a 10 famílias) foi decidida pelo Landsgemeiden a sua própria dissolução, e assim ocorreu na maioria dos demais cantões. Entre os 26 Cantões suíços, mantém-se Landsgemeiden apenas nos semicantões de Appenzell Rhodes-exterior e no de Obwald, e no Cantão de Glaris.

Nos Estados Unidos são praticados, em diferentes estados, o referendo facultativo, a iniciativa popular e o recall (revogação de mandatos). Entre 1798 e 1992 houve uma média de

oito iniciativas populares por ano, e entre 1884 a 1990, somente no Estado da Califórnia foram realizadas 1.098 consultas populares e, entre estas, 247 ocorreram a partir de 1911 e por meio de referendo.

Silva (2006) sugere que a experiência dos Landsgemeiden pode ter inspirado os tower meeting, uma prática de participação direta que teve início no século XVII, e ainda é desenvolvida em alguns estados norte-americanos, como Massachusetts, New Hampshire, Connecticut, Rhode Island, Vermont e Maine. Silva levanta uma discussão se os tower meeting são plenamente democráticos, frente a um processo em que há discussão que redunde em consenso, mesmo que não sejam possíveis de atender aos interesses de todos. Embora existindo em várias cidades, e se mantenha com grande importância nos Estados de Massachusetts, Vermont e Connecticut, estes foram perdendo força para as comissões permanentes de cidadãos, que se voltam com maior ênfase para questões de planejamento, orçamento e finanças.

Essas comissões assumem um papel importante, e os tower meeting foram se tornando um lugar de ratificação das decisões sobre as situações estudadas e preparadas pelas comissões de moradores antes das plenárias. Mas, mesmo assim, estes ainda despertam interesse de participação, como lugar para se informar das discussões, e para contestação das decisões dos representantes.

Na Itália, o referendo de iniciativa popular tem sido utilizado desde os anos 70. E desde 1970 até 1998 foram realizadas 45 consultas na forma de referendo abrogativo de leis. Neste mesmo período foram realizadas 12 iniciativas de governos regionais.

Os aspectos que conformam as diversas práticas de participação realizadas através destes mecanismos abrangem uma variedade de situações e são praticados sob distintos critérios de aplicabilidade em cada país. O que estes não nos informam em si é em que medida a adoção ou não desses mecanismos assumidos como prática de governo contribui para interferir no uso do território, potencializando, estimulando usos não corporativos, respondendo às próprias expectativas do lugar e pelo lugar, e assim, o que neles vivem e a rede técnica produzida em favor dos seus interesses.

3.3. MECANISMOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL

É com a Constituição de 1988 que o tema da participação ganha maior relevância do ponto de vista institucional no Brasil, ao instituir mecanismos de democracia participativa, estes se fazem, porém, sob hegemonia da representação, do recurso ao sufrágio eleitoral, da escolha de representantes por meio de eleições.

Podemos considerar, para efeito de compreensão das formas de participação previstas na Constituição, dois processos que convergem e se complementam e também se opõem no processo constituinte. Um resulta na instituição de mecanismos de participação como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa; e outro que tem como decorrência um Capítulo destinado à política urbana, e mais especialmente os Artigos 182 e 183, e sua consequente regulamentação através do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01, de junho de 2001). Há outro grupo de mecanismos, ou institutos (na linguagem jurídica), que também são identificados no campo da democracia participativa na referida Constituição. Há, contudo, do ponto de vista institucional, outros mecanismos anteriores a 1988, associados por José Afonso da Silva (2006) à noção de participação.

3.3.1. Do Império à Emenda Parlamentarista de 1961

As iniciativas nos são trazidas por José Afonso da Silva (2006), para quem o primeiro registro diz respeito à criação por D. Pedro I, através de Decreto, do Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil. Estes deveriam ser eleitos nas respectivas Comarcas. Os Procuradores poderiam perder seus cargos, no caso do julgamento sobre o cumprimento de suas funções serem desfavoráveis. Cabia às Câmaras de Vereadores, devendo tanto destituí-los e proceder à nova eleição para substituição, desde que por concordância de dois terços, o que lhe conferia a prerrogativa de substituí-los e removê-los.

No processo Constituinte de 1823 havia a possibilidade de apresentação de propostas à Constituição por meio de representação junto à Assembleia Geral e Constituinte. Estas deviam ser de autoria individual, reconhecidas em cartório e representadas por meio do Presidente, do Secretário ou de um Deputado da Assembleia. Contudo, com exceção da Ação Popular, a ser intentada por parte de qualquer pessoa ou por aquela diretamente envolvida, contra juízes de

direito e oficiais de justiça, por cometimento de crimes contra a administração pública, não constou naquela Constituição nenhum outro mecanismo de democracia semidireta.

Na primeira Constituição da República, de 1891, de inspiração norte-americana e de forte caráter representativo, não houve a possibilidade de participação, nem na sua elaboração, tampouco continha no seu corpo algum tipo de instituição ou mecanismos de participação. A Ação Popular iria constar novamente nas Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1969. E embora o referendo e a iniciativa popular constassem em algumas constituições estaduais no período de 1934 a 1936, não chegaram a ser praticados.

A primeira consulta popular de caráter referendário no Brasil ocorreu em 1962. Da previsão inicial de plebiscito, foi realizada como referendo, em razão da natureza da decisão, que dizia respeito à manutenção do parlamentarismo, instituído por Emenda Constitucional de 1961 à Constituição de 1946 ou o restabelecimento do presidencialismo, conforme previsto na Constituição de 1946.

3.3.2. Do processo constituinte à Constituição Federal de 1988:

debates e propostas em torno da participação

O processo de elaboração da Constituição de 1988 é correntemente referido como de intensa mobilização em torno da apresentação de propostas originadas em lutas que foram sendo forjadas como resistência ao período ditatorial iniciado em 1964. E também representaria um evento demarcador da institucionalização da participação popular na formulação e controle das políticas governamentais, na atividade legislativa bem como da instituição de mecanismos concernentes ao poder judiciário e à administração pública em geral, o que para José Afonso Silva (2006, p. 208) consistem em dois grupos: um mais afeto à Administração Pública, e outro à participação direta no processo político.

A importância de uma breve recuperação nesta Tese só se faz necessária pela estreita relação ou por ser o presente revelador de que não há processos lineares, que feitos uma vez, se reproduzirão. Contudo, há que se deter as rugosidades que nos ajudam a entender o presente pelo presente, mas, estas assumem relevância em um momento importante de reconstituição da estrutura jurídico-política do país, como parte do sistema de ações que contribui para a reconfiguração do território, e assim para a reconfiguração geográfica, por meio do que Souza e

Rodrigues (2004) chamam para os anos 60 e 70 de “planejamento urbano regulatório” (SOUZA; RODRIGUES, 2004. p. 51), mas agora em outras bases distintas daquele período.

O potencial mobilizador que o processo constituinte demonstrou existir no Brasil se encontrou com outros eventos que o neutralizariam, não fossem as iniciativas de organização e lutas anteriores, ou outras ações distintas, mas inscritas no mesmo sistema de ações, que se juntam a outras formas de mobilização, e que não se poderia definir somente como movimento social de base comunitária ou sindical. Foram profissionais liberais, juristas, políticos não exatamente vinculados a essas lutas, e a adesão de milhões de pessoas e grupos invisíveis, que significou mais do que a soma de 12 milhões de assinaturas que subscreveram as diversas propostas apresentadas. Porquanto, pode ser um elemento indicador do potencial de participação que se encontrava ainda silenciado, mas não em silêncio nos anos que a antecedeu.

Se de um lado havia as rugosidades do período de luta pela democracia e por melhores condições de vida, por outro, as rugosidades do período ditatorial também se faziam – e se fazem – presentes de outra forma²⁸. Whitaker et al. (1989, p. 21) nos traz à tona alguns eventos que considera como expressão da “negação do poder constituinte originário da população, e o medo da velocidade e do rumo que o processo poderia tomar”.

A passagem entre estes dois períodos é sistematicamente referida na literatura sobre participação e/ou sobre planejamento urbano no Brasil, mas se faz como uma referência ligeira, como um salto, uma passagem quase que automática e obscurecida pela predominância de um consenso em torno dos avanços da Constituição.

Ainda sobre esse período constituinte, são realçados eventos como a apresentação de emendas populares, a criação de comissões e principalmente a instituição dos mecanismos de participação e as emendas populares, em especial as que se referem à política urbana.

²⁸ Whitaker, et. al. (p. 19-20) ressalta a ilegitimidade da Constituição em 1967, o que já decorria desde 1964, o que resultou na falência do regime constitucional então vigente, a Constituição de 1946, elaborada após a deposição de Vargas, e ao final da Segunda Grande Guerra. Esta teria incorporado indicações de preocupação social e de revisão de democracia representativa, tornando-se texto apegado a uma visão mais clássica do liberalismo e com pouca modernidade para enfrentar os problemas da segunda metade do século. Após 1964, passa ser moldada ao regime autoritário através de atos institucionais até que fosse elaborada a de 1967 por decisão do Marechal Castelo Branco, em pleno regime de exceção, direitos políticos suspensos, inclusive entre os eleitos para a tarefa constituinte. Uma Junta Militar a emendou em 1969, sob um Congresso fechado através de ato institucional. Nova Emenda em 1977, e cada vez mais era fragilizada a sua legitimidade. Segundo Whitaker, progressivamente vai ocorrendo uma compreensão por parte do movimento popular da necessidade de uma nova Constituição, mas as elites dirigentes sempre temeram um processo constituinte e preferiam uma reforma constitucional, retomando ou reformando a de 1967, e que chama de uma “reconstitucionalização”.

Mas há manifestações de vontades que lograram derrotas, mas que nos trazem sob apenas um aspecto, é verdade – visto que outros como, por exemplo, a ordem econômica, não têm alcance neste trabalho – indicações das tensões em torno da definição da própria natureza da instituição responsável por sua elaboração, se Congresso Constituinte, acumulando funções, ou Assembleia Constituinte exclusiva. A ideia de uma Assembleia Constituinte fora lançada de forma mais enfática em 1971, na chamada “Carta de Recife”, desencadeando um processo que perduraria até que a mesma fosse eleita em 1986²⁹, mas não como exclusiva (WHITAKER et. al., 1989, p, 21-22).

Esta ideia do caráter exclusivo da Assembleia já perdia força, do ponto de vista institucional, pelo posicionamento do Presidente da República à época, que tinha como proposta inicial apenas uma emenda à Constituição anterior, de 1946. A proposta de Emenda à Constituição anterior apresentada pelo Presidente Sarney negava, assim, a elaboração de uma nova Constituição.

Além das propostas de emendas à proposta do governo, vários representantes de movimentos em torno da Constituinte foram ouvidos no Congresso, e este processo de discussão redundou inclusive em uma proposta da realização de um plebiscito sobre o tema. Tal

²⁹ O lançamento da “Carta de Recife” ocorreu imediatamente após a renúncia de Marcos Freire, à época Prefeito de Olinda. Podemos enumerar com base em Whitaker, et.al. (1989, p. 23-26) os seguintes eventos que se sucederam: Em 1977, após uma Convenção do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) sob uma crise interna, e ainda o Congresso fechado, este Partido inicia uma campanha nacional pela convocação da Constituinte. A decisão da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) realizou com o mesmo fim, o Congresso Pontes de Miranda, em Porto Alegre em 1981, onde aprovou anteprojeto contendo propostas para uma Constituição. Este tema passa a integrar a pauta de sindicatos, associações, movimentos de base, e dos novos Partidos a partir de 1979. O General João Baptista Figueiredo, como Presidente, era contrário à convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, o que juntamente com a não aprovação das eleições diretas teria frustrado as expectativas que sustentaram o movimento pelas “Diretas Já” (BERTONCELO, 2007), e ganha força a mobilização pela Assembleia Nacional Constituinte. Tancredo Neves, candidato à Presidência em eleições indiretas, movimentava-se em torno do acolhimento de propostas e sugestões técnicas sobre a instalação da Assembleia Nacional Constituinte e de Constituição. Na posse do novo governo, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária, que produziu a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, e projetos não transformados em lei sobre o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos. Além do retorno à legalidade de partidos, é estendido o direito de voto aos analfabetos, bem como convocada eleições em municípios que não tinham o direito de eleger prefeito e adotadas outras medidas de reforma eleitora e partidária (WHITAKER et al, 1989, p. 23). A proposta do governo, tendo à frente o Presidente José Sarney, ao fazer a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em julho de 1985, era de uma Emenda à Constituição, e seria reformada pelo Congresso, paralelamente às funções parlamentares, diferentemente da proposta dos movimentos sociais, que reivindicavam uma “Constituinte exclusiva” ou originária, que fosse eleita especificamente para fazer a futura Constituição e numa assembleia de iguais, onde os componentes não fossem separados pela condição de deputados e senadores (Idem, p. 25-26). A “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, de julho de 1985, foi o documento de maior expressão em torno desta posição, defendida em muitos lugares, dentre estes o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte.

fato provocou o envio de 70 mil cartas e telegramas enviados em apoio e solicitação de uma Constituinte exclusiva, e a atuação de alguns movimentos e partidos em prol do plebiscito.

Como reação a esta ideia de Constituinte exclusiva, o governo liderado pelo então Presidente Sarney, e lideranças do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) apresentaram um substitutivo ao parecer do relator, que por sua vez foi favorável aos anseios dos movimentos, mas foi derrotado em votação. Declarada a Assembleia Constituinte, sem que tivesse havido plebiscito, a luta passa a ser pela participação no processo de elaboração da Constituição. E no contexto das ações da igreja, partidos e movimentos é que, segundo Whitaker, “junto com a constitucionalização foi crescendo a preocupação com a participação popular”, que teve nas emendas populares o instrumento mais relevante (Idem, p. 37).

Normatizar o território implica definir usos e, nesse caso, não deixa de ser uma verticalidade, a despeito do que viria se suceder, como a propalada participação e suas resultantes, que faz com que esta Carta se torne conhecida como “Constituição Cidadã”. Ou como define Márcio Silva (2001, p.3), uma “Carta Política” tomada como demarcador da democracia e da participação no Brasil, apesar das “dilacerações”, em razão, especialmente, do tempo decorrido entre a sua promulgação e a regulamentação dos Artigos 182 e 183, que tratam da política urbana, e também podemos acrescentar os mecanismos de participação previstos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, parcamente utilizados no Brasil.

Márcio Silva (2001, p. 4) considera que o longo período entre a promulgação da CF de 1988 e regulamentação dos referidos Artigos decorreu de uma complexa articulação entre os distintos interesses envolvidos na questão. Afirma que o Congresso Nacional conseguiu aprovar um texto legislativo que envolveu progressistas, empresários ou trabalhadores mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos, sem exceção, apoiaram e elogiaram uma proposta legislativa. No entanto, considera que apesar do consenso, o Estatuto da Cidade está longe de concentrar em si a possibilidade de promover o que se propôs.

Para Maricato (2001, p. 61) “Os textos constitucionais foram fruto de um processo de negociação, de modo que as redações finais estão longe da ruptura pretendida pelo movimento pela reforma urbana” (GRAZIA; ROLINK, 1992, apud MALATO, 1993, p.61). Apreensão que também tem Villaça (2004) em relação aos Planos Diretores, ao afirmar que estes, mais uma vez, vêm como resposta de grupos frente a demandas que não são possíveis ou não são assumidas como tal. Argumenta que o que o movimento em torno da reforma

urbana tinha como ideal não era Plano Diretor, mas a adoção de mecanismos e de políticas para enfrentamento dos problemas urbanos.

Mas sobre esta emenda popular à Constituição de 1988 provocada pelo MNRU, os autores consideram que no decorrer do processo constituinte esta foi “‘emagrecendo’ e perdendo sua força ao longo dos debates e votações no Congresso (foram retiradas, por exemplo, as propostas referentes aos transportes coletivos e serviços públicos). Restou, na nova Constituição, o conteúdo diluído e modificado que está presente nos artigos 182 e 183 [...] O capítulo de política urbana da Constituição se mostrava tão “magrinho” transferiam-se quase todas as responsabilidades para os planos diretores municipais” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 65).

Podemos ainda, deter deste processo outros aspectos reveladores de permanência e mudança nos posicionamentos de parlamentares constituintes, que viriam a governar o Brasil por 16 dos 23 anos já decorridos após a promulgação da CF de 1988. Como Relator do Regimento da Constituinte, o então Senador Fernando Henrique Cardoso pode dar seu parecer sobre a primeira Emenda ao Regimento, de autoria do então Deputado Federal Luis Inácio Lula da Silva. Esta Emenda continha propostas que se desdobravam em dois níveis de participação. Um dizia respeito à apresentação de propostas à Constituição, tanto dos parlamentares quanto de iniciativa popular, e o outro dizia respeito ao processo de sua aprovação.

O Deputado Lula então propunha, dentre outras: 1. quanto à apresentação de propostas externas ao Parlamento: estas poderiam ser feitas por meio de iniciativa popular, com petição subscrita por 30 mil pessoas ou por entidades que representassem, no mínimo, este numero de pessoas; 2. quanto à aprovação da Constituição: esta se daria de forma progressiva, obedecendo a uma dinâmica de consultas. Uma primeira consulta popular antes da redação da segunda versão do Projeto de Constituição; após aprovação pela Assembleia Constituinte, o Projeto de Constituição seria submetido a um referendo (neste caso, referendo constituinte obrigatório), que sendo aceito, seria promulgado, e, caso contrário, sendo recusado tanto pelo referendo quanto pela Assembleia Constituinte, seriam realizadas novas eleições para uma nova Assembleia. O parecer do Relator foi desfavorável à iniciativa popular, mas esta viria a ser aprovada no Regimento e vigorou durante o período Constituinte. O referendo, não tendo sido aprovado, coube apenas à Assembleia a função de votar o Projeto de Constituição.

A proposta do Deputado Lula apontava, em alguma medida, a nosso ver, para um debate mais amplo em torno da Constituição, que a despeito do caráter formal de um referendo, muito assemelhado em termos de procedimentos a um processo eleitoral, trazia

para a pauta um conteúdo, que mesmo não imediatamente apreendido na sua totalidade, não seria somente este o seu maior valor. Seria o de inaugurar uma prática participativa inovadora, na forma de decidir sobre temas que incidem sobre a vida de todas as pessoas de forma mais ampla. Consideramos esta ideia de inaugurar por assumir que um referendo pode, e depende das questões colocadas em debate para deliberação pode chamar atenção para temas, desde que não se restrinjam apenas ao simples ato de se definir contra ou a favor como tem prevalecido na parca experiência sobre referendo e plebiscito no Brasil.

As consequências, embora imponderáveis, é claro, poderiam ter repercutido em práticas participativas no âmbito do governo federal no período de 2003 a 2008. Conforme trataremos ao final desta parte da tese, este período se constitui, de acordo com Moroni, em forte prática assentada na relação com os conselhos de representação em detrimento da participação como uma concepção de governar na perspectiva da transformação social e política (MORONI, 2009, p. 108).

O processo de consultas durante a Constituinte poderia potencializar o período pós-constituição para utilização dos mecanismos acerca de outros assuntos do cotidiano, e possivelmente teria minimizado não apenas o tempo de regulamentação do Artigo 14 da CF e o debate em torno da sua autoaplicabilidade. Paulo Bonavides (2003, apud MENDES, 2004) avalia que do ponto de vista jurídico, estes mecanismos poderiam ter aplicação automática após a promulgação da Constituição, a despeito da necessidade de sua regulamentação³⁰.

Apenas a iniciativa popular foi acatada para o período constituinte, embora o parecer do Relator tenha sido contrário. O referendo, assim como o plebiscito e a iniciativa popular legislativa foram aprovados no texto constitucional, regulamentados em novembro de 1998, através da Lei Afonso Arinos, o que não repercutiu na sua difusão imediata em termos de sua aplicabilidade³¹ evidenciada na pouca aplicação no Brasil.

³⁰ Ferraz (1993, p. 18 apud MENDES, 2004) afirma não se tratar apenas de analisar as condições técnicas para que determinada norma possa produzir efeitos concretos, como a exigência de regulamentação, mas de avaliar a deficiência de implementação da proposta normativa, pela inexistência de condições práticas, diríamos políticas, e do ponto de vista judiciário, não há impedimento à sua aplicação automática (BONAVIDES, 2003 apud MENDES, 2004), e há no próprio texto constitucional uma regulamentação que lhe confere a condição de aplicabilidade automática, a despeito da necessidade de regulamentação.

³¹ Desde 1988 foi realizado apenas um plebiscito e um referendo no Brasil. O Plebiscito, já previsto na Constituição, foi realizado em 1993 e versava sobre duas questões: 1. Sobre o regime de governo que seria adotado no Brasil, se mantinha o modelo de República, ou se seria mudado para Monarquia; 2. Sobre a decisão de manutenção do sistema Presidencialista ou se mudava para Parlamentarista. Outro referendo, realizado no dia 23 de outubro de 2005, buscava uma decisão sobre a permissão ou proibição do comércio de armas e munições no Brasil. Todos os eleitores são obrigados a votar em plebiscito ou

Maria Vitória Benevides (2001) considera não ter havido ainda um debate sobre as reais implicações do conteúdo inscrito nas Constituições brasileiras desde 1934, qual seja, o princípio da soberania popular, no qual “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”.

Esta autora argumenta que a ideia de democracia direta surge associada a temores, a constrangimentos ideológicos mais remotos. E, na contemporaneidade, está reportada a uma “sedução assembleísta”, o referendo e a iniciativa popular são associados ao populismo ou de

referendo. Como referendo, que decide sobre um ato já existente, decidi sobre uma Lei em vigor, e, no caso, proibitiva, que constava no Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003). Recentemente o referendo foi pautado pelo Presidente do Senado, José Sarney, no sentido de reeditar um referendo sobre este mesmo tema. Embora tenha contado com alguns apoios no governo federal, como o da ministra dos Direitos Humanos, Maria do Rosário, esta proposta sofreu muitas restrições dos meios de comunicação, e não chegou a ter manifestações populares sobre tal a mesma. Como assunto recolocado após o massacre de 12 estudantes na Escola Municipal Tasso da Silveira, em Realengo, no Rio de Janeiro, e sob comoção em que a própria imprensa tem grande papel, o momento sugeriu uma precipitação que nem contribuía para o fortalecimento de um mecanismo de participação, e associava o acontecido na Escola a uma questão de portar ou não portar armas, demonstrando mais ser de natureza instrumental e incidental. A ideia de realização do referendo foi se esvaziando, a despeito de comentários como o da referida ministra sobre o seu valor na matemática do comércio: “Uma bala custa no mercado clandestino cerca de R\$ 5 e você compra uma arma, dependendo do tipo, por R\$ 50, R\$ 100”. Credita, assim, ao referendo, uma possível mudança na votação de 2005, pois considera que “a sociedade vai amadurecendo a cada ano” (Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-04-14/justica-eleitoral-esta-pronta-para-promover-consulta-popular-sobre-armas-diz-lewandowski>>. Acesso em: 14 abr. 2011). O presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ricardo Lewandowski também manifestou apoio ao referendo, estimando, inclusive, seus custos (R\$ 300 milhões), e afirmou que “[...] dentro da democracia participativa que vivemos inaugurada pela Constituição de 1988 o povo deve ser ouvido sempre que possível nas decisões cruciais que afetam a sociedade”. Como uma voz de fora do Estado, Nelson Saule Júnior, Coordenador da Área de Direito à Cidade do Instituto Polis considerou que o referendo fortalece a participação e torna esses mecanismos mais presentes na vida democrática, pois “Quando tem eleições, muitos assuntos são tratados juntos. Em eleições municipais, por exemplo, sobre as prioridades que devem ser adotadas por um governo. Aqui, são muito incipientes esses instrumentos.” (Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/search?SearchableText=nelson+saule&path=%2Fprevistadobrasil%2Ftemas> Rede Brasil Atual. Acesso em: 17 abr. 2011). O coordenador reitera ainda a importância de consultas populares nas três esferas de governo ao mencionar a iniciativa popular (a quarta no Brasil desde a promulgação da CF de 1988) de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional em 2010, apresentado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), acerca da impugnação de candidaturas de políticos que tenham histórico de condenações judiciais ou renúncia de mandato para impedir a cassação e perda de direitos políticos. Esta lei passará a incidir a partir das eleições municipais de 2012, por decisão do Superior Tribunal Federal (STF). Outra consulta, na forma de plebiscito territorial, foi aprovada em 5 de maio 2011, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, no qual os eleitores do Estado do Pará recusarão ou acatarão a subdivisão do Estado do Pará para criação de dois novos estados (Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,senado-aprova-plebiscito-sobre-criacao-de-novo-estado,726302,0.html>>. Acesso em: 24 maio 2011. Os eleitores votantes responderão em 11 de dezembro de 2011 às seguintes perguntas: “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado de Carajás?” e “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?” (Jornal o Liberal, 09/07/2011). Depois de decidida ou não a criação as questões suscitadas no debate, inclusive nos programas eleitorais de rádio e de televisão, além dos motes mobilizados das campanhas favoráveis e contrária à subdivisão voltarão a debate e discussão pública? O argumento dos custos de se criar e manter novos Estados, apontando para sua inviabilidade econômica ou uma conta muito alta aos paraenses na condição de contribuintes conduzem a um debate franco e aberto sobre a aplicação dos recursos, hoje? Há outros aspectos, mas apenas este que trata dos investimentos públicos associados a um projeto já daria um bom debate.

aplicação restrita a países superdesenvolvidos, em razão de constituírem práticas sofisticadas de participação.

Há outra ordem de interpretação, que atribui uma subutilização desses instrumentos a uma possível natureza pacata e apática do povo brasileiro frente à política. Situação esta alterada apenas em situações extremas ou quando induzidos pela ação estatal, o que poderia destituir, por exemplo, o caráter popular do mecanismo da iniciativa popular, que sob forte apelo de propaganda criaria artificialmente um sentimento de participação do povo em questões de interesse de toda a sociedade (FURRER, 2006).

Mas este autor, por outro lado, chama a atenção para experiências que considera viáveis, como o que chama de “planejamento-cidadão”, ao referir-se ao programa “amigos da escola” e também ao “orçamento participativo” como práticas de participação que possibilitam maior aproximação com questões mais diretamente vinculadas ao cotidiano. O autor não distingue e nos parece inserir no mesmo grupo iniciativas que se distinguem entre si.

No município de Belém, a Lei Orgânica do Município de Belém (PMB, 2009) prevê no Capítulo I (Da Soberania Popular)³², Artigo 7º, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular através dos quais juntamente como o sufrágio universal pelo voto propugna que “A soberania popular será exercida”. Em seu Artigo 8º permite a manifestação dos eleitores por meio de plebiscito sobre o fato, decisão, programa ou obra pública. E por meio de referendo, a manifestação sobre emendas à Lei Orgânica, lei, projetos de emendas à Lei Orgânica e emendas, lei, parcialmente ou no todo. O Plano Diretor do Município de Belém (PDU) de 2008 (PMB, 2011), também prevê a sua

³² Define ainda: No Artigo 8º, § 1º, que: Pode requerer plebiscito ou referendo: I - três por cento do eleitorado municipal; II - o Prefeito Municipal; III - um quinto, pelo menos, dos Vereadores. § 2º. A realização do plebiscito ou referendo depende de autorização aprovada na Câmara Municipal de Belém por, pelo menos, três quintos dos vereadores. § 3º. A decisão do eleitorado, através de plebiscito ou referendo, considerar-se-á tomada, quando obtiver a maioria dos votos, desde que tenha votado, pelo menos, mais da metade dos eleitores, e, tratando-se de emenda à Lei Orgânica, a maioria absoluta dos votos, não computados os em branco e os nulos. § 4º. É permitido circunscrever plebiscito à área ou população diretamente interessada na decisão a ser tomada, o que deve constar do ato de convocação, cabendo recurso à instância judiciária competente, se alguma pessoa, física ou jurídica, considerar-se excluída da decisão que possa lhe trazer consequências, na forma da lei. § 5º. Independem de requerimento os plebiscitos já previstos ou convocados na legislação vigente à data da promulgação da Lei Orgânica. Art. 9º. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal, distribuído por todos os distritos, quando se tratar de emenda à Lei Orgânica, e por metade dos distritos, no mínimo, quando se tratar de projeto de lei, com não menos de cinco por cento dos eleitores de cada um deles, em qualquer caso. Parágrafo Único - O projeto de lei oriundo de iniciativa popular receberá o mesmo tratamento dos demais projetos, facultada a solicitação de urgência para sua apreciação e assegurada a realização de sessão especial com a participação dos interessados, que poderão fazer a defesa do projeto, através de representante para tal fim credenciado, na forma regimental.

aplicação, em conformidade com a legislação vigente, e os classifica como “Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana”³³, conjuntamente com os conselhos municipais e outros mecanismos.

3.3.3. Os mecanismos de participação na Constituição Federal de 1988

Os vários dispositivos ou mecanismos de participação presentes na Constituição Federal de 1988 (DALARI, 1995; BENEVIDES, 2001; ÁVILA, 2002; SILVA, 2006. FURRER, 2006) assumem um caráter normativo formal, contudo, não têm se constituído em garantias da sua implementação como prática corrente nos processos decisórios no Brasil.

Cabe reiterar que o princípio geral que sustenta os mecanismos de participação presentes na Constituição Federal é o da soberania popular, presente já no seu Artigo 1º. Poder este que deve ser exercido “por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”.

Mas, segundo Silva (Idem), a previsão de mecanismos de participação direta não significa que se possa afirmar que se trata de uma combinação de democracia representativa com democracia participativa. A democracia brasileira é representativa, e o que a CF de 1988 traz de novo são institutos de participação direta, isto porque não há participação direta na democracia representativa.

A Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988 está assim ancorada do ponto de vista da participação, na representação, e remonta ainda segundo Silva (Idem) à Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, onde prescreve em seu Artigo 21, que

Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.

³³ Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana: a) conselhos municipais; b) fundo municipal de desenvolvimento urbano; c) demais fundos municipais; d) conferências sobre assuntos de interesse urbano; e) audiências, debates e consultas públicas; f) iniciativa popular de projetos de lei; g) referendo popular e plebiscito; h) gestão orçamentária compartilhada; i) assistência técnica e jurídica gratuita. No parágrafo 1º define que “Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei” (PMB, 2008).

Esta concepção de participação, difusora dos ideais liberais do governo representativo pode ser entendida como o exercício de um poder delegado através dos eleitos. De acordo com Silva (2006, p. 201), na Constituição brasileira, em se tratando da participação, os partidos é que são os protagonistas do jogo político “como temperos de princípios e institutos de participação dos cidadãos no processo decisório governamental”.

Com base na CF de 1988, Ávila (2002) distingue as formas de democracia participativa no Brasil (Figura 3), adotando uma classificação dos seus mecanismos em dois grupos. O primeiro é atinente a “processos decisório e orientação política do Estado”, que são aqueles inscritos no âmbito do Legislativo (plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa) e um de natureza eminentemente jurídica (júri popular). O outro combina decisão e orientação política e controle, e assim são denominados de “mistos”, nos quais se inserem o Orçamento Participativo e os Conselhos de Participação Popular.

José Afonso da Silva (2006), por sua vez, considera que há duas modalidades de participação direta. Um tipo de participação que se dá na Administração Pública, e outro que avalia estar mais próximo da democracia participativa, que é a participação direta no processo político. Identifica, ainda, no âmbito da participação, mecanismos voltados não mais para a decisão, senão para o controle do exercício do poder político como mecanismo de Participação Popular. Voltam-se à “verificação, fiscalização, averiguação, e, conseqüentemente, controle dos atos dos homens públicos”, estejam estes exercendo um cargo público ou no exercício do poder político. E na CF, segundo Ávila (2002), estão contidas “as bases da democracia participativa na legislação infraconstitucional”³⁴.

A amplitude do termo “participação” ou “participativa” nos sugere, neste esquema, tratar-se de ações relativas à decisão, fiscalização e controle de iniciativa popular, tanto do âmbito do Legislativo, do Executivo e do Judiciário relativas a situações distintas, como consulta, deliberação, reconsideração de decisão, denúncia e outros pleitos.

Em termos mais específicos, o OP, segundo interpretação do mencionado autor, encontra sustentação no próprio princípio geral da soberania popular e nos demais dispositivos já referidos. E no tocante ao planejamento municipal, encontra-se amparado na referência sobre a cooperação

³⁴ “legislação infraconstitucional” corresponde àquela hierarquicamente inferior à Constituição Federal, ou seja, as leis que têm por objetivo a regulamentação de dispositivos constitucionais. No caso da democracia participativa, enquadram-se nesta classificação, dentre outras, a Lei do Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular (Lei nº 9.709/98) (ÁVILA, 2002).

e associações representativas no planejamento municipal (Inciso XIII do Artigo 29); e no que rege sobre a autonomia municipal para tratar dos seus interesses (Inciso VIII, artigo 30), e ainda aquele que confere ao município o poder de formular leis de âmbito local sobre assuntos de seu interesse (Inciso I, Artigo 30) (OLIVEIRA, 1998; ÁVILA, 2002). Podem ser identificados, ainda, o Capítulo das Finanças Públicas (Artigo 165), que rege sobre o Plano Plurianual, que consiste nas diretrizes, objetivos e metas – para um período de quatro anos – da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para aquelas relativas aos programas de longa duração ou de duração continuada; as Diretrizes orçamentárias, que compreendem as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de outras disposições para o período de um ano; e os orçamentos anuais.

Figura 3 - Quadro dos mecanismos de Democracia Participativa no Brasil previstos na Constituição Federal de 1988.

Natureza dos mecanismos	Especificação	Aplicabilidade
Mecanismos de Democracia Participativa no processo de Decisão Política (decisão e orientação política do Estado)	Plebiscito; Referendo; Iniciativa Popular Legislativa	Legislativo
	Júri Popular	Judiciário
Mecanismos de Democracia Participativa no processo de Decisão Política (decisão, orientação política e controle – “mistos”)	Orçamento Participativo (OP); Conselhos de Participação Popular	Executivo: Governo Municipal, Estadual e Federal
Mecanismos de Participação Popular no Controle do Exercício do poder político	Instrumentos judiciais para controle dos atos dos agentes públicos: Ação Popular; <i>Habeas Corpus</i> ; Mandado de Segurança; Mandado de Injunção; Ação Civil Pública	Por provocação do Judiciário
	Instrumentos administrativos dos agentes públicos: audiências coletivas ou audiências públicas	Executivo: Governo Municipal, Estadual e Federal

Fonte: Ávila (2002, p. 44-158). Adaptação da autora.

Não é corrente na literatura sobre participação esta ampla circunscrição do que vem a ser denominado de participação, em especial, quando referida a práticas participativas engendradas pelos governos municipais no Brasil nas últimas décadas. É claro que envolve os mecanismos jurídicos, e na perspectiva da sua aplicação legitimada na Constituição. O Orçamento Participativo surge no contexto da redemocratização do país, das eleições municipais e de lutas sociais, mas não é corrente o entendimento de que este assume um caráter legalmente estabelecido.

Ávila (2002) nos traz que democracia participativa ou democracia direta diz respeito a um processo no qual o “povo organizado coletivamente, ou mesmo cada um isoladamente, participa dos atos de governo, assuntos de interesse da coletividade e do controle do poder político” (Idem, p. 40).

Denota-se, portanto, que tal abrangência se refere a todos os instrumentos de participação popular, excluídos aqueles não atinentes à representação, no caso as eleições parlamentares e para o executivo. Diz respeito, assim, a todos “os mecanismos de democracia direta, semidireta e quaisquer outros fundamentos no art. 1º da Constituição Federal, tais como os conselhos, os meios judiciais de controle etc.” (Idem, p. 40-41).

Em outras abordagens, como sobre o planejamento urbano e/ou participação, na literatura partidária, e na dos próprios governos, não encontramos uma detalhada referência a tais fundamentações. A ênfase tem recaído, de um lado, sobre os mecanismos previstos no Artigo 14³⁵ da CF, como complementares ou como aperfeiçoamento da representação (BENEVIDES, 2001) e, por isso, encontram-se inscritos no princípio que abre o texto constitucional: “a soberania se manifesta pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com igual valor para todos, e nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

Mas, de forma geral, todos se encontram identificados na relação entre a mobilização social em torno da democratização do país, e que antecede ou é simultânea ao processo constituinte. Do ponto de vista da política urbana, a inclusão dos Artigos 182 e 183 tem ganhado mais relevância. Destacam-se, ainda, os Conselhos de Políticas, que não se encontram especificados desta forma, mas que viriam a se constituir em importantes mecanismos de participação.

³⁵ “Dispõe que a soberania se manifestará pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e nos termos da lei mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular” (p.44).

O Estatuto da Cidade não se inscreve exatamente como um mecanismo de participação, mas este é o mote político-administrativo da sua implementação, no qual se apoia o Ministério das Cidades, criado a partir de 2003. É uma norma de política urbana que tem como uma de suas diretrizes a gestão democrática³⁶ das cidades, e como princípio a função social da propriedade, e torna obrigatória a elaboração de planos diretores municipais³⁷.

Podemos depreender que a experiência de participação estudada nesta pesquisa nos sugere adiantar que esta incorporou elementos que combinavam, embora não formalmente institucionalizados, diferentes mecanismos de participação, que podem ser considerados como mecanismos de democracia semidireta ou de democracia direta. Mas, voltados para discussão e deliberação de políticas sobre a cidade mediante variadas formas de debates, consultas e deliberações, além de delegação da representação pela via eleitoral. E, embora não legalizadas, assumiam um caráter deliberativo, conforme as suas próprias normas.

³⁶ Um dos vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso à Lei do Estatuto da Cidade se dá ao inciso I, do artigo 52 da Lei nº 10.257/01. Neste inciso era atribuída como ato de improbidade do Prefeito, o impedimento e não garantia da participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, em conformidade como o disposto no parágrafo 3º do artigo 4º da referida Lei.

³⁷ O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) estabelece no artigo 41 que “o Plano Diretor é obrigatório para as cidades: I - com mais de vinte mil habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do art. 182 da Constituição Federal; IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico; V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

CAPÍTULO 4

PARTICIPAÇÃO: ALGUMAS NOÇÕES, CONCEITOS E PRÁTICAS À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Nos dois capítulos anteriores nos dedicamos a uma abordagem sobre participação, que é ao mesmo tempo intrínseca e tributária de concepções sobre a delegação da representação popular aos eleitos, e o papel que lhes cabe em um regime de matriz liberal. O que, por sua vez, informa-nos concepções de participação em que predomina uma concepção de homem com que trabalha a doutrina liberal, e que exerce forte influência na normatização dos direitos, como o direito à própria participação, e, neste caso, interessamos a participação impregnada de uma determinada noção de povo, que informa um projeto em jogo.

A evocação à participação como qualificadora de ações assumidas como democráticas por seus promotores é o dado comum a diversas práticas. Na atualidade, a relevância atribuída ao tema da participação tem sido acompanhada de uma variedade de noções institucionais e teóricas, que variam desde diferentes concepções de formas de governar a definições que incorporam referências organizativas sejam de iniciativa estatal ou não estatal.

Neste capítulo, apresentaremos noções e conceitos de participação apoiadas na experiência brasileira, em especial a partir dos anos 60, e com ênfase nos anos 80 em diante. Há abordagens nas quais podemos destacar a sua associação a práticas associativas, e movimentos sociais, a partidos, à democracia, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ensejando diferentes interpretações que apontam para sua afirmação ou para uma reflexão crítica acerca da sua efetivação e seus resultados.

4.1. PARTICIPAÇÃO, ASSOCIATIVISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS

A consideração de práticas associativas como participação supõe a adoção de critérios que se estendem para além da filiação formal dos associados. Esta abrangência contribui, segundo Avritzer, Recamán e Venturi (2004), para redimensionar o conceito de participação, o que se torna possível pela adoção do critério de frequência à participação em atividades coletivas. Isto, em razão de que nem todas as associações mantêm uma prática formal de filiação, sejam as comunitárias, as ligadas a temas de infraestrutura e saúde ou mesmo as religiosas. Os autores chamam a atenção para as disparidades entre os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para levantamento de movimentos associativos e dados de pesquisa em algumas cidades, como a sua pesquisa realizada em São Paulo, onde cerca de 70% dos associados não são formalmente vinculados a estas. Adota, assim, a categoria de “associativismo não formal”, que “envolve forte caráter organizativo e de participação civil e social” (Idem, p. 16).

Estes autores consideram que a participação, como prática associativa ou associativismo, é atribuída à emergência de uma “sociedade civil autônoma”, que se manifesta através do expressivo crescimento da quantidade de associações civis, com destaque às associações comunitárias.

Um trabalho de pesquisa realizado em várias cidades e localidades na Amazônia, como Manaus (AM), Belém (PA), Caxias (MA) e em outras regiões do Brasil, tem apontado para a emergência do mesmo fenômeno. Este se manifesta como práticas associativas, sem a exigência de filiação formal, o que não se torna impedimento para a frequência de participação em entidades que se organizam sob diferentes critérios, que não contam com o reconhecimento do órgão de pesquisa e estatística do país. Esta pesquisa também se defronta com a inequivalência de procedimentos adotados pelo IBGE e seus critérios de identificação das práticas associativas no Brasil. A maioria dos associados não se encontra entre as categorias adotadas no Censo. Assim como Avritzer, Recamán e Venturi (2004), o trabalho de pesquisa realizado através do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA) também faz uso do critério de autodefinição para a identificação dessas associações não necessariamente formais. Farto levantamento cartográfico, bibliográfico e documental que envolve desde práticas de afroreligiosos, extrativistas, indígenas, homossexuais e ribeirinhos,

têm apontado para a construção de uma definição conceitual apoiada no critério de identidade e de caráter “situacional” (ALMEIDA et al., 2006)

A associação não formal não tem se constituído em impeditivo de adoção de estratégias de participação, e de ações reivindicatórias junto ao Estado e outros agentes. Parece-nos assemelhar-se ao que Avritzer, Recamán e Venturi (2004) consideram ser “uma reavaliação da ideia de direitos; a defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação como o Estado” (COSTA apud AVRITZER, 2004).

Marcelo Souza e Glauco Rodrigues (2004) entendem que as práticas associativas se configuram em uma multiplicidade de formas de associação, e as situa como articuladas potencialmente ao planejamento urbano, mas não se trata das práticas estatais de planejamento. Definem-nas como “ativismos sociais” de forma ampla, as diversas práticas associativas, inclusive aquelas, ou que surgem, ou que se transformam em movimentos sociais. Procede assim a uma distinção entre movimento social e ativismo social, este sendo mais amplo. Um movimento pode ser um ativismo social, mas ativismo social nem sempre é um movimento. Em termos gerais ambos se constituem em “formas que as pessoas têm de se organizar e se colocar como participantes ativos da sociedade. Na qualidade de participantes de activismos e movimentos, os homens e mulheres lutam por direitos, estabelecem laços de cooperação e realizam ações de caráter político e cultural” (Idem, p. 82).

A distinção entre activismos e movimentos é muito tênue, contudo, os activismos se configuram em práticas reivindicatórias de caráter mais localizado como uma rua, um bairro; e tendem a se desfazer ao ter suas demandas atendidas, mas também pode se transformar em um movimento. Assim, os movimentos sociais têm maior abrangência, pois são “voltados para transformações mais ou menos profundas da sociedade, têm o horizonte de luta ampliado, ou seja, não fazem reivindicações puramente pontuais, pelo contrário [...] (Idem, p. 84). As suas lutas assumem uma abrangência nacional e internacional, mas também podem se deter a causas específicas, como os movimentos operários que tiveram início em finais de século XIX, ou questões étnicas, dentre outras. Aqueles de caráter urbano, podem não se restringir a um bairro, a uma cidade ou mesmo a um país, e estabelecem conexões com outras lutas em torno de causas comuns.

Os autores consideram que as práticas associativas têm sofrido mudanças refletidas nas pautas dos movimentos, e isto se deu como resultado de um descolamento das questões

relativas aos bairros como melhoria na infraestrutura. Recupera o processo que se deu no Rio de Janeiro, onde os temas extremamente mobilizadores, se tornaram pauta de reivindicações através das “comissões de melhoramentos” nos anos 60 e das Federações de Associações de Moradores das Favelas nos anos 80 e 90. A seu ver, as práticas do Orçamento Participativo (OP) em algumas cidades brasileiras contribuíram para a revitalização destas formas de associação, a despeito do OP, a seu ver, não se inscrever em um mecanismo vinculado a estas formas de organização.

Mas este movimento de décadas anteriores, através de práticas associativas contribuiu nas últimas décadas³⁸ para “alargar o horizonte da participação” em termos de uma luta por direitos, configurando-se em uma “escola de cidadania” (SOUZA, M.; RODRIGUES, 2004, p. 94), concorrendo para uma politização da cidade e humanização do urbano. Esta humanização do urbano se refere à emergência de outros temas relacionados à identidade, como os “sem-teto” e o “hip-hop”, que se configuram no que define de “novíssimos ativismos urbanos” (Idem, p. 95).

Estes movimentos ajudaram, assim, a seu ver, a pensar criticamente o planejamento e a gestão urbana, e as desigualdades socioespaciais, tendo demonstrado desde os anos 60 e 70 terem sido responsáveis pelo que chama de “contraplanejamentos”. Ou seja, alternativas ao

³⁸ O autor apresenta uma periodização dos ativismos no Brasil, que se inicia nos anos 70 até a insurgência do OP. Adotando a referência do Rio de Janeiro e São Paulo, e outros com enraizamento em outros lugares: “Comissões pró-melhoramentos” no Rio de Janeiro com ênfase na infraestrutura para os bairros afastados do centro. Ao mesmo tempo operários no Rio de Janeiro e São Paulo se organizam. Na década de 70, existiam em São Paulo oitocentas Sociedades de Amigos de Bairro em SP muitas sob influência do populismo de Jânio Quadros, e esta ação comunitária foi sendo apoiada e estimulada pelas Comunidades Eclesiais de Base e seu impulso aos movimentos de bairros. A criação da Federação de Moradores no Estado do Rio de Janeiro foi criada principalmente em torno da prestação de assistência aos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, o que se caracterizou na passagem do ativismo de bairro para ativismo a partir dos bairros. Crise da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj) nos anos 90, contudo esta foi o esteio para um movimento em ascensão, potencializado também pela criação da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara, de 1963, de lutas contra as remoções, e depois a criação da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro. Com base nestes eventos o autor identifica uma passagem das pautas pontuais para questões mais gerais, que vão se aglutinando e contribuindo para uma politização do movimento, se juntando em Federações e constituindo-se em movimentos sociais. O declínio dos chamados “ativismos de bairro” nas duas últimas décadas decorrem a seu ver, da pouca capacidade de mobilização e crítica, alcançando pouca visibilidade, o que atribui a alguns fatores: demagogia e autoritarismo das administrações, reforçando sua ação em políticas compensatórias como concessões ou adotando posturas intransigentes, sem abertura para diálogo; cooptação de líderes e cooptação partidária, na qual os líderes passam a compor as administrações governamentais, arrefecendo as lutas; caciquismo e personalismo, devido à postura de lideranças e grupos que se mantêm na direção das associações sem permitir que outros possam também dirigir; clientelismo de organizações e de políticos; influência de fatores econômicos, que leva as lideranças a buscar trabalho e, na falta de emprego, o mercado informal como alternativa. A influência do tráfico de drogas, as lideranças são expulsas e forçadas a abandonar o papel de mediação com o estado. Outros fatores: partidos passam à legalização e perdem o interesse pelos movimentos de bairros e com a democratização passam a ser mais visíveis.

planejamento tecnocrático oficial. Como exemplo de contraplanejamento, aponta a proposta de “urbanização sem remoção”, enquanto orientação de ação oficial nas cidades, que teriam sido incorporadas dos movimentos pelo estado.

Outro aspecto associado às práticas dos movimentos, trazidas por este autor, diz respeito à politização da cidade, no que diz respeito a esses “novíssimos” movimentos e a sua maior visibilidade e “capacidade de mobilização popular [...] elaborar propostas alternativas [...]” (Idem, p.117), sejam estas institucionais ou internas às suas próprias práticas. Enfim, o que este autor tenta demonstrar é que por meio da prática do que define de “ativismos sociais”, também é possível interferir no planejamento da cidade.

E, para tanto, o que aparece como novo ou como suplantação da representação se apoia em argumentos como ajuste fiscal, como a constituição de práticas democráticas, com vistas ao compartilhamento de responsabilidades com o povo.

A abordagem que Houtzager, Lavalle, Acharva (2004) trazem sobre a participação, diz respeito aos fatores que potencializam a participação das organizações civis³⁹, bem como a sua capacidade de se oportunizar das possibilidades que passam a existir em razão dos novos arranjos institucionais como o OP, os conselhos de políticas públicas e uma grande quantidade de outros tipos de conselhos locais, comitês e programas de participação (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARVA, 2004, p. 262). Analisam a propensão de participar de organizações civis, em lugar da participação individual.

Os autores adotam duas perspectivas⁴⁰ de análise para identificar os fatores que influenciam na propensão à participação destas organizações. Uma é denominada de “perspectiva da sociedade civil”, e a outra de “perspectiva da polis”.

³⁹ Os autores advertem que este termo será adotado como forma de evitar o caráter normativo e unificador do termo “sociedade civil” presente na literatura que adota tal perspectiva de análise. Sob esta perspectiva haveria uma crença de que a “participação aumenta a inclusão política e social. Acredita-se que populações de renda mais baixa e outras excluídas, cujos interesses são marginalizados nas instituições de representação clássicas, ganham a oportunidade de influenciar políticas que afetam diretamente suas vidas”. Os autores estão se referindo em especial a Avritzer (2002); Wright e Fung (2003) e United Nations Development Programme (UNDP).

⁴⁰ Uma é o que chama de perspectiva da sociedade civil, e que se encontra na literatura sobre o tema sob três aspectos que tornam as organizações civis uma força autêntica, democratizadora e racionalizadora da ação pública: sua lógica deliberativa (versus a baseada em interesses), sua natureza descentralizada e seu enraizamento na vida social das comunidades e sua autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesse. Na outra, que considera como a perspectiva da Polis há uma preocupação, antes de tudo, com a análise histórica e comparativa de atores institucionalmente situados, que são os atores que estabelecem vínculos com atores políticos institucionais – no contexto do Brasil, partidos políticos, movimentos sindicais, grupos religiosos organizados e o Estado – que têm a capacidade de alcançar e se engajar nas novas instituições de participação cidadã (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARVA, 2004, p. 265-266).

Para os autores, as organizações civis apresentam maior propensão a participar na mesma proporção das suas relações, tanto internas ao ambiente das organizações, quanto na relação com o Estado, e as instituições e atores como partidos, sindicatos e outros. Outro fator diz respeito à história de sua constituição.

Não exercem influência sobre a participação, fatores como riqueza, o que nega a ideia de que os mais ricos tendem tanto à maior participação eleitoral quanto em outras atividades cívicas e políticas, ou ainda que, a participação de organizações civis aumenta a inclusão dos grupos de renda mais baixa. E também não exercem influência os temas ou formas de trabalho, tampouco o momento de criação dessas organizações. Para os autores, esta última conclusão contraria a ideia da importância da trajetória ou o momento da fundação das organizações para a participação.

Podemos identificar respostas na referida literatura que nos apontam para a positividade da participação, independente dos mecanismos adotados. Mas há o seu contraposto. Uma das perspectivas é aportada por Silvio Caccia Bava (2001), que não se confronta com a participação enquanto concepção de forma geral, pois reconhece o valor das iniciativas de participação, mas parte de questões que a limitam como alcance do que entende ser o sentido da participação, qual seja, o de socialização do poder.

Dois aspectos podem ser ressaltados nesta argumentação. Um é relativo ao que julga uma confusão dos governantes entre democracia e atendimento às necessidades dos mais pobres, da mesma forma que também confundem participação com eficiência das políticas que mantém o *status quo*. O outro é o desafio que se impõe aos governantes democráticos ao se defrontam com uma máquina pública concebida sob uma cultura do exercício do poder que é realizado por meio de instituições pensadas e instituídas pelas elites para serem operadas em seu interesse.

Este autor considera, como outros autores o fazem, que as experiências de participação, assim como a afirmação de direitos que surgem a partir do final dos anos 80 resultam de lutas sociais de movimentos e cidadãos, enfatizando as pressões frente às desigualdades, bem como aos instrumentos de poder que lhes asseguram participar. Como resposta às desigualdades, os governos desenvolvem políticas compensatórias, como próprias de países de elevada concentração de renda e capital, e embora responda provisoriamente às necessidades, não promovem inclusão social e cidadania. E mesmo os governos que têm uma identificação com o que se chama de campo popular e democrático, a despeito da sua intenção, mantêm-se distantes da participação popular, compreendida enquanto socialização do poder (CACCIA BAVA, 2001).

O autor, contudo, considera que mecanismos como OP, audiências, plebiscito, dentre outros, apontam para possibilidade de construção de uma nova institucionalidade que, contudo, requer que “ao lado de uma participação mais qualificada da sociedade, haja políticas públicas que estimulem essa a participação” (Idem, p.28) de forma a fortalecer a capacidade de auto-organização coletiva dos cidadãos. É essa, a seu ver, a dimensão da ação do que seja um bom governo e esta é a ideia de participação como socialização do poder.

Para Edmilson Rodrigues (1996), um governo que se pretende comprometido com um projeto de transformação, deve ir além da dotação de condições materiais de sobrevivência. Esta posição se dá ao estabelecer um debate sobre o que tem sido denominado pelo Partido dos Trabalhadores de “modos petistas de governar”, bem como acerca dos limites do Orçamento Participativo. Aponta que, a despeito da restrição das receitas municipais é possível ser um bom governo invertendo prioridades onde há elevados níveis de exclusão, porém, a “construção do poder popular só se realiza no núcleo da afirmação de uma concepção de mundo antagônica à que se produz e reproduz à luz da lógica capitalista”. Essa noção de poder popular vai sendo construído como resultante de processos de participação, que se realizam por meio de experiências de cogestão entre governo e o povo (RODRIGUES, 2000, p. 2-3).

Mesmo reconhecendo a importância do OP, este autor apontava a necessidade de reflexão sobre os seus limites, considerando-o “insuficiente, e temos de refletir sobre seus limites e possibilidades, sobre os avanços e os desafios para a constituição da gestão democrática da cidade e da sociedade” (RODRIGUES, 2000, p.79-84).

Nesta acepção, a participação consiste em um processo que expressa uma concepção de mundo. E as políticas na verdade expressam escolhas, compromissos, pactos, ou seja, correspondem à explicitação das prioridades (SOUZA, 1981), e assim são de caráter político. Estas, por si, não mudam o mundo, mas definem as escolhas. A forma como estas escolhas se dão, já revelam uma visão de mundo que pode tanto apontar para mudanças ou para reprodução das desigualdades. É nesse sentido que uma abordagem territorial contribui para compreensão do alcance de um processo de participação, que se estende para além dos arranjos institucionais, dado que estes, enquanto técnica e enquanto forma de fazer político, são indissociáveis.

O ponto de partida comum na literatura sobre o OP remete a sua origem às cidades de Lages (SC) e Boa Esperança (ES), como precursoras da participação institucionalizada (TRAJAN, 2011), que se dá na segunda metade dos anos 70, com ênfase no papel das

organizações comunitárias. Destaca-se, ainda, a experiência de democratização do orçamento, realizada na cidade de Vila Velha, no Estado do Espírito Santo, entre 1986 e 1988.

Contudo, segundo Caccia Bava, estas não lograram alcançar o seu fortalecimento, e considera que o processo de participação popular nestas cidades “[...] foi, para dizer o menos, tímido”. Para este autor, aquelas que as sucederam produziram diversificadas iniciativas em especial relativas às políticas urbanas e sociais, mas ainda subordinadas às iniciativas dos prefeitos, bem como não conseguiram construir uma nova institucionalidade. Isto em razão de uma cultura política autoritária que prevalece na sociedade e ao formato das instituições.

Este autor considera que o OP tem contado com poucas verbas públicas e pouca participação na formulação de políticas públicas municipais e, ainda, com muita participação e pouco orçamento. Quanto aos conselhos, à falta de recurso acrescenta-se, ainda, a não capacitação da população, o que limita o seu domínio sobre questões como prestação de contas, o que compromete o seu papel de representação na formulação de políticas. Tais situações redundam em uma posição de dependência em relação às equipes técnicas das prefeituras, e muitas vezes os próprios conselhos de políticas têm a sua composição determinada pelos prefeitos, que os instalam com o único fim de assegurar o repasse de verbas.

O autor avalia que, além das iniciativas já referidas, há um conjunto diferenciado de iniciativas governamentais do executivo, e ainda aquelas decorrentes de um novo marco regulatório que é a Constituição Federal de 1988, dentre estas, os conselhos, que a despeito das limitações, têm criado possibilidades através de uma nova institucionalidade, apesar de ainda controlada verticalmente. Assim considera que “a lei vingou” (Idem, p.21) e estaria ocorrendo um processo de aprendizagem, mas que não se dá abruptamente.

Enfim, o autor identifica limites, mas também possibilidades, que se fortalecem em especial a partir desse marco que é a Constituição de 1988. Afirmar que por meio da livre associação dos seus cidadãos a sociedade pode “promover políticas públicas, criar novos espaços públicos, novos atores políticos, novos padrões democráticos e solidários de regulação social” (Idem, p.18).

Esta ideia de que a “lei vingou” é relativizada por Márcio Silva (2001, p. 4), em razão do tempo decorrido, por exemplo, para a regulamentação dos Artigos 182 e 183, que tratam da política urbana. Entendemos que Caccia Bava se refere ao período pós-Estatuto da Cidade, e Silva, M. (Idem) chama de “letra-morta” para o texto constitucional, em razão da perda do

efeito imediato de uma intensa pressão exercida por setores durante o processo constituinte, em especial dos movimentos vinculados à “reforma do espaço urbano, para que os entraves trazidos por esta interpretação restritiva e oficializada pelos representantes do Estado [...]”.

No que diz respeito a estas novas formas de participação, segundo Caccia Bava (Idem) há que se considerar, ainda, que as formas de organização e manifestação da sociedade civil vêm mudando, em razão, desde as novas formas de organização da produção e das relações de trabalho, às de convivência e regulação da vida em sociedade. Assim, as desigualdades vão se avolumando, o trabalho informal ganha força e vão se configurando novas territorialidades. Novas formas de associação em movimentos em defesa dos direitos das mulheres, das crianças, contra o trabalho infantil, contra o racismo, configurariam novas forças sociais e um novo campo de alianças na sociedade (SILVA, M., p. 34).

Nesse sentido, a despeito do controle dos municípios por forças tradicionais e conservadoras, experiências como as dos conselhos e do OP, cabem às representações coletivas estimularem a negociação e a pactuação de uma nova regulação social, ou seja, o estímulo a uma “regulação social e política mais solidária e participativa” (Idem, p. 36). A sociedade, a seu ver, atua, e embora nem sempre os limites desta e do Estado estejam muito claros, o responsável por garantir um pacto social é o Estado. Campanhas como Cidadania contra a Fome, Contra o Trabalho Infantil, dentre outras, de iniciativa da sociedade, conduzem a ações do Estado.

Como alternativa, propõe “Reconstruir e ampliar o espaço público e a legitimidade do mandato político” (SILVA, M., p. 37) através do fortalecimento e articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa; é nesta articulação que o OP tem contribuído para o encontro de organizações coletivas, em prol de ações de interesse público.

Entendemos que o autor está sugerindo a legitimação e o fortalecimento da representação, pela presença ativa dos cidadãos, debatendo e avaliando, mas, ao mesmo tempo, reconhece outras instâncias mediadoras dessa relação, como o que denomina de redes cívicas, a exemplo do Fórum de Participação Popular, que “demonstrara a possibilidade de uma articulação positiva entre a participação dos cidadãos e a ação dos governantes eleitos, para que exerçam realmente sua função de representação” (Idem, p.38). Cabe ainda à sociedade “Articular três funções essenciais: a participação, a deliberação e a representação”, a partir de diversas demandas específicas em torno de uma política municipal.

Outro aspecto levantado diz respeito ao que estaria no campo de um pacto federativo. Havendo, assim, limitações dos municípios em responder aos imperativos da descentralização de políticas mais diretamente relacionadas às demandas imediatas. O que leva à necessidade de uma articulação horizontal, entre estes, para se fortalecerem em negociações junto aos governos estaduais e municipais⁴¹. Enfim, as iniciativas de participação indicam no sentido de alterar a relação de distanciamento entre os cidadãos e o governo.

Horácio Martins Carvalho (2000) por sua vez discute as possibilidades e limites da participação na gestão das políticas públicas, e assume o suposto de que nos anos 90 há um agravamento da concentração de renda e um refluxo nos movimentos sociais, sindicais e partidários. Outro suposto é o da existência de um arbítrio econômico das classes dominantes, que ao lado do arbítrio político, fazem com que as políticas compensatórias se mantenham do ponto de vista econômico apenas no limite da reprodução física. E, do ponto de vista político, leva a uma conformidade com os padrões de vida e trabalho estabelecidos pela dinâmica de concentração da riqueza, que não tende à sua reversão (Idem, p. 94).

Acredita, portanto, que o caráter de marginalidade das políticas compensatórias, frente às políticas macroeconômicas, decorre do fato de a maioria das pessoas também se encontrarem à margem do processo de produção.

Assim, este autor apresenta um conjunto de hipóteses que consideramos sustentarem-se no caráter marginal da participação frente à concentração de riqueza e da renda. Nestes termos é que acredita não ser possível uma igualdade de oportunidades nas decisões, sejam as políticas ou sociais, uma vez que vivemos em uma sociedade desigual, e quando se fala de sociedade civil e participação, na verdade o que há é a sua reificação, por suposição da não existência de dominação também no seu interior e, conseqüentemente, nos processos de participação.

Carvalho (2000) considera que ao ser deslocada a participação para o âmbito municipal e para as cidades, a pretexto de descentralização, o que de fato está se dando é um deslocamento do debate das questões centrais e do confronto com as classes dominantes. Assim, por exemplo, a distribuição da riqueza, emprego, direitos humanos, discriminação

⁴¹ Esta proposição sugere um OP dos municípios para obtenção de recursos? Exemplo mencionado como a do Consórcio do ABC nos parece se situar em um campo de demandas que mereceria um acuro identificação da intencionalidade deste evento, que também é citado em outro contexto, o do desenvolvimento endógeno nos termos de Porter (1999). Outras iniciativas como a Frente Nacional de Prefeitos e suas incursões reivindicatórias e/ou contestatórias também nos parece importante, contudo são níveis e formas de representação que não se confundem.

sexual que seriam questões enfrentadas ou pelos estados ou pelo governo federal não constam da pauta de debates. Restringindo assim a participação às negociações sobre benefícios imediatos das políticas compensatórias.

As hipóteses apresentadas são, portanto: se a maioria é economicamente, marginal ao processo de reprodução econômica, as políticas compensatórias também o são no conjunto das políticas macroeconômicas. Mas são centrais para manter a noção dominante sobre as classes populares (amplo aspecto de pessoas inseridas subalternamente na diferentes relações de trabalho – trabalhadores autônomos assalariado, arrendatários, pequenos produtores, comerciantes e profissionais liberais); participação estimulada pelo governo federal se limita à participação na gestão das políticas pública e são marginais no âmbito dos interesses dominantes e da democracia liberal burguesa; participação social não interfere na situação histórica da distribuição de renda e da riqueza, pois se dá no limite institucional, político e ideológico da democracia liberal burguesa.

Considera que na ocorrência de reivindicações justas e sociais consideradas contra os interesses da sociedade, estas são reprimidas. A participação social deve a seu ver, ser a do poder de decisão sobre a distribuição da riqueza e da renda e por fim a hipótese de que desde os anos 80 com a crise estão esgotadas as possibilidade do pacto das classes dominantes.

As restrições ao alcance da participação em uma sociedade desigual, em que não se discute a distribuição da renda e da riqueza, redundam em que, muito do que é referido como participação, trata-se de conflito, confronto e não participação.

E se a participação no âmbito do município se restringe às políticas compensatórias e não se discute as questões mais amplas, o que ocorre é o que denomina de “participação estrangida”, onde as razões da desigualdade não entram na pauta e se restringe às políticas compensatórias. Isto porque “A participação social nas políticas compensatórias está no cotidiano da maioria das pessoas e organizações, mas não das classes dominantes, porque estes capitalistas não necessitam de políticas sociais compensatórias” A participação que se dá entre estes é intraclasse e é horizontal, com vistas a ampliar seu poder político e, assim, o econômico (Idem, p. 102). Ao serem trazidos para a pauta, os temas que questionam os interesses das classes dominantes, resulta ou em cooptação ou em repressão.

Isto porque no lugar de distribuir o poder, o poder de decidir, as propostas de participação advindas dos governos requerem atenção, pois trazem consigo a desmobilização, o

que considera uma forma competente de destruir o adversário, que se faz por meio do atendimento das necessidades materiais. Mas não julga ser “propriamente uma perversidade, mas a lógica da dinâmica do poder”. E, assim, em sendo as classes populares consideradas periféricas no processo central quanto aos interesses de reprodução do capital e em sendo as destinatárias das políticas compensatórias:

[...] a participação social na gestão das políticas públicas compensatórias é também um processo periférico ou marginal ao processo decisório das políticas públicas, e em geral as macroeconômicas, de interesse direto do capital [...] Considera assim, que a necessidade de disputar as políticas compensatórias que é função básica do Estado, e consequência histórica das lutas sociais populares, contribui economicamente para que seus beneficiários mantenham-se no limiar da pobreza e político-ideologicamente legitimou pela participação social constrangida, a estrutura econômica, política e social vigente (CARVALHO, 2000, p. 102-103).

Nesse sentido é que retomamos o que consideramos ser a sua hipótese central, qual seja, a “A participação social deve ser a do poder de decisão sobre a distribuição da riqueza e da renda”.

Assumindo uma leitura mais geral, que engloba variados mecanismos de participação ou fóruns participativos⁴², e a sua influência na formulação de políticas, Soraya Cortês (2005) apresenta argumentos de autores que os situa, de um lado, aqueles a que denomina de céticos⁴³, e de outro, os otimistas⁴⁴, em relação à participação. Participação, aqui entendida como diferentes tipos de envolvimento daqueles que participam no processo de decisão política nos fóruns.

⁴² Por fóruns participativos define aqueles institucionalizados, ligados às esferas subnacionais de governo, nos quais predomina a participação de representantes de interesses sociais organizados, embora frequentemente comportem também participação direta de cidadãos (CORTÊS, 2005, p. 14).

⁴³ Autores como Fiorina (1999); Pinto (2004) e Skocpol (1999) são classificados por Cortês (Idem) como céticos em relação às possibilidades de fóruns participativos promoverem a democratização da gestão pública. Para estes, a desigualdade de poder entre participantes governamentais e da sociedade civil e os desenhos institucionais dos fóruns que propiciam ou não evitam tais diferenças, seriam explicados principalmente pelo ambiente social e político que reduz e reproduz desigualdades. Fiorina (1999) e Skocpol (1999) tratam da vida política americana. A maioria das entidades, que atualmente representariam a sociedade frente aos governos, legisladores e burocracias, seria diferente daquelas que o faziam anteriormente. O número de membros afiliados nos anos noventa se concentra nas organizações “sem membros”, e entidades de *advocacy* controladas por profissionais de classe média. O cenário político americano estaria carente de organizações que representem os interesses do trabalhador não profissional, com baixa qualificação (CORTÊS, 2005, p. 14-16).

⁴⁴ Autores como Azevedo e Abranches (2002); Boschi (1999); (Costa, 1997; 1999); Evans, (2003); Fung e Wright (2001); Jacobi (2002); Santos (2001); Santos e Avritzer (2002) e Schneider e Goldfrank, (2002) se dividem em dois grupos. Evans (2003), Fung e Wright (2001) e Schneider e Goldfrank (2002), diferentemente dos demais não assumem de forma absoluta o modelo teórico de inspiração habermasiano, como Costa (1997), Avritzer e Santos (2002) para quem a democracia participativa estaria indicando outro tipo de democracia em contraposição às formas tradicionais de democracia representativa (CORTÊS, 2005, p.21).

Os principais argumentos dos que são descrentes da participação nos fóruns participativos, dizem respeito aos interesses representados nestes fóruns, às formas de escolha dos representantes, e como se estabelecem as relações entre os representantes e representados, ou participantes. Assim, questionam sobre a capacidade desses fóruns democratizarem o sistema político na medida em que haveria uma dificuldade na competição entre os interesses dos participantes possuidores de mais recursos de poder e aqueles “setores sociais mais frágeis” (CORTÊS, 2005, p. 17).

Com base nessa desconfiança é que esses autores julgam que estes fóruns seriam até menos democráticos, comparativamente aos mecanismos de representação, pelo seu caráter de universalidade, uma vez que prevalece nos fóruns, a participação de grupos com maior capacidade organizativa, que têm interesses particulares e maior status social, o que lhes favorece recursos diferenciados de poder. O desenho destes fóruns restringiria o acesso universal à participação, sendo restrito a alguns que participam diretamente, ou por meio dos representantes. Ainda prevaleceria um controle dos representantes governamentais, profissionais ou grupo social mais forte economicamente, e como decorrência os que já são “excluídos” se manteriam também nesta condição em relação aos fóruns, mantendo-se à margem, o que coloca em questão a legitimidade dos participantes.

Entre os defensores da participação direta, há dois grupos de ideias. No primeiro, o de maior influência na literatura, a democracia participativa contribui para o funcionamento da gestão pública. Para o primeiro grupo, considerados pela autora como otimistas, há limites inerentes à democracia representativa, que se manifestam com mais ênfase em países de democratização recente, entre estes o Brasil. Por isso, os fóruns participativos, que são atinentes à democracia participativa, ao contrário do que defendem os céticos, são mais democráticos do que a democracia representativa; e, para tanto, destacam o papel decisivo dos movimentos sociais, que seriam o fato inovador nos anos 90 (AVRITZER, 2004), ao trazer para a pauta interesses gerais que se confrontariam com grupos corporativos.

Para autores como Santos e Avritzer (2000, apud CORTÊS, 2000, p.19) haveria uma transferência das “práticas e informações do nível social para o nível administrativo” em uma combinação da democracia representativa e participativa em nome dos interesses do que chama de “identidades subalternas”.

Outro aspecto presente nos defensores da participação é que a política não deve ser autonomizada em relação à esfera pública ou mesmo à esfera privada. Há que se considerar para

além do escopo político-institucional a natureza desigual da distribuição dos recursos na sociedade, como os recursos econômicos, relacionados ao mercado, e aqueles relacionados ao poder estatal, que interferem na igualdade de possibilidades nos processos deliberativos que ocorrem nos fóruns. Tal separação limitaria a análise, uma vez que há interferência de agentes que não se encontram nem no Estado nem na sociedade civil. Ou seja, nos sugere que para além dos fóruns participativos há uma margem de intervenção em luta pelos recursos que se dá ao largo dos processos participativos, e por isso a importância da participação como meio para intervir na distribuição dos recursos.

Silva (2001) é crítico avança ainda mais nessa crítica ao considerar que no interior da própria sociedade civil brasileira há uma heterogeneidade marcada por traços de clientelismo, autoritarismo, baixa densidade associativa e uma diferenciação na relação com os governos. O que o leva a afirmar que estes elementos estão presentes também na sociedade civil, que está associada ao fundamento da participação dos movimentos sociais.

Cortês (Idem, p. 21) ressalta que Evans (2003), Fung e Wright (2001)⁴⁵ e Schneider e Goldfrank (2002)⁴⁶, não se inserem completamente no modelo teórico adotado por Costa, Avritzer e Santos, contudo também reconhecem nos fóruns uma indicação à formação de um novo tipo de democracia frente à democracia representativa. No entanto, estes não seriam em si suficientes para criar rendas sem capital e tecnologia, mas seriam complementos essenciais para outras possibilidades.

Há assim, a possibilidade de serem forjadas novas instituições. consideraram que a gestão pública pode ser democratizada por meio da combinação entre os mecanismos clássicos de representação e as novas formas institucionalizadas. Azevedo e Abranches (2002, p. 43, apud CORTÊS, 2005, p. 22) se distinguem do primeiro grupo de otimistas, por não refletirem sobre a constituição de novo tipo de democracia. No entanto, consideram que os

⁴⁵ Para Fung e Wright os governos deveriam desenvolver políticas visando promover a participação, maior *responsiveness*, formas mais criativas e efetivas de intervenção democrática do Estado. Complexidade e tamanho das sociedades atuais não seriam razões suficientes para competitivas regulares. E combinar liberdades individuais com controle popular sobre decisões coletivas, o que sugerem ao examinar casos americanos e em países em desenvolvimentos onde, segundo estes, os desenhos institucionais de fóruns participativos funcionam bem e superam os resultados das formas institucionais convencionais ao promover maior *responsiveness* e efetividade do Estado, tornando-o, ao mesmo tempo, mais justo, participatório, deliberativo e *accountable* (FUNG; WRIGHT, 2001, p. 4-8, apud CORTÊS, 2005, p. 21).

⁴⁶ Ao analisarem o OP do Rio Grande do Sul, Schneider e Goldfrank (2002) avaliam ser possível combinar democracia participativa com democracia representativa, e possibilitar a participação de grande número de pessoas. O OP promove, a seu ver, a ampliação da eficiência do governo, tendo em vista o planejamento e as prioridades estabelecidas (SCHNEIDER; GOLDFRANK, 2002, p. 11-12, apud CORTÊS, 2005).

fóruns possibilitam a ampliação do direito de expressar verbalmente preferências, em contraposição à mera escolha entre candidatos a cargos legislativos ou executivos, melhorando a governança e *accountability* dos governos locais.

Embora não estabeleçam uma relação entre tal articulação e a constituição de um novo tipo de democracia, como fazem os primeiros, os fóruns seriam canais “neocorporativos” em que uma pluralidade de interesses se faz representar (Idem, p. 22).

Para Cortês (Idem), Boschi (1999) e Santos (2001) não defendem formas de democracia participativa, em contraposição à democracia representativa, nem relacionam o surgimento de fóruns participativos ao surgimento dessas novas formas de democracia. E não haveria, assim, nestes fóruns, participantes portadores de interesses gerais, porquanto, o que existem são participantes que em períodos anteriores – como durante o regime militar, no Brasil – pouco influenciavam nas decisões políticas.

As abordagens apresentadas nos remetem a Carvalho (2000), no que diz respeito à reificação da sociedade civil, os limites da participação, e a noção de participação constrangida, segundo o autor, por não lograr alterar a distribuição da riqueza e da renda. Ou ainda, aos interesses que não estão em jogo nos processos de participação, que estariam concentrados nas políticas compensatórias e não assumiriam um caráter tão inovador das políticas implementadas, mesmo que por governos do campo democrático e popular, embora haja avanços e potencialidades das iniciativas de participação Caccia Bava (Idem).

4.2. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Juarez Guimarães (2004) nos assevera ser o Brasil o país com maior participação democrática e riqueza associativa, e, assim, há quem defenda que há uma cultura brasileira de participação democrática de amplo espectro, desde a expansão de um partido como o PT, uma central única de trabalhadores, o Movimento Sem Terra (MST), movimentos sociais, Fóruns Sociais e redes associativas, paradas de orgulho gay, que se situam no campo de uma contestação/questionamentos à globalização neoliberal. E, ao lado disso, ainda há a participação eleitoral.

E de onde decorre essa profusão de iniciativas? Esse autor atribui a um compromisso do partido de esquerda com valores democráticos e à igreja influenciada pela Teologia da Libertação,

e ainda a uma força identitária. Refere-se a uma identidade nacional associada à autoestima, que, contudo, não a torna genérica, mas se traduz em uma tendência à subversão de algumas dimensões da opressão, a exemplo da opressão de gênero, a adoção de cotas em algumas universidades, conferindo vitalidade, onde acredita haver “seguramente nessa retórica um componente forte de recusa a uma noção de vida que fecha os espaços privados aos públicos, que expande lógicas segregadoras ou que sublima uma *anima* amorosa em potências de império ou dominação” (Idem, p. 202). Mas há o reverso de tal apreensão, que faz com que essa mudança de valores que aponta para essa tendência democrática não tenha sido capaz de superar.

O seu argumento é que há uma tendência democrática que se estrutura em termos explicativos na constituição de uma cultura participativa que veio se fazendo a partir: de um comunitarismo cristão dos anos 50, com a criação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), através de lideranças religiosas como D. Hélder Câmara, e da ala esquerda do comunitarismo cristão que “desdramatiza as diferenças entre os compromissos sociais e espirituais da igreja” (Idem, p.204); do nacional-desenvolvimento, marcado pela emergência de um sentimento nacional reforçado pela criação de empresas e agências estatais como Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e a construção de Brasília, como marcos duradouros na afirmação da afirmação de uma cultura nacionalista, que viria retornar nos anos 90 e se constituir na base política, social e intelectual do governo Lula; de um socialismo democrático, que tem como base o PT e forças sociais, que se apoia na recusa ao “dualismo sociedade/Estado e movimentos sociais/institucionalidade, e que se ampliou para além da origem classicista em que se fundou.

Desta última, decorre um grande desafio que, segundo o autor, “expõe todas as carências programáticas de unidade, e a capacidade de gestão de um partido cuja experiência governista é apenas municipal e limitadamente estadual [...] não pode se descartar assim a hipótese de que uma experiência mal sucedida no governo central do país provoque retrocessos na chamada tradição petista” (Idem, p.207). A outra é influenciada pelo liberalismo republicano e a institucionalização da vida democrática, que em especial a partir dos anos 80 foi impulsionada pelo processo constituinte, e nos anos 90 por reformas constitucionais pautadas em uma agenda neoliberal. Este autor considera este período de forte juridificação de novos direitos, procedimentos e salvaguardas democráticas dinamizados pelo direito alternativo e pela “criação coletiva e social dos direitos” (Idem, p. 208).

O autor atribui tal dinamismo à exclusão do povo da participação política e a uma cisão social entre ricos e pobres, como heranças culturais. A própria cultura se encarregou de deslegitimar esse “apartheid social vigente e suas engenharias de dominação” (Idem, p. 210).

Se tomarmos o tema da participação popular como indissociável da noção de democracia, temos que considerar que não se trata de um conceito abstrato, mas como um *processo* (SILVA, 2006, p. 183). E desta forma é que a apreensão desse conceito tem se dado no debate sobre participação como decorrência da sua adoção dissociada da ação institucional e das incidências dessa ação no território. José Álvaro Moisés em entrevista a Romero (2009) concluiu em pesquisa realizada entre 1989 a 2006, que ao mesmo tempo em que os brasileiros majoritariamente preferem a democracia a outros regimes, é bastante alto o nível de desconfiança em relação às instituições democráticas.

Esta apreensão paradoxal é relevante sob três aspectos: um é associação da democracia à liberdade, entre as quais é registrada a liberdade de participação; o outro diz respeito aos procedimentos institucionais, que se referem dentre outras variáveis, ao direito ao voto, representação política, acesso à justiça e fiscalização de governos. Estes dois se destacam frente ao terceiro, que é atinente ao que chama de “atendimento social” ou relativo à “dimensão social”.

O autor chama a atenção para a pouca associação entre democracia e as desigualdades sociais e econômicas, o que não ultrapassou 10% as menções que sugerissem tal relação, o que o surpreende. Contudo, quando nos defrontamos com a bibliografia sobre democracia, como já introduzimos no Capítulo 2 desta Tese, sob o suposto da desigualdade é que se assentam os princípios democráticos liberais, e pela sua existência se impõe a necessidade do estabelecimento do princípio da igualdade, mas igualdade de direitos, e que o Estado os defenda, mas como direitos individuais, em especial, o direito de competir livremente, sem constrangimentos nem de outros indivíduos e nem do próprio Estado.

O recurso de método para que as desigualdades sejam explicitadas, é a sua apreensão através do território usado, vivido, e contrariado na sua condição de espaço banal, o que na literatura sobre o tema não é corrente, mesmo quando se trata da participação. Esta é uma dificuldade com a qual um estudo sobre participação seguramente se defronta. Concordamos com Moisés ao afirmar que este tema, o da democracia aparece na literatura predominantemente, relacionado aos procedimentos, às instituições, e em particular aos mecanismos de escolha através do voto.

Miriam de Oliveira Santos (2011) alerta que democracia e participação popular não são a mesma coisa, como fizeram crer no passado. Esta autora traz de Young (1995) a relativização da universalidade, uma vez que não há participação de todos, pois não se dá igualmente a todas as pessoas, a despeito do acesso de todos ao direito de votar, e tampouco o acesso a informações sobre os candidatos, e de que forma estes poderão alterar a sua vida. Haveria uma tensão entre a ideia de universalidade e a desigualdade de acesso, portanto não haveria uma participação igualitária (SANTOS, M., Idem).

E dialogando com Tarso Genro, que sugere uma alternativa para a participação popular de forma independente, embora articulada ao Estado. Genro e Souza (1997) considera a separação da estrutura formal entre Estado e sociedade, uma conquista da revolução burguesa, e que se faz necessário reforçar tal separação para que a sociedade estruturada e organizada e o Estado “[...] estabeleçam seus conflitos, seus conceitos, seus consensos e gerem, a partir daí, decisões que combinem a legitimidade da representação política tradicional com a participação direta e voluntária da cidadania” (GENRO; SOUZA, 1997, p.18, apud SANTOS, M., 2011, p. 2).

Não seria tal noção afirmadora no limite, da ideia de representação, de delegação de poder mediada pela participação direta através do Orçamento Participativo como uma ferramenta de decisão popular? Pois, como nos sugere Santos, é ao OP que Tarso Genro está se referindo. Pois bem, se esta autora considera que no OP há disputas e competição entre os indivíduos e por outro lado, na outra ponta há o estado gerindo os negócios públicos, e desigualdades no poder de decisão em razão da capacidade diferenciada de articulação das comunidades. Uma alternativa apresentada, frente à desarticulação de algumas comunidades, para a superação seria a realização de atividades de capacitação através de ONG’S para potencializar o seu poder de influenciar nas decisões.

Superar a desigualdade na correlação de forças dentro da própria comunidade por meio de capacitação aponta para uma compreensão da participação e do próprio OP como instrumento de democratização do próprio Estado, mas também se distancia da perspectiva de interpretação do OP como potencializador das formas próprias, de um saber próprio que independe da própria ação do Estado. E assim o que poderia se configurar em uma resposta à convocação do Estado pode-se correr no risco de moldá-la.

Para um governo que pretende implementar uma concepção de planejamento que tem na participação a sua ferramenta , que imprime uma nova forma de fazer, a

possibilidade de interferir na formação territorial das cidades pode ser constituída a partir de um conjunto de eventos, que não se encontram determinados apenas pela ação do Estado. E assim, podemos dizer que o governo interfere sobre outras interferências, e também as recebe. Assim como os demais agentes, inclusive os movimentos sociais. Os eventos, como uma eleição que traz uma nova esperança para a maioria que elege um governo podem ser assim ser constrangidos ou acolhidos por outros agentes, sejam estes corporativos ou aquelas decorrentes de ações horizontalizadas, de solidariedades, que se configuram nos chamados movimentos sociais.

Esta ideia de mediação do governo se dá em meio a um ordenamento jurídico-formal do planejamento e de condução das cidades, de um lado, e que está expresso na própria Constituição Federal e seus desdobramentos, como o Estatuto da Cidade, com forte poder normativo do Ministério das Cidades a partir de 2003, mas, por outro, há uma ordem própria do lugar, que se expressa tanto pela ação das prefeituras quanto de agentes não estatais, que resultam em processos reveladores de outras possibilidades de pensar as cidades e de pensar um projeto para o país.

4.3. OS ANOS RECENTES E UMA POSSIBILIDADE PERDIDA

Alguns autores chamam atenção para o que consideram uma não potencialização das possibilidades engendradas pelos movimentos sociais no processo de lutas pela democratização no Brasil. Há por outro lado, uma argumentação sobre os instrumentos adotados no período de 2003 a 2010 no governo federal. São apreensões que dialogam com o processo recente de democratização do país, e as lutas sociais em torno da participação nas decisões sobre políticas, e da forte associação aos partidos de esquerda, que repercutiram tanto na Constituição Federal de 1988 como na implantação de práticas de participação direta em municípios brasileiros.

A chegada ao governo federal de um partido que esteve no centro dessas lutas indicava ser a possibilidade da ampliação dessas experiências, que têm início com o OP, mas se estende para outras estratégias de planejamento como o Congresso da Cidade, que aponta para a viabilidade de romper uma suposta barreira de sua aplicação ao âmbito municipal. Tal possibilidade não se realizou.

Para Moroni, não se realizaram as expectativas, a despeito de se distinguir do governo anterior pelo envolvimento de agentes governamentais nos fóruns institucionais de políticas, como conferências, conselhos (MORONI, 2010).

Do ponto de vista do governo, Lambertucci⁴⁷ (2010, p. 70-73), afirma que o eixo programático do governo Lula se apoiava na construção de um modelo de desenvolvimento que se baseava no crescimento econômico, com justiça social, distribuição de renda, redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e fortalecimento da democracia. O que se dava com vista a recuperar o esvaziamento neoliberal deixado pelo Estado, o que teria possibilitado “maior eficiência administrativa, ações contundentes contra a corrupção e maior transparência”.

Pode-se observar que a participação popular de forma direta não se inscreve entre os propósitos, o que se evidencia na consideração de que a participação social assume um papel central na contribuição para o fortalecimento da democracia, para o fortalecimento da cultura da paz, do diálogo e da coesão social; estes constituindo-se no que considera ser a “espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça”. E, para tanto, os instrumentos para tal fim foram reuniões com os movimentos sociais, audiências públicas, fóruns tripartites de um lado e, de outro, um conjunto de conferências, congressos e mesas de diálogos, ouvidorias, enfim, um conjunto de estratégias que, segundo o autor, não trazem à contradição a representação participativa e representativa.

Para o referido autor, “Na concepção desse governo não existe contradição entre modalidades de representação participativa (conferências, congressos, mesas de diálogo, ouvidorias e precursoras) e representativa”. Aí talvez esteja o elemento central da estratégia, que desloca a participação direta para o campo da representação, reforçando o padrão de democracia vigente⁴⁸ nos termos em que Silva (2006) nos assegura ser o caso brasileiro – o de uma democracia representativa, com institutos de democracia participativa.

⁴⁷ Antonio Lambertucci trabalhou na Secretaria Geral da Presidência da República no governo Lula. A Secretaria Geral assumia a função de ralação com os movimentos sociais, e com os fóruns institucionais, como Conselhos e outras formas de representação.

⁴⁸ Lambertucci (2010, p. 84-85) argumenta que “O fato de contarmos com a chamada Constituição cidadã, que prevê a participação direta, e vivermos no mais longo período da história brasileira em que as instituições políticas funcionam plenamente, sem que crises constitucionais levassem ao risco de rompimento com as regras democráticas, com certeza contribui muitíssimo para o amadurecimento das instituições e possibilita conquistas de maiores espaços de participação [...] A Secretaria-Geral busca fortalecer o conceito da participação direta como parte indispensável e suplementar à democracia representativa [...]”.

Félix Sanchez (2005, p. 14), em apresentação do trabalho de Hillary Wainwright (2005)⁴⁹, corrobora com suas ideias que considera uma “crítica às posições da esquerda reformista da social-democracia, que rebaixou o horizonte do seu programa à impotência diante da dicotomia da participação *versus* representação. Uma esquerda que se reconciliou com as formas tradicionais da política que alijam as comunidades da possibilidade de exercerem sua ‘cidadania ativa’”, e teria assim, havido uma renúncia aos objetivos da construção do poder popular e da ideia de democracia participativa.

O autor está referindo-se à expectativa de democracia direta na esfera federal com a chegada do partido a que esta é fartamente associada. De acordo com Sánchez (2005, p.14), este fato leva ao necessário reconhecimento de uma dívida que a “esquerda brasileira tem com todos os setores que se referenciam nas posições do Partido dos Trabalhadores (PT) ao longo dos últimos anos, principalmente depois que ele chegou ao Governo do Estado brasileiro”. O autor ressalta que “Não há justificativas para o abandono do compromisso programático de aplicação de mecanismos de democracia participativa na gestão pública [...]”. E, por isso, assevera que “os petistas, e toda a militância socialista e de esquerda nucleada historicamente em torno do PT, têm o compromisso moral de promover uma mudança substancial dessa situação [...]”. Nesse sentido, faz um chamamento para a necessidade de “remontar e renovar compromissos históricos com a luta por democracia, participação e poder popular”.

Tais ideias vão ao encontro do que traz Wainwright (2005, p. 23), para quem na origem das suas vitórias eleitorais, o PT estava comprometido com “a partilha do poder com os movimentos dos quais se originou”, e assim recupera de Celso Daniel, um prefeito petista que governou a cidade de Sandro André, que o “poder reside, acima de tudo, nas finanças, de forma

⁴⁹ O trabalho da referida autora se dá em torno da experiência de Porto Alegre, de onde conclui que o OP proporcionou transparência; redistribuição; serviços e resistência à privatização. Da mesma forma que já expusemos anteriormente, reiteramos que o OP é um mote mobilizador, e entrada para demonstrar um projeto novo. Mas por outro lado, há outras formas mais amplas como ocorreu mesmo em Porto Alegre, em 1993, quatro anos após a implantação do OP através do Projeto “Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte”, e realização de um Congresso da Cidade como o evento final. Neste ano de 2011 na sua quinta versão sob o mote “Porto Alegre: Eu curto, Eu cuido”, o OP tem representantes na sua condução (Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=145563>. Acesso em: 22 set. 2011). Em Belo Horizonte, Vasconcelos (2000), em publicação oficial da Prefeitura, declara que o processo de mudança no OP teve como objetivo fazer uma discussão para além dos “investimentos regionais (OP Regional) e os de OP Habitação, pretendendo-se democratizar as decisões sobre os investimentos que influenciavam a vida da cidade como um todo; as obras estruturantes, assim como os gastos com as políticas sociais” e priorizar as ações setoriais sob responsabilidade da Prefeitura (Idem, p. 5). Hoje, Belo Horizonte desenvolve uma dinâmica através dos Fóruns Regionais de Planejamento; quanto ao OP existem três modalidades: OP Regional, OP Digital e o OP Habitação. O OP Regional e Digital são coordenados pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e o OP Habitação é coordenado pela Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (Disponível em: <<http://www.portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>>. Acesso em: 10 ago. 2011).

que o primeiro experimento participativo começou com a definição do orçamento, especialmente a alocação de novos investimentos através do o orçamento participativo” (Idem, p.31).

Mas, o que a autora coloca como questão, é a possibilidade não efetivada, a seu ver, de implantação da participação popular, como democracia participativa na esfera federal⁵⁰, ao não se oportunizar da trajetória político-institucional do partido, a exemplo, segundo a autora, do Ministério das Cidades assumido por uma liderança partidária com a experiência de ter implantado o OP no município Porto Alegre, bem como no Estado do Rio Grande do Sul, e que não conseguiu implantar uma proposta de participação atribuída a ex-assessores que tiveram forte atuação naquele Estado.

Não seriam argumentos para a implantação, que se justifiquem apenas pela trajetória, e esta autora argumenta que “[...] A extensão da participação popular ao plano nacional não é simplesmente um questão de bom governo – expondo a corrupção desafiando poderes burocráticos, mantendo-o próximo das necessidades reais do povo”, senão alterar a correlação de forças no processo decisório, e não apenas o exercício da liberdade democrática de votar, de delegar, pois mais do que o direito, o que se faz necessário é o exercício do direito.

Para Moroni (2010, p. 124-128), esse momento de chegada ao governo representava a possibilidade de que uma escolha eleitoral, que traz o acúmulo de lutas pudesse mudar a

⁵⁰ Hillary Wainright (2005) resgata que a declaração do Presidente Lula apontava para essa possibilidade quando sua “fala triunfal no terceiro Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. Ele explicou que não pedia simplesmente a confiança das pessoas, mas “ação, pressão e auto-organização”. E acrescenta que “Quando Olívio Dutra foi apontado ministro das Cidades, houve conversas sobre um processo de participação popular para decidir como o orçamento dos ministérios deveria ser alocado”. Porém, as conversas não prosperaram, e o principal mecanismo que conseguiu se estabelecer foi o Conselho Nacional das Cidades. Para a autora “O mais próximo que o governo chegou de levar a sério a democracia participativa foi criar um conselho especial para encorajar o envolvimento dos movimentos sociais, sindicatos e também partes do setor empresarial em aspectos da tomada de decisões governamental. Tal conselho era presidido por Tarso Genro, um dos mais conhecidos ex-prefeitos de Porto Alegre. Mas, previsivelmente, a imprensa de direita acusou Lula de coisas como minar a democracia parlamentar e ele recuou face às pressões, não dando ao conselho nenhum poder real nem fazendo nenhum esforço para envolver movimentos de base em suas eu empresariais mais uma oportunidade para fazer lobby sobre o governo, ao lado de um ou duas organizações não-governamentais (ONGs) obedientes. A democracia participativa tornou-se uma sombra pálida e distorcida de sua realidade local. Uma história semelhante, de uma esperança ainda por nascer, vem do Ministério do Desenvolvimento Agrário”. Miguel Rossetto, do Ministério do Desenvolvimento Agrário fez um esforço de partilhar o poder que segundo a autora também não prosperou [...] É também, nas palavras de Olívio Dutra quando era governador do Estado do Rio Grande do Sul, sobre elevar a consciência política acima do poder econômico em todos os níveis. Desta forma, a divisão do poder por um governo eleito com um processo popular de tomada de decisões estimula um desafio à idéia ortodoxa de que as decisões econômicas das autoridades superiores, quer, sejam no governo federal, ou em organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) são constrangimentos imutáveis. Isso cria uma pressão e um contrapoder democrático, mas autônomo, sobre os líderes eleitos que, de outra maneira, tornam-se prisioneiros do poder estabelecido e experiente de instituições econômicas e estatais hostis (WAINWRIGHT, 2005, p. 32-33).

forma de fazer política no Brasil, o que teria na participação popular e no controle social os elementos essenciais para tal mudança.

E, assim, levanta alguns argumentos que traz à tona, o que considera o não comprometimento com a participação popular. Destaca, assim, que o leque de representações trazidas para o interior do governo sempre teve a participação como “instrumento para chegar ao poder e não como força capaz de provocar transformações sociais, culturais e políticas” (Idem, p.123), dentre estas, ministros representantes do agronegócio; sugere ainda que houve uma forte influência da trajetória sindical do presidente e, assim, não prevaleceu o debate político em torno de processos democráticos desencadeados pelos movimentos sociais. De tal forma que o caráter mais centralizado e a estrutura mais rígida do movimento sindical se distinguem dos demais movimentos, aparentemente, mais difusos e não submetidos a um comando único em razão da multiplicidade de “sujeitos políticos” e provocadores de discussões mais amplas do que a relação capital-trabalho.

A expressão desse entendimento repercute segundo o autor no desenho institucional do governo. A interlocução com os movimentos e organizações cabe à Secretaria Geral da Presidência. E ao Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDES) é delegado o papel de relação com o setor empresarial, que têm nestes a maior representação, e sindical. Embora conte com alguns intelectuais, representantes de movimentos sociais e ONG’S, a concepção do governo o CDES é o espaço de diálogo e de atuação essencialmente política (colegiado de assessoramento direto e imediato do Presidente da República), em que se discutem as questões da macroeconomia e da agenda de desenvolvimento. Se nesse espaço estratégico, na definição do governo, não há equilíbrio mínimo entre os diferentes sujeitos políticos é porque esses mesmos sujeitos não são reconhecidos como tais”.

Concomitantemente a esses fóruns não se identifica iniciativa de fortalecimento de práticas de participação direta e descentralizada⁵¹. Em 2003, um embrião de discussão em torno do Plano Plurianual (PPA), que trazia um elemento de inovação de pela primeira vez discutir o orçamento nacional, ao ser debatido com os movimentos e representações em cinco

⁵¹ Como Presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Ministro Tarso Genro defendia que o governo deveria adotar um “instrumento de consulta popular” na elaboração do Orçamento federal aos moldes do OP. Sugerindo que poderia haver uma experiência piloto em alguma região do país face à complexidade comparativamente a uma cidade ou ao Estado, sugerindo que poderia se dá por meio de representação de entidades ou algo semelhante. Contudo, ressalta que esta é uma opinião pessoal uma vez que é este tema e de competência da Secretaria Geral (O LIBERAL, 05/03/2003). Esta posição pessoal de Genro nos sugere que a participação não se constituía um tema programático sobre o qual pudesse estar ocorrendo uma discussão sobre a forma de viabilizá-la.

regiões, não teve desdobramentos. Sua coordenação, sob responsabilidade da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), assim como os demais envolvidos na articulação foram sendo progressivamente desmobilizados⁵² e as contribuições não teriam sido incorporadas no PPA (MORONI, 2010, p. 131-133).

Refletindo sobre os mega eventos previstos para ocorrer no Brasil nos próximos anos, notadamente a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, e os efeitos sobre as cidades, e nestas, a vida das pessoas que serão remanejadas Rolnik (2011) se reporta à falta de informações sobre os projetos e as alternativas que estão sendo pensadas. Estas estariam sido pensadas sem que façam parte um processo de planejamento urbano ou de planejamento participativo conforme determina o Estatuto da Cidade.

Estes eventos que se instalam como verticalidades não estão segundo Vainer (2001) desprovidos de aceitação por quem vive nas cidades. Contudo, se transformam em uma

⁵² Moroni apresenta um percurso dessa relação que foi definindo a partir do seguinte: Em 2003 – foi realizado um acordo político da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG) e uma articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil que atuam em diversos temas, de diferentes formas, a Inter-redes e o governo federal para construção da dinâmica da participação da sociedade civil na construção do Plano Plurianual para os anos de 2004 a 2007; Considera que “A expectativa era que a parceria no momento inicial de debate se tornasse efetiva, com o acompanhamento do PPA, para dar continuidade à abertura desse espaço de participação cidadã e permitir que a sociedade civil organizada [...] pudesse participar do movimento de implantação do PPA e dos processos de revisão anual, assim como da elaboração de uma política de controle social do processo orçamentário federal”. Após realização de debates nos Estados, e envio do projeto de lei ao Congresso, a discussão em torno da sua aprovação se restringiu à política macroeconômica, em especial, ao compromisso do governo com o superávit primário de 4,2,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Moroni chama atenção para o fato do processo de sua elaboração não ter sido “sequer tema de debate no conjunto do governo, e muito menos no Congresso Nacional”. Em estudo realizado pela Inter-redes O PPA não incorporou questões debatidas que pudessem alterar a forma de concepção e implementação das políticas. Deste processo resultou um acordo como o governo federal, de criação de um grupo de trabalho paritário entre sociedade civil e governo; construção conjunto de metodologia para de participação nos processos orçamentários; Entre os acordos firmados com a Secretaria Geral da Presidência durante o processo de consulta, apenas um teve andamento parcial; acesso às informações sobre a execução física e financeira do PPA, especificamente a disponibilidade on-line, para qualquer cidadão, dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Sistema de Informações Gerais e de Planejamento (Sigplan), e elaboração de indicadores desagregados, por raça, etnia, rural, urbano etc., permitindo acompanhamento do impacto real das políticas públicas por parte da sociedade.” Em março de 2007, foi criado o Grupo de Trabalho, através de Decreto, e esse lapso de tempo resultou na descontinuidade do processo iniciado em 2003; Em julho de 2007, foi publicada a Portaria de Constituição do GT, mês em que ocorre a primeira reunião. Em 2008, as reuniões foram interrompidas, a pedido do governo, sob o argumento de definir sobre a “vinculação do fórum permanente de acompanhamento do processo orçamentário e a representação do setor empresarial no referido fórum”. Até junho de 2009 não havia sido retomado, e considera que “as contribuições da sociedade civil não foram consideradas, nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, de fato, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e , principalmente o ‘modelo de desenvolvimento’”. Considera que o processo de 2003 contribui para que as organizações tivessem, pela primeira vez, contato com este instrumento, mas sem continuidade, culminando como nenhuma forma de participação no PPA 2008/2011 (MORONI, 2010, p. 131-133).

armadilha, o que para Rolnik é como se fossem eventos criadores e legitimadores de um estado de exceção onde as normas vigentes não passam pela exigência de seu comprimento. Mas o que detemos desta discussão é que o que pode ser atribuído como estado de exceção, do ponto de vista da participação há que se refletir sobre o caráter deste estado de exceção quando as cidades, todas grandes cidades, onde se realizarão ou onde já se instalaram dispõem de planos diretores.

Na verdade, estes se viabilizariam por meios que assegurem tudo o que for necessário para viabilizar os negócios e sem que povo seja consultado sobre a destinação de recursos públicos às empresas (ROLNIK, 2011), situação em que o povo não é o que Vainer se define como “democracia direta do capital, as decisões são tomadas numa ação direta do capital privado com o poder público” (VAINER, 2011, p. 20)

O que estamos chamando de “possibilidade perdida” poderia estar relacionado ao que M. Adélia Souza chama atenção como condição de um projeto territorial em que todas as instâncias (como a econômica, social, finanças, o urbano, enfim todas) estejam imbricadas, não setorializadas. Elas já se encontram indissociadas na existência humana, é a política que as separa.

As solidariedades que se manifestam como movimentos sociais também não se encontram refletidos em um projeto que os reconheça como portador de um saber que pode contribuir para a adoção de formas criativas de planejamento, como afirma M. Souza, a experiências de “contra-planejamento” (2004, p. 117). Ao considerar assim, esse autor sugere que há outro planejamento a que os ativismos sociais se opõem propositivamente.

4.4. PARTICIPAÇÃO E UM DISCURSO HEGEMÔNICO COMO MEDIDA DE CORRESPONSABILIZAÇÃO DO POVO

Para os agentes hegemônicos, a participação é considerada como um instrumento necessário à viabilização de ajuste ou equilíbrio fiscal nos países que se encontram em situação de endividamento. No período atual, tem significado a adoção da aplicação do Consenso de Washington⁵³.

⁵³ De acordo com Paulo Nogueira Batista (1994), o “Consenso de Washington” – como se tornaram conhecidas as medidas recomendadas aos países da América Latina, em 1989, a partir de uma reunião sediada na capital norte-americana, da qual participaram o governo dos Estados Unidos (especialistas do governo para assuntos da América Latina), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e ainda o Institute for International Economics, responsável por sua convocação. Esta

Não podemos esquecer, contudo, o contexto do fim da guerra fria, e no qual foi construída pelos agentes hegemônicos, supostamente promotores da modernidade, a necessidade de uma “nova ordem internacional, uma definitiva Pax Americana, a qual seria inevitável ajustar-se” (BATISTA, 1994, p.1). Não havia mais dois projetos em disputa para o mundo, mas um único modelo de economia e democracia, e no qual a política se subordina à economia, e o Estado nada mais teria a fazer a não ser normatizar as relações econômicas emanadas pela racionalidade hegemônica.

A abertura dos mercados, o ajuste fiscal, as privatizações inscritas sob a fábula do Estado mínimo ganham força. E, com estas, a atribuição aos Estados Nacionais da responsabilidade pela crise. A responsabilidade compartilhada com a sociedade, a transparência e eficiência são apresentadas como princípios e metáforas da participação.

As agências multilaterais cumprem um papel decisivo para tal concepção e orientação aos governos, particularmente de países da América Latina. Pimentel⁵⁴ relata que:

[...] na década de 90, logo após o recrudescimento da crise de endividamento internacional, o tema ajuste fiscal passou a ocupar lugar de grande destaque nas agendas dos governos da América Latina [...]. No final dessa década, ainda que sob forte influência da crise fiscal, verificou-se uma amplificação da demanda que passou a incorporar o tema da modernização administrativa [...] É nesse enfoque abrangente de modernização que nos permite consolidar algumas lições durante o processo de apoio à formulação de projetos de fortalecimento institucional [...] É importante ressaltar que num contexto amplo de Reforma do Estado, onde são debatidos temas como a retirada do estado do setor produtivo, a universalidade na oferta de serviços e as mudanças institucionais, essas experiências enfatizam projetos de fortalecimento das instituições públicas,

reunião foi denominada “Latin American Adjustment: How Much Has Happened” e tinha a finalidade de avaliar as reformas dos governos latino-americanos no tocante às suas políticas e reformas econômicas. Esta reunião representa uma inflexão na estratégia neoliberal, que até então vinha sendo defendida pelo governo americano através do FMI e Banco Mundial ou diretamente condicionando empréstimos financeiros às reformas. Consubstanciam-se, a partir de então, em propostas articuladas assinadas pelo órgão promotor desta reunião. Representa a mais radical e definitiva assunção por parte do governo brasileiro, e também de outros países da submissão aos princípios do neoliberalismo. De tal forma que o resultado desta reunião foi difundido como se fosse uma constatação pelos próprios países de que a crise “se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo vigentes. Assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas” (BATISTA, 1994, p. 5). Com isso, há uma legitimação das privatizações, da desmoralização do serviço público e das instituições estatais a que o Governo Collor assume como símbolo de modernização. E assim “Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados, aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios. Não se discutia mais, apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia ou devia monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal” (Idem., p. 9).

⁵⁴ Consultora do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por ocasião de um Seminário Internacional organizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre denominado “A Cidade Reinventa a Democracia”.

como forma de apoiar a construção de um novo conceito de gestão pública em um mundo globalizado” (PIMENTEL, 2000, p. 2005).

A motivação dos governos que perduraria nesta década era a busca pela “estabilidade macroeconômica e de equilíbrio fiscal [...] concentravam esforços no aumento da arrecadação e no controle do gasto público” (Idem).

Observa-se uma interpretação que nos chega de fora como se emanasse de dentro dos países responsabilizados pela situação de crise? Como a participação se torna um instrumento de controle fiscal na perspectiva apontada?

Pimentel apoia-se na relação comercial do BID com os municípios, mas destaca especialmente, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o que nos sugere uma busca de legitimidade, quando há referência à “lição” que é aprendida e sua transformação em receituário universal.

Para Almeida (200?), as agências multilaterais ao assumirem uma linguagem própria dos movimentos sociais como estratégia de dominação e as classificam como “desenvolvimento local” e a define como “Novas formas de que se reveste o discurso da dominação: ‘participação comunitária’, ‘ação solidária’, ‘comunidade solidária’, ‘gestão participativa’, ‘ação solidária’ e ‘parceria’” (ALMEIDA, 200?, p. 6).

Caberia aqui destacar alguns aspectos entre os que estruturam a argumentação de Pimentel com base na experiência do BID “no apoio ao desenvolvimento de projetos de fortalecimento institucional nas áreas administrativa e fiscal junto aos governos brasileiros”, quais sejam os princípios da eficiência e transparência; os seus elementos básicos e os seus desafios.

Se tomarmos os princípios, temos então que o da eficiência significa “arrecadar mais com menor gasto” (PIMENTEL, 2000, p. 205-206). Tendo em vista que a fonte da arrecadação estatal é a sociedade, o controle de gastos e a prestação de contas lhe são devidos. O outro princípio é o da “transparência das ações de governo, e focalizadas no cliente [...] os cidadãos são as pessoas mais importantes; em seguida estão aqueles que servem os cidadãos, finalmente, a administração, que tem como função servir aqueles que servem os cidadãos” (Idem, p. 206).

E conclui assinalando que “dentro de uma visão de equilíbrio fiscal autossustentado, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ser analisada sob dois aspectos

[...]” (Idem). Um, diz respeito à confluência entre os recursos escassos e atendimento de demandas primordiais; o outro diz respeito ao seu poder de criação de debate público, com vistas ao compartilhamento de responsabilidade entre o governo e a sociedade.

Nesse sentido é que o segundo aspecto considerado essencial para o fortalecimento institucional, uma vez já assumida a transparência como orientação, se concentra na incorporação de conceitos e práticas que redundem em mudanças culturais, através de investimentos combinados em pessoas, instrumentos e processos. Deveriam, assim, ser adotadas metodologias de planejamento e orçamento participativo como mecanismos de “mudança cultural do setor público, proposta para esse final de século (Idem, p. 207).

Em 1994 o BID formula um modelo sobre o qual nos perguntaríamos em que se distinguem dos modelos gerenciais corporativos encontrados em Porter (1999) ou em Barquero (2002), em que, por exemplo, análise de ambiente, aprendizagem, compartilhamento de responsabilidade compõem um repertório de caráter normativo a que os governos devem, em aliança com as empresas, orientar-se como requisito ao desenvolvimento das cidades, ao chamado “desenvolvimento endógeno”.

Tal modelo é concebido no contexto de formulação pelo BID do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal (PNAFM), que

[...] tem por objetivo geral apoiar o governo brasileiro na busca de estabilidade macroeconômica por meio de um equilíbrio fiscal auto-sustentado, fundado em uma política pública transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto público municipal (Idem, p. 211).

A prescrição de medidas realça a participação como instrumento para assegurar a transparência do orçamento e plano de investimentos. Os manuais de orientação como componentes, requisitos e guia à obtenção e execução de recursos do referido Banco, conferem o caráter normativo formal da relação com os municípios. Ainda para Almeida (op cit.), os ‘manuais operacionais’ asseveram que as ‘entidades representativas dos beneficiários’ igualmente têm que ter definidas suas formas de ‘participação’ [...] objetivando instituir instâncias mediadoras capazes de propiciar uma interlocução mais direta como os aparatos de poder. Trata-se de institucionalizar os mediadores, num campo construído pela ação oficial (Idem).

Contudo, a ação manualizada pode sofrer constrangimentos. O município de Belém, como um dos municípios brasileiros contratantes de tais recursos, através do Governo

Federal, experimentou o que se pode dizer uma subversão⁵⁵ dessa norma por dentro da norma. A interpretação de participação difundida pelas agências multilaterais ou mesmo por governos, como bem define Almeida, “institucionaliza os mediadores” ao definirem a forma de participação que conferem uma “homogeneidade e monotonia dos estatutos em qualquer lugar do país” (ALMEIDA, 200?, p. 7), tendo o OP como um instrumento recomendado e inspirador (PIMENTEL, 2000).

Nesse sentido, a participação tanto pode ser apropriada em função da racionalidade que tenta se impor como única, quanto pode constituir-se em instrumento de uso contra-hegemônico formas públicas de apresentação de demandas e defesa da autonomia organizacional dos movimentos relação ao Estado (AVRITZER, 2004).

A partir das interpretações apresentadas sobre a experiência brasileira de participação, nos adiantamos preliminarmente em afirmar que aquela desenvolvida em Belém se propunha contribuir para o reconhecimento e fortalecimento de práticas associativas de movimentos e cidadãos, sugerindo pelo exercício da participação no âmbito do município, mas não apenas neste, que teve início com o OP e se amplia para o Congresso da Cidade, que esta pode ser assumida como uma mediação frente às desigualdades socioespaciais, incluindo nestas a própria restrição à participação. E com isso a possibilidade que as iniciativas de participação possam ser experimentadas para além do seu caráter localizado na esfera municipal.

⁵⁵ Trata-se de um conjunto de ações inscritas sob os princípios que orientavam a participação popular no governo municipal. Exemplificando: ao invés de se restringir ao critério de participação recomendado pelo BID de 80% de subscrição das pessoas a quem se destinava o projeto, foi estimulada a criação de um Conselho Popular que acompanhava e discutia todas as dimensões do projeto. Tal representação eleita por estes levava em conta as formas próprias de organização da comunidade, como o ordenamento da área por estes reconhecida, as entidades ou grupos sociais independentes da formalização; foi criado ainda um Comitê Ambiental, voltado especialmente para temas referidos à preservação do rio, de áreas verde, etc. Além destas instâncias que atuavam de forma articulada, a comunidade contava com membros na coordenação do projeto, juntamente como os técnicos e Secretários municipais que compunham a Coordenação Colegiada, inclusive participando de reuniões junto a Ministérios em Brasília para dirimir questões afetas ao projeto. Pode-se registrar em um dos encontros com representantes do BID/Governo Federal a consideração de tais procedimentos como excessivos, uma vez que o Termo de Adesão em si responderia á exigência formal.

CAPÍTULO 5

PLANEJAMENTO COMO PROCESSO POLÍTICO

5.1. PLANEJAMENTO URBANO ENTRE O SETORIAL E O TERRITORIAL: TRAJETÓRIA E INTERPRETAÇÕES

Entre as abordagens sobre o planejamento urbano, temos a que se apoia na vinculação entre a urbanização e o processo de industrialização, ao qual são atribuídos os efeitos sobre as cidades (LEFEBVRE, 1991). Nesta concepção, o processo de densificação técnica das cidades, que se intensifica a partir do século XIX, decorre das demandas produtivas e é acompanhado da concentração de pessoas, no qual vão se constituindo as formas espontâneas de ocupação, mormente consideradas irregulares e responsáveis pelo que vai se denominado de ocupações desordenadas.

As decorrências de tal apreensão viriam repercutir na forma de intervenção na cidade, na constituição de uma fluidez por meio de redes de transporte, sistema viário, enfim, a chamada infraestrutura para atender às exigências econômicas intrinsecamente vinculadas às demandas de uma parcela dos que habitam as cidades.

Poderíamos supor que o crescimento das cidades fosse forjado em um processo de desenvolvimento urbano nos quais os eventos fossem todos complementares, homólogos e não hierárquicos, mas o que há são vetores de verticalidades em todos os lugares. Não se quer dizer que os primeiros não sejam variados entre si, mas o que os distinguem é a intencionalidade expressa na ação.

Para Costa (1971), o planejamento é “inerente a qualquer tipo de atividade humana” (COSTA, 1971, p. 13) identifica que a atividade de planejamento no Brasil antecede a 1939, remonta ao período colonial⁵⁶. Considera Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento

⁵⁶ Maria Helena Ochie Flexor (2003), em trabalho intitulado “Vilas Pombalinas” faz uma recuperação história do que afirma ser um planejamento mais escrito do que desenhado que se deu a partir Tratado de Limites de Madri, de 1750, através de um conjunto de ações do governo português em relação ao seu Reino, como transformações importantes no Brasil até o Tratado de Santo Ildefonso em 1777. Transformações estas, inscritas em um programa de reorganização econômica, social, administrativa, judicial, religiosa e, principalmente, política, implementado pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios de D. José I, Sebastião José de Carvalho e Melo, o Conde de Oeiras, o Marquês de Pombal. Programa este que visava fixar as fronteiras do Brasil e manter

da Defesa Nacional, de 1939, como o demarcador da atividade de planejamento de governo. Nesse sentido, antecederia à primeira iniciativa de institucionalização do planejamento no Brasil através da Constituição de 1946. A esta iniciativa se sucederia nos anos 50/60 a Comissão do Vale do São Francisco, a Superintendência de Valorização da Amazônia e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, redundando na criação do Sistema Nacional de Planejamento e do Ministério do Planejamento, em 1964 (COSTA, 1971).

Desde o período colonial até 1939 teria ocorrido o que denomina de “planejamento ocasional”, assistemático e descontínuo; de 1939 a 1956 seria o período em que as esferas de governo começam a definir objetivos e realizações que dão início a uma relevância aos Planos, e denomina de “planejamento empírico”, e no qual se inserem a maioria dos Planos em todas as esferas de governo no período estudado.

a unidade do território na América portuguesa como forma de assumir o controle total desse território, por meio da intervenção direta, iniciando um processo de repovoamento e reurbanização, procedendo o levantamento cartográfico e formação de comissões de demarcação de limites em razão do tratado com a Espanha. Como parte deste programa, foram criados o Tribunal da Relação no Rio de Janeiro e as capitânias do Grão-Pará e Maranhão, com sede em Belém e criados núcleos urbanos. A criação das vilas, portanto, deu-se por dentro de um programa político mais amplo, e que não ocorria somente no Brasil, onde as aldeias maiores eram transformadas em vilas, as menores, em povoados, e eram instaladas por um Ouvidor. Exercer o domínio sobre o território significava também destruir as formas anteriores, as aldeias. A autora fala de um planejamento mais escrito também em razão do grau de detalhe com que eram descritas as plantas das praças, ruas e travessas previamente definidas, e a definição da localização da Cadeia, da Casa de Câmara, e da Igreja, caso ainda não existissem. Havia definição sobre a disposição das casas, que deveriam seguir modelo pré-estabelecido, como construções que se inseriam em uma área delimitada, uniformizando-os em nome de “boa perspectiva”, obedecendo pelo menos três tipos de plantas. Uma que aproveitava o traçado jesuítico pré-existente, com grande praça ou terreiro, como a Vila de Abrantes na Bahia; outra, com três ou mais, comumente duas praças, uma civil e outra religiosa, de onde partiam as ruas perpendicularmente, de plano ortogonal, rascunhada expressamente para a implantação das vilas, como as vilas criadas em Porto Seguro, na Bahia, e todas com possibilidades de expansões futuras, como a vila de Chaves, no noroeste da ilha de Marajó, mais simples, e traçada por Antônio Landi; o outro tipo partia da reurbanização de um núcleo irregular pré-existente, como Barcelos, no Estado do Amazonas. O planejamento mais escrito que desenhado era adaptado a cada situação, e afirma que a interferência do engenheiro militar no planejamento dessas vilas não mudou sua estrutura, apenas a tornou mais sofisticada, como se observou em Vila Bela da Santíssima Trindade, ou Nova Mazagão, no Pará. Não teria havido planejamento algum para os arraiais, lugares, povoações, e aldeias, tão somente as algumas aldeias pombalinas, pois só as vilas e cidades foram objeto de intervenção oficial com vistas ao delineamento da sua forma. O que a autora tenta demonstrar é que não havia no referido período um plano pré-estabelecido vindo de Portugal, pois considera que “Foram poucas as vilas e cidades do Brasil cujos “riscos e traças” vieram de Portugal com antecedência, como a de Salvador. Poucos núcleos tiveram engenheiros militares para planejá-los *in loco* e com antecipação. Foram os Ouvidores os autores da urbanização *in loco* [...] A urbanização, com base em planos ortogonais, tão comuns na América de domínio espanhol, já era encontrada no Brasil a partir de D. João V, mas com intensificação de uso, como regra pré-estabelecida, na segunda metade do século XVIII” (Idem, p. 5). Não temos a intenção de fazer uma discussão sobre uma periodização do planejamento como prioridade nesta tese, nem sobre a ênfase que a autora dá ao peso do traçado, mesmo que apenas descrito. Porém, consideramos que há que se levar em conta outros referenciais, para além dos planos, como ocorreu em Belém, na sua primeira intervenção urbanística (CORREIA, 1989) e que tendemos a concordar com Amaral (2005), que a periodização, por exemplo, de Villaça (2004) não leva em conta possibilidades como esta, embora não nos detenhamos sobre isto nesta tese.

A partir de 1956 teria então se iniciado uma transição que se estende além dos anos 70, para o chamado “planejamento científico”, e que tem como marcos, dentre outros, o Plano de Ação Carvalho Pinto – 1958/1962 (SP), a criação de superintendências regionais, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Este período se caracterizaria ainda pela assunção – embora desigual – do planejamento em algumas estruturas de governo que passam a adotar o Plano, que assumia um caráter normativo, propunha mecanismos de controle, e um conjunto de dados reportando-se a distintas unidades do governo. Contudo, considera não ter havido um plano global para o Brasil, mas apenas uma “associação de planos setoriais” (Idem, p.9).

Para Yázigi (2009), planejamento se define pelo seu caráter territorial, global ou de abrangência nacional, orientado por políticas articuladas, e constituído e constitutivo de um conteúdo que não se esgota no tempo de um governo específico. Com base nesta sua compreensão, é que diferencia um Plano de Governo⁵⁷ – que tem marcado as práticas no Brasil – de um Plano Nacional de Desenvolvimento, ou um Plano territorial.

Para este autor, o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), de 1947, inaugura uma tentativa de planejamento no Brasil. Contudo, até o período pós-Constituição Federal, ou seja, até o momento, não considera ter existido planejamento territorial no Brasil, o que traz como consequência enormes limitações ao planejamento das políticas setoriais.

Yázigi, contudo, ressalta a relevância dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs - o I PND (1972/1974) e o II PND's (1975/1979) que estabeleciam uma vinculação entre uma política global de desenvolvimento para o país e a política urbana. Suas contradições, em termos de sua aplicabilidade podem ser identificadas no que nos traz de Maria Adélia Aparecida de Souza, ao reportar-se ao fato de que havia uma contradição entre as “noções de espaço e economia” (SOUZA, 1997, p. 7, apud YÁZIGI, 2009, p. 431), o que redundou na implementação de programas meramente setoriais.

A citada autora considera que a política urbana, nos termos concebidos para a Política de Desenvolvimento Urbano, prevista no II PND (Capítulo IX),

⁵⁷ Um Plano de Governo pode ser definido como uma “apresentação em linhas gerais, de um conjunto de políticas e diretrizes que serão implementadas durante um mandato governamental no qual são identificados os principais objetivos e as estratégias para alcançá-los [...]” (PMB, 1999).

[...] não considerava exclusivamente a realidade urbana, como, por exemplo, a organização espacial do uso do solo ou os equipamentos coletivos. Ela é uma síntese e reúne em uma mesma preocupação os elementos econômicos e sociais, a organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas (Idem., p. 432).

O planejamento municipal, por sua vez, segundo Costa (1971), assume uma dimensão mais autônoma. No entanto, não teria existido planejamento municipal, entendido como extensão a todo o território municipal. Tem havido uma concentração na parte mais densamente ocupada ao mesmo tempo em que teria sido dada ênfase às atividades administrativas. Por não se estender a todo o território municipal, assume uma “feição de planejamento urbano”. Parece-nos sugerir uma distinção entre o planejamento urbano e planejamento municipal e planejamento entendido como

[...] sinônimo de urbanismo em sua conceituação moderna, envolve variada gama de atividades municipais, abrangendo os aspectos físicos, demográficos, econômicos, sociais e institucionais da cidade [...] poderá limitar-se ao âmbito do próprio município [...] no caso das áreas metropolitanas, dilatar-se para incluir várias municipalidades e suas respectivas sedes (COSTA, 1971, p. 372).

De acordo como Geiger (1963), as cidades correspondem, em termos formais, às sedes municipais, e juntamente com as vilas são consideradas centros urbanos⁵⁸. Seu ponto de vista nos parece mais de caráter físico e administrativo. Santos (1994) considera que a cidade não pode ser confundida com o urbano, pois “O urbano é frequentemente o abstrato, o geral, o externo. A cidade é o particular, o concreto, o interno.” As histórias de cada uma se diferenciam, e não existe uma única história do urbano ou da cidade, uma vez que

Entre as possíveis histórias do urbano estaria a história das atividades que na cidade se realizam; do emprego, das classes, da divisão do trabalho e do seu inverso, a cooperação; e uma história que não é bastante feita: a história da socialização na cidade e história da socialização pela cidade. E entre as histórias da cidade, haveria a história dos transportes, a história da propriedade, da especulação, da habitação, do urbanismo, da centralidade. O conjunto das duas histórias daria a teoria da urbanização, a teoria da cidade, a histórias das ideologias urbanas, a história das teorias (SANTOS, 1994, p. 69).

As histórias da cidade consistem em uma das possibilidades de apreensão do urbano. A história, portanto, articulada a processos concretos em diferentes períodos. Não existiria

⁵⁸ Cf. Decreto-Lei nº 311, de 2 de maio de 1938, que definia critérios estatísticos também para a classificação de Distritos. Pedro Geiger (1963) recupera de Pierre George que o “critério estatístico repousa em convenções que variam segundo o país [...] As formas e as funções da atividade humana podem integrar-se excepcionalmente em agrupamentos de dimensão inferior ao mínimo estatístico urbano” (GEIGER, 1963, p. 9).

assim uma única periodização ditada pela periodização maior, a exemplo da uma formação socioespacial. A cidade possibilita uma que lhe é particular.

Souza compartilha desta distinção entre “urbano” e “cidade”, e acrescenta que a cidade é o concreto, o interno, conjunto de redes, enfim a materialidade do urbano, associando os conceitos de cidade e urbano, mas diferenciando-os. A cidade é a materialidade visível. O urbano é o abstrato e confere sentido e natureza a cidade (SOUZA, 1997, p. 2). Para Costa (1971), urbanismo e planejamento urbano se equivalem. Para Souza (1981), urbanismo⁵⁹ não é o mesmo que urbanização; estes se distinguem e consistem em conceitos-chave, estruturadores, dos quais decorrem outros, como planejamento urbano, desenvolvimento urbano e políticas urbanas.

O urbanismo expressa em determinado período, a forma que a urbanização se realiza. De acordo com Souza, a urbanização enquanto disciplina e como teoria, surge a partir da sua própria história. Surge apoiado em uma necessidade que é setorial, como a habitação, donde decorrem os elementos constitutivos da urbanização, como “os abrigos, seu objetivo e reciprocidade dos serviços e seus meios, as vias comuns” (CERDA, p. 86, apud SOUZA, 1981, p. 4). Para Marcelo Souza e Glauco Rodrigues (2004, p. 13-14), urbanismo não deve ser confundido com planejamento urbano, o que seria um equívoco, na medida em que o urbanismo “é somente uma modalidade específica de atividade planejadora”.

O que buscamos apreender, neste momento, sobre um processo de planejamento em uma cidade, é o que nos traz Souza, como o salto da urbanização, na perspectiva da habitação, para o urbanismo, através de um deslocamento da história apenas como o processo de constituição das cidades; e, para tanto, recupera o que propôs Cerda: “penetremos agora no interior desses agrupamentos onde se abriga, vive e funciona a humanidade” (CERDA, p. 114, apud SOUZA, 1981, p. 4).

Em termos conceituais, de acordo com Souza (Idem, p.6), temos que: “urbanização é processo social manifesto no espaço social. E o urbanismo é uma técnica”. O urbanismo, como referido a uma cidade, inserido no processo de urbanização, que é mais amplo, porque é relativo a todas as cidades.

A urbanização é interpretada como expressão de um projeto, visão de mundo. E como desdobramento dos conceitos de urbanização e urbanismo, o planejamento urbano, por sua vez, é definido como o “processo político de tomada de decisão sobre a

⁵⁹ O termo “urbanismo” é datado de 1867, de autoria de Ildefonso Cerda, antecedido por Ebenezer Howard (SOUZA, 1981).

urbanização, decisão esta manifesta nas políticas urbanas”; políticas urbanas, portanto, como “manifestação do processo de planejamento urbano. que acontece em cada cidade através do urbanismo (que é intervenção; que é projeto. A política urbana explicita prioridades (envolve escolhas, compromissos, pactos)”;

o desenvolvimento urbano, por sua vez, também é processo, mas relativo ao “processo de expansão da cidade, uma subcategoria da urbanização [...] entendido com o crescimento, o surgimento, a expansão da cidade”.

Estes conceitos explicitam a necessidade, portanto, de colocar a cidade no movimento do mundo. Alguns consideram que isto se faz através do conceito da cidade global, o que, segundo Souza (1997), não se sustenta diante da noção de “espaço banal” ou o espaço de todos, que tem como suposto a coexistência, pois o que temos são espaços da globalização., Tal proposta significa assumir que há uma racionalidade coletiva que se associa à ideia de comunidade de verdade. Ou seja, nos defrontamos com “valores, ideais, normas e critérios comuns aos indivíduos que pertençam a uma determinada comunidade”, pois não haveria um indivíduo racional, o que resulta que em “Uma comunidade pode conseguir bons resultados ativando um efetivo processo de intercâmbio entre os indivíduos que a compõem” (Idem), contrapondo-se assim à ideia do indivíduo solitário que, tem predominado nos estudos sobre o urbano e a cidade.

Entendemos que a autora propõe que busquemos entender o imperativo de viver juntos que não encontra amparo em interpretações que isola indivíduo das condições de sua reprodução, enquanto sujeito que vive apoiado em relações e na potencialidade de mudanças quando se unem ou quando simplesmente transformam as formas a partir de um conteúdo novo, que chega como evento e altera o pré-existente.

Analisar os atributos de uma cidade requer a identificação a serviço de quem está colocada a técnica. Neste sentido, podemos refletir sobre a noção de organização do espaço intraurbano atribuído aos planos nos termos de Villaça, para quem os planos somente se viabilizariam a partir dos interesses das classes populares.

Para Villaça (2004), os conceitos de “planejamento urbano”, “urbanismo” e “plano urbanístico” aparecem somente a partir de 1930; planejamento urbano, por sua vez, é referido a uma cidade individualmente, ou ao chamado espaço “intraurbano”. Embora declare não pretender defini-lo e não inovar em termos conceituais, considera como planejamento urbano as

[...] ações e discursos do Estado que incluam no mínimo a organização do espaço urbano ou aquilo que é redundantemente chamado de espaço intraurbano, uma vez que o conceito de planejamento urbano atualmente dominante no Brasil não abrange toda ação do Estado sobre o urbano e sobre o processo de urbanização (VILLAÇA, 2004, p. 173).

Este autor ressalta que esta definição atual corresponde ao que era denominado nas décadas de 30 e 40 de urbanismo, que ganhou mais visibilidade através de estudos do pensamento sobre o urbano, e mais recentemente no Brasil, através dos Planos Diretores. Estes planos, por sua vez, não correspondem às políticas públicas realizadas pelos municípios. As políticas urbanas representam, assim, “as ações reais do Estado sobre o urbano”; o urbanismo estaria no campo da ideologia, e as políticas urbanas como a parte visível da ação do Estado, e têm sido pouco estudadas, registradas como ação do Estado sobre o urbano.

Tomando como referência as ações setoriais de habitação, saneamento e transporte realizadas pelo governo federal nos anos 70 e 80⁶⁰, não as inscreve na definição atual de planejamento urbano. Isso porque estas não objetivavam a “organização do espaço intraurbano”, ou seja, “organização do espaço urbano no seu conjunto” (Idem, p. 172), uma vez que o “conceito de planejamento urbano no Brasil não abrange toda ação do Estado sobre o urbano ou sobre o processo de organização” (Idem).

Estabelece, assim, uma associação direta entre Plano e ação do Estado, uma vez que não considera como Plano, aqueles que não apontam para a execução

[...] ao contrário de outras análises, planejamento urbano não é aqui considerado sinônimo de teorias sobre o “urbano”, nem das várias “formulações da questão urbana” e muito menos da ação não planejada do Estado sobre o urbano [...] só podem ser consideradas da esfera do “planejamento urbano” aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano (VILLAÇA, 2004, p. 180).

Os planos sem ação correspondem àqueles compostos de diretrizes, recomendações dentre outros elementos normativos que não apontam para sua execução ou autoaplicação. Não explicitam os conflitos, remetem à ação para o futuro e assim, são consensuais.

⁶⁰ Este argumento de Villaça se apoia no conceito de plano sob uma perspectiva de organização do espaço intraurbano. Toma como referência as experiências do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que não foi capaz de criar uma dinâmica de construção de planos individuais para as cidades; as do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), que também não se traduziram em planos individuais a cada cidade, o que sequer era seu objetivo; e também na Lei 6766/79, que se refere apenas a loteamentos pontuais, e não à cidade como um todo.

O conceito de plano⁶¹ está assim associado tanto ao discurso quanto à ação do Estado, ou aos dois, simultaneamente. Ao reportar o conceito de planejamento urbano adotado atualmente ao de urbanismo nos anos 30/40, os circunscreve no campo de uma elaboração enquanto discurso, ideologia⁶², seja de caráter governamental ou das classes dominantes, e também o discurso científico.

As ações do estado sem plano e os planos não executados não se inserem no que se poderia denominar de planejamento urbano. Recupera várias formas ou tipos que constituem o que chama de planejamento urbano *lato sensu*⁶³, mas nem por isso todos se caracterizam como planejamento urbano, pois não se tratam de ação do Estado – municípios – a uma cidade, ou sobre o espaço intraurbano.

Os Planos, sejam estes oriundos de escritórios contratados, nacionais ou estrangeiros, ou elaborados como parte da rotina e com a capacidade técnica das administrações municipais, não têm sido assumidos politicamente pelos governos, exceção aos planos de embelezamento até os anos 30, quando respondiam aos interesses das classes dirigentes.

O processo de mutação por que passam os sucessivos planos no Brasil representa uma mudança de nomenclatura subjacente à intenção de ocultar o fato da classe dominante e o Estado não dispor de soluções para os chamados “problemas urbanos”. Ou seja, já não podem

⁶¹ Para que uma “ação e/ou discurso do Estado sobre o espaço urbano” (Idem, p. 174) se aproxime do conceito do plano, este deve: independentemente da existência de diagnósticos, estender-se a todo o espaço urbano, incluindo “organização e equipamento desse espaço”; ter assumida a sua continuidade de execução, bem como ser portadora da exigência de atualizações; ter seus efeitos estendidos ao maior número possível de pessoas; serem assumidas política e institucionalmente pelo Estado, mas com grande ênfase às instituições municipais. Villaça toma como referência para sua periodização, os seguintes planos ou projetos que constituem o que chama de “planejamento urbano *lato sensu*”: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de São Paulo; o plano de Brasília; o Plano de Saneamento da Grande São Paulo; o Zoneamento em vigor no município de Recife; Plano de transportes para Fortaleza; Plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro; Plano de Aarão Reis para Belo Horizonte; Plano de Agache para o Rio de Janeiro; Plano do Metrô para São Paulo de 1968; Plano de Saturnino Brito para Santos; Plano Diretor de 1992 para o Rio de Janeiro; Plano de avenidas de Prestes Maia (1930) para São Paulo; Plano Bouvard para o Vale do Anhangabaú, em São Paulo; Plano da Companhia Cantareira e Esgotos para abastecimento de água da cidade de São Paulo.

⁶² A falta de planejamento, o crescimento “caótico” das cidades e a difusão da ideia de que planejamento “integrado” ou “de conjunto” resolveriam os problemas decorrentes do processo de urbanização são, para Villaça (2004, p. 183), a “essência do planejamento que ainda perdura [...]. Entende-se por ideologia o conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a”.

⁶³ Planejamento *stricto sensu* é um dos tipos que compõe o planejamento urbano *lato sensu*, que tem início nos anos 50 e vai até os 60, e se sustenta “no discurso da integração de objetivos e ações” que lhe conferem viabilidade. Os outros tipos integrantes do planejamento urbano *lato sensu* são o zoneamento (que desde os anos 90 tem sido adotado em conjunto com o Plano Diretor) e foi utilizado em São Paulo e Rio de Janeiro. Belo Horizonte em 1897 foi resultado de ação do governo federal. Como planejamento sanitário que se extingue na década de 30, tem destaque o Rio de Janeiro, com Pereira Passos, sendo o único plano plenamente executado, sem que sequer tenha sido transformado em Lei..

antecipar obras, como ocorria entre 1875 e 1930, o período classificado como das obras de “melhoramentos e embelezamento”, este o primeiro período na sua periodização. Estas obras representavam um projeto urbano claramente defendido ou contestado, em razão dos interesses em jogo. O que hoje já não se torna possível, frente a um contexto em que os “problemas urbanos” hoje se agravaram, são mais complexos e cada vez mais insolúveis.

Nesta abordagem, Villaça (2004) apresenta uma periodização⁶⁴ do planejamento urbano no Brasil, no qual o retorno dos Planos Diretores à pauta, a partir dos anos 90, representa, de forma atualizada, a falta de condições políticas por parte dos que dispõem de poder econômico e político, e o próprio Estado, de apresentarem um projeto urbano.

Contudo, considera que atualmente há uma maior consciência das classes populares e um processo de politização que faz com que a classe dominante se encontre em uma “encruzilhada”: não têm condições de apresentar um plano que atenda seus interesses e tampouco aos da maioria da população (Idem, p.229). Os interesses das classes dominantes já não se voltam para o embelezamento, mas para a infraestrutura que viabilize a reprodução do capital. Hoje, portanto, a construção de um projeto urbano passaria necessariamente pelos segmentos populares, e somente a partir destes se torna possível um plano que atenda aos seus interesses.

5.2. DO PLANEJAMENTO FUNCIONALISTA AO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Nos anos 80, sob efeito da crise econômica, o projeto nacional-desenvolvimentista vai perdendo força, dando lugar à forte influência das políticas de ajuste fiscal, e de todos os argumentos para ação do Estado e difusão da ideia da necessária sintonização do país “com a nova onda de modernização e suas novas configurações globais” (CALDEIRA; HOLSTON, 2004, p. 234).

No Brasil, o processo chamado de “abertura” e de “redemocratização” iniciado ainda no final dos anos 70, e as eleições dos governadores em 1982, a eleição para Presidente em 1989, são alguns dos marcos institucionais importantes para o estabelecimento ou, pelo

⁶⁴ Villaça (2004) apresenta a seguinte periodização: 1875/1930: período que representa a herança do monumentalismo, que resulta nos planos de melhoramento e embelezamento. No Brasil, destaca-se pelo Plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro; 1930/1990: representa o período em que o planejamento urbano é associado ao conhecimento de base técnica e científica como meio para solução dos “problemas urbanos”; de 1990 em diante: representa “reação” ao período anterior na medida em que a “ideologia do planejamento” como técnica apoiada na ciência ainda predomina no planejamento *stricto sensu*.

menos, para a criação das condições institucionais para uma nova relação entre os agentes estatais e aqueles que lhe conferiram o poder de representação (PINHEIRO, 2003). Mas, ao mesmo tempo, esse fato não será aquele que ganha destaque quando se trata do chamado período de transição democrática e sua associação entre o planejamento e participação.

Nesse sentido, alguns aspectos se confundem nessa passagem, em que podemos destacar a intensa mobilização social de diversos segmentos organizados de diferentes formas, a criação de novos partidos e atuação institucional daqueles que saem do estado de ilegalidade que lhe fora imposto, a Constituição Federal de 1988 e o acolhimento de propostas de origem popular; e a criação de mecanismos de participação popular nas políticas governamentais vinculadas ou não à Constituição.

Este período de democratização, do ponto de vista institucional e das mobilizações sociais, vai ganhando dinamismo, contudo, a crise que se instala nos anos 80 potencializa a constituição de relações horizontalizadas na forma de movimentos sociais.

Assim é que a aprovação de emendas populares sobre a política urbana na Constituição Federal assume uma dimensão importante, no entanto, o principal instrumento de planejamento resultante desse período são os Planos Diretores. Ainda nos anos 20, uma concepção modernista⁶⁵ de planejamento foi responsável pela produção de planos concebidos de forma centralizada, apoiados em uma visão totalizante de soluções técnicas. Estas se configuravam como alternativa de mudança social, idealizada pelos chamados planejadores urbanos, pretendendo assim interferir nas ações de governo no âmbito das políticas urbanas.

De acordo com Maricato (2002, p. 124), no Brasil, alguns urbanistas com base em uma interpretação da inexorabilidade da globalização têm apresentado alternativas que se configuram como a única via de inserção das nações, diríamos, dos lugares no mundo nessa nova ordem mundial, ou no atual período. Uma alternativa para o enfrentamento dos problemas da cidade tem sido os planos urbanísticos, contudo, para esta autora:

⁶⁵ A interpretação de planejamento modernista como totalizante, como instrumento de transformação social e de produção espacial está associada ao fato deste ser concebido como um meio para a criação de um espaço, e que molda a sociedade à sua imagem. Supõe-se que essa transformação gere o progresso e o desenvolvimento. Brasília é o exemplo mais completo, já construído, de cidade inspirada no modelo do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) – que dominou a teoria e a política urbana em muitos países durante a maior parte do século XX, desde as “novas cidades” (*new cities*) do Leste europeu às “cidades no limite” (CALDEIRA, HOLSTON, 2004, p. 217).

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também necessariamente, devido má qualidade dos planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos Planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao Governo de plantão [...] passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão [...] ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática (MARICATO, 2002, p. 124).

Nesta proposição, as localizações ou as incidências das vontades dos planejadores atrelavam as definições de zoneamentos⁶⁶ funcionais (habitação, lazer, trabalho, circulação) às soluções dos chamados problemas urbanos, interpretados como objetos de intervenção vertical do Estado sob forte apelo elitista e segregador. Tal noção assume uma institucionalização no planejamento urbano com a Carta de Atenas, de 1933, e seu modelo teórico de racionalização da cidade, debatido em Congressos Internacionais de Arquitetura. Desde 1928, estes se sucederiam, até que em 1933 se consagram através da referida Carta, e que vão conformar o pensamento europeu sobre o planejamento urbano, e se difundem para além das suas fronteiras (CHOAY, 1992) como um pensamento científico sobre a cidade, em resposta à “desordem e congestão urbana da era industrial no pós-Primeira Guerra (PINHEIRO, 2003).

O zoneamento urbano institucionalizado sob impulso do desenvolvimento industrial expressa um momento que decorre de um ideal de ordenamento da vida social por meio de técnicas organizativas, que assumem ao longo da história um papel, desde os preceitos do ordenamento espacial renascentista e barroco das cidades medievais, aos argumentos de salubridade e ao segurança até o planejamento funcionalista. Este, como uma busca de uma racionalidade de minimização de conflitos frente às funções da cidade, em especial a habitação e as atividades produtivas, separando o lugar de morar e de trabalhar.

A sustentação teórica para o pretenso ordenamento das cidades se dá vinculada e como consequência da conformação da cidade industrial zoneada e recheada de normas de uso do solo e tipologias residenciais, indicadores e distribuição espacial das classes sociais e forte atuação do Estado frente a uma pretendida funcionalidade urbana. Tal noção vai ser institucionalizada através das regulações britânicas (1901, 1925, 1932 e 1947) como uma noção de planejamento territorial que se estende para toda a Europa, orientadas pela noção de que deveria haver uma abrangência tanto rural quanto urbana, por princípios de preservação

⁶⁶ Desde a sua adoção, em 1870, na Alemanha, o zoneamento passa a ser utilizado como um dos instrumentos urbanísticos centrais do planejamento urbano (PINHEIRO, 2003).

de recursos, como as florestas e planificação de infraestrutura setorial, distribuição de equipamentos de serviços públicos e outros (PINHEIRO, 2003).

Esta concepção de planejamento se apoia na noção de espaço como depositário físico, e na qual não é levado em conta o poder de determinação dos que vivem nos lugares. Ou seja, das normas próprias do lugar e do território como norma, pois, nesta concepção, o território é apenas o território normado (SANTOS, 2006), onde incidem atividades urbanas, intervenção tecnocrática formatada em planos nos quais são estabelecidas as chamadas áreas de expansão, as escolhas para os usos funcionais próprios a cada atividade, e que tem como orientação a criação das bases para organização produtiva. Bases estas apoiadas no ideal de responsabilidade do Estado com a criação de condições para a sua viabilização. E, assim, o planejamento urbano passa a ser introduzido na agenda pública, ou pretensamente incorporado, mas não difundido na perspectiva do planejamento urbano.

Essa noção de espaço vai ganhar ainda mais força pela ação dos agentes internos à própria formação socioespacial brasileira, já no contexto do planejamento voltado para a difundida superação do chamado subdesenvolvimento, a partir do período instaurado em 1964. Ao privilegiar a dimensão econômica como eixo da intervenção política, a política urbana concebida por dentro do II PND não foi priorizada na pauta estatal, tendo sido sufocada e inviabilizada (SOUZA, 2004).

A estratégia adotada se pautava pela difundida pretensão de interferir nas desigualdades regionais, inclusive através das principais aglomerações urbanas, que tinha como principal instrumento os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado⁶⁷ ao lado de

⁶⁷ Segundo Caldeira e Holston (2004), esses planos se orientavam por três grupos de princípios, nos quais o planejamento urbano se apoiava: princípios básicos: aqueles que se articulam com os princípios constitucionais, e seus pressupostos da igualdade de direitos e da prevalência dos interesses voltados a assegurar a todos os grupos urbanos, o bem-estar material e o direito à participação nas decisões de interesse coletivo; princípios normativos, que articulam os fatores econômicos e projeção física; e os princípios relacionados aos critérios espaciais e parâmetros socioeconômicos a serem considerados na elaboração do zoneamento funcional e dos condicionantes de uso do solo. Para que estes fossem operacionalizáveis apoiavam-se em um conjunto de desenhos técnicos para definição de localização e densidades; de hierarquização interna ao sistema viário projetado frente ao ideal de crescimento da cidade; localização de espaços livres e demarcação dos setores funcionais, dimensionamento dos serviços públicos, tendo em vista os setores por densidade; programação de obras e seus respectivos orçamentos, e possíveis financiamentos para sua execução. E ainda a previsão de normas legais necessárias à sua implementação, como aquelas relativas ao parcelamento do solo, regulação da ocupação, à construção das edificações, assim como a regulação dos usos de edifícios, e terrenos (PINHEIRO, 2003, p.8-9).

um aparato institucional que foi sendo extinto em parte ou remodelado até o presente⁶⁸, e que lhe dava sustentação.

De acordo com Calderia e Holston (2004), a recusa ou a reação a esta concepção de ação de planejamento se deu em razão da combinação de elementos importantes na esfera do Estado, do mercado, da indústria e da ação dos movimentos sociais, partidos políticos, e organizações não governamentais.

A noção que passa a prevalecer é a de que o Estado não mais intervém diretamente, ou como dizem os autores, o Estado já não “produz o espaço diretamente” (Idem, p. 216), passando a atuar como coordenador de interesses localizados e frequentemente privados. No lugar dos planos tecnocráticos, de soluções técnicas dos planejadores urbanos, o que se anuncia como novo modelo é que, além de pretender apoiar-se em prática democrática, o Estado deve promovê-lo.

Esta nova forma proposta, de acordo com os autores acima referidos, é uma expressão do processo de democratização que vem, desde os anos 70, transformando a sociedade brasileira e sua concepção de cidadania, o que advém das lutas de movimentos e ONGs em torno da chamada reforma urbana⁶⁹. A Constituição Federal de 1988 incorporou alguns dos seus princípios que foram subsequentemente, embora não imediatamente, sendo regulamentados

Mas, se de um lado, algumas propostas originárias dos movimentos e organizações não governamentais foram assumidas institucionalmente, e conformam o que chama de um

⁶⁸ Este aparato incluía programas e instituições, como o Banco Nacional da Habitação (1964), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local (1967); o Plano de Ação Concentrada (1969); o Programa Ação Concentrada (1969); o Programa de Metas para a Ação de Governo do Governo (1970), e o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I e II PND. Foi instituído ainda o Sistema Nacional de Planejamento Integrado; o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEIA) – responsável pela formulação da política nacional de desenvolvimento urbano sob coordenação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964. Em 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), que passa a assumir a coordenação desta política, posteriormente extinta e substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, extinto nos anos 80, recriado em 2001 e reinstalado sob o nome de Conselho Nacional das Cidades, em 2003 (PINHEIRO, 2003; SOUZA; RODRIGUES, 2004).

⁶⁹ Para Marcelo Souza e Glauco Rodrigues (2004, p. 62-63) A reforma urbana é *uma transformação da sociedade e do espaço, tendo por objetivos melhorar a qualidade de vida da população, elevar o nível de justiça social e democratizar as práticas de gestão e planejamento*. Na época do Presidente João Goulart (1961-1964) era entendida como uma das *reformas de base* preconizadas pelo governo (ao lado, por exemplo, da reforma agrária), e indicavam transformações na economia, na política e na sociedade brasileira. Data simbólica para marcar a história da reforma urbana no Brasil seria 1963, quando em um encontro no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ) foi enfatizada a questão da moradia. O debate sobre a reforma urbana nos anos 60 permaneceu pouco conhecido, ainda mais se comparado ao debate sobre a reforma agrária. E a partir de 1968 foi brutalmente interrompido. Na década de 80, iria germinar e se transformar em um *ideário* mais amplo, que ia muito além da questão de moradia, para incluir, intensamente, temas como o transporte público, instrumentos para coibir a especulação imobiliária, regularização de favelas e loteamentos irregulares, dentre outros.

novo modelo, por outro, os instrumentos derivados destas lutas também foram utilizados por algumas administrações municipais e agentes privados com fins contrários à sua intenção original, voltados, assim, para a privatização do espaço público e para aprofundar a segregação espacial (Idem, p. 216).

Marcelo Souza e Glauco Rodrigues (2004) refletem criticamente sobre o planejamento, desde o que se apoia em uma concepção funcionalista até o mais recente, o chamado planejamento participativo.

De forma resumida, a questão colocada pelos autores em torno desta passagem, é em que medida o planejamento é solução ou meio de superação dos problemas evidenciados nas cidades? A questão não é só o planejamento em si, ou se as soluções viriam com mais planejamento, pois a questão central é quem planeja, quais as suas circunstâncias, o tipo, e com que finalidade se planeja.

É com base nestas questões que, para os autores, há um modelo conservador⁷⁰ e um modelo progressista de planejamento. No primeiro, a função de planejar é atribuída ao Estado, desde a instância federal à municipal, e nesta função a sociedade civil⁷¹ (na forma de ativismos sociais como associações de moradores, grupos de hip hop, organizações de sem-teto, dentre outras formas organizativas) raramente é incorporada. Isto porque “o papel potencial dos próprios ativismos sociais como “planejadores, como protagonistas de um *planejamento alternativo* ao planejamento oficial e conservador é minimizado e deixado de lado” (Idem, p. 12). Da mesma forma, nos estudos realizados na perspectiva dos ativismos sociais, o planejamento conservador não é incorporado como potencializador do aprofundamento das desigualdades sociais.⁷²

⁷⁰ A diferença entre o caráter conservador ou progressista da atividade de planejar “é o *conteúdo social* dessas atividades, que vai depender da *constelação de poder* (composições e aliança de partidos políticos e organizações da sociedade civil) que influencia predominantemente a ação dos Estados. Isso sem falar na possibilidade (e necessidade) de a própria sociedade civil – ativismos sociais, organizações não governamentais etc. – elaborar propostas de planejamento”. Ressaltam, ainda, a tendência ao caráter conservador do planejamento na sociedade capitalista, no sentido da manutenção da ordem econômica e política prevalecente (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 24).

⁷¹ Os autores entendem sociedade civil como o “conjunto de instituições e relações sociais que não fazem parte, diretamente, do aparelho de Estado, que muitas vezes, têm interesses diferentes e conflitantes” (p 70).

⁷² Como exemplos não brasileiros de planejamento conservador, os autores (p. 30-32) recuperam: 1. A experiência norte-americana do Zoneamento, que desde o começo do século passado, e até antes, tem servido para criar ou consolidar um padrão de segregação residencial, segregando grupos sociais, por razões econômicas e raciais. Segundo os autores, Pierre Lavedan relata o que ocorreu final do século XIX em Modesto, cidade situada a 10 km de São Francisco. Nessa cidade, faz-se a exclusão de um determinado grupo étnico (chineses) por meio de uma espécie de “*zoneamento racial*” velado, sob o argumento de reduzir os

Neste sentido, a pressão de grupos, as alianças de partidos e organizações definem o seu caráter conservador ou progressista. Assim, tanto o planejamento quanto a gestão⁷³ respondem a determinados interesses, e remetem a outro aspecto importante que é a influência das diferenças de renda e patrimônio de grupos e indivíduos nas decisões governamentais. O que propicia, aos detentores das maiores rendas e patrimônios, acesso privilegiado aos agentes responsáveis pelas decisões e também aos meios de comunicação.

Estabelecem ainda estreita relação entre o denominado planejamento conservador, a ação do Estado e o caráter tecnocrático do planejamento. As experiências das “cidades planejadas” (Idem, p. 36), que têm início em Belo Horizonte, na passagem do século XIX para o século XX, Goiânia, já nos anos 30 do século XX, e a construção de Brasília, no início dos anos 60, constituem-se em referências para tal assertiva, que se baseia, ainda, nos primeiros planos diretores e nas reformas urbanísticas⁷⁴ associadas a estes, a exemplo do que ocorreu no Rio de Janeiro e em Recife.

O outro marco do planejamento conservador tem início em 1964. A pretensão de que Brasília fosse uma cidade moderna e justa não se realizou, uma vez que a “‘ordem’ e a ‘racionalidade’ de Brasília, decididamente, jamais foram do tipo que convive sem atritos com uma aspiração de liberdade e democracia”. O período iniciado com os militares apoiava-se em

riscos de incêndio. A Prefeitura confinou as lavanderias a uma região da cidade. Em outra situação vivenciada naquele país até os anos 60, os negros americanos estavam alienados dos seus direitos de votar, até 1964, após grandes manifestações, razão pela qual nos Sul dos Estados Unidos, até os anos 60, só os brancos podiam ocupar os bancos da frente, separação que se estendia ao bairro, em razão da sua renda e de sua raça, fatores que juntos conferiam mais força à segregação; 2. Alertam, ainda, para o nem tão distante caso da África do Sul. Enfim, afirmam que “A segregação exige o controle e a organização do espaço para manter uma ordem socioespacial elitista e excludente: *as pessoas e as coisas devem ser mantidas nos seus “devidos” lugares.*” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 30-32).

⁷³ Para Marcelo Souza (2002, p. 31), tem havido uma substituição do planejamento pela adoção do conceito de gestão, o que associa aos imperativos do ideal do Estado mínimo, no contexto da globalização, em lugar da concepção de Keynesiana de intervenção do Estado. Contudo, não haveria uma ruptura do planejamento, mas o seu enfraquecimento diante da “popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa *management*), o que é muito sintomático: como a gestão significa a rigor, a administração de recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiperprivilegiamento da ideia de gestão, em detrimento de um planejamento consistente do ‘mercado livre’”. Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um ‘planejamento fraco’ (muita gestão e pouco planejamento, que combina com a era pós-fordismo, da desregulamentação do Estado mínimo”. Retemos aqui a distinção adotada entre planejamento e gestão quanto à sua associação ao tempo mais longo e o tempo mais curto como atributo do planejamento e gestão, respectivamente.

⁷⁴ A definição de reforma urbanística, diferenciando-a de reforma urbana, é “um conjunto de intervenções físicas no espaço urbano, como obras de embelezamento, construção das praças, monumentos, abertura de ruas e avenidas etc. A transformação material do espaço, negligenciando ou pouco considerando uma mudança efetiva da cidade de uma perspectiva social. Os objetivos prioritários de uma reforma urbanística são modernizar, embelezar e organizar a paisagem urbana, tornando-a adequada aos padrões estéticos de consumo das classes médias e elites urbanas” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 61).

dois pilares básicos: o da “segurança nacional” e da modernização, com vistas ao aprofundamento do capitalismo no Brasil, o que leva os autores a considerar o planejamento urbano deste período como conservador, na medida em que representou a manutenção da ordem econômica vigente, e seu caráter autoritário, em razão da tomada de decisões de forma centralizada, além do forte caráter segregador (Idem, p.41-42).

A passagem ao período de democratização, segundo os autores, trouxe novas esperanças e novas práticas, contudo, os anos 80 e 90 marcam um declínio do que chamam de um “planejamento urbano regulatório” (Idem, p. 53), ou seja, aquele apoiado em normas e leis de regulação do que chamam de uso do espaço nas cidades ou uso do solo.

Esse declínio decorre de um novo eixo das preocupações, frente ao endividamento público, aos elevados custos dos investimentos diante da capacidade – ou da opção política – de aplicação dos recursos públicos, a exemplo do pagamento de encargos da dívida. Enfim, podemos considerar um dos elementos da fábula da globalização (SANTOS, 2000), ou seja, a de redução do papel do Estado, que ao contrário tem forte presença.

A forte ênfase neoliberal na atração de investimentos privados faz com que o planejamento regulatório vá sendo acuada (Idem, p. 53) e vai ganhando força nos anos 90, o que chamam de planejamento “mercadófilo”⁷⁵. Mas, os autores não contestam em absoluto o planejamento regulatório, pois, a despeito de contribuir para o aprofundamento da segregação, apontam que, no Brasil ou em outros países, por vezes, este conseguiu contrariar os interesses imediatos de alguma fração específica do capital (Idem, p. 53).

No planejamento de inspiração “mercadófila”, as preocupações sociais tendem a ser desprezadas em nome dos interesses corporativos, seja por meio de incentivos fiscais ou quando o planejamento se torna subordinado ao “marketing urbano”.

Os autores destacam outras características que realçam esta concepção, que se expressa empiricamente através de projetos e ações de iniciativa do Estado, e também potencializadores de iniciativas privadas, como: 1. ênfase ao embelezamento/revitalização de áreas em decadência com apelo turístico; 2. realização de eventos culturais ou esportivos,

⁷⁵ Para realçar o valor que esta noção vai assumir a partir dos anos 90, os autores buscam o sentido do termo “mercadófilo”, – junção da palavra mercado com o radical filia (do grego philía: amizade, afeição) – “O planejamento “mercadófilo” não enfatiza o controle do uso do solo por meio de leis e normas; sua preocupação é menos com o “ordenamento” do espaço urbano que com o aumento da competitividade econômica da cidade”, e que poderia até ter como lema: “O que é bom para os empresários, é bom para a cidade. O que atrapalha os empresários é ruim para a cidade” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 54).

como meio de dar visibilidade econômica e turística para a cidade; 3. criação do que chamam de novas muralhas, que decorrem da difusão do medo e da violência e se traduzem em um esquema de lugares privativos e vigiados, e a mesmo tempo segregados, o que potencializa um mercado privado em torno da segurança daqueles que podem se autossegregar; 4. planejamento estratégico no lugar de planejamento diretor, e não faz uso de instrumentos, normas e leis, constituindo-se em um conjunto de intenções, metas, esboços de programas, obras e projetos urbanísticos com forte conteúdo de embelezamento, e que têm sido priorizados por muitos prefeitos, em detrimento dos planos diretores. Podemos identificar nessa passagem do planejamento regulador clássico, que esta não se esgota no chamado planejamento “mercadófilo”.

Apontam, ainda, como alternativa a essa proposição, as discussões que se apoiam no “ideário da reforma urbana” iniciado entre 1961 até 1964, e interrompido a partir de 1968 ressurgindo na segunda metade dos anos 70 por dentro da retomada dos “ativismos urbanos” (Idem, p. 63). Ampliando, desta forma, o horizonte do debate, para além de temas como a moradia, passando a inserir outros como o transporte público, instrumentos para enfrentar especulação imobiliária, regularização de favelas e loteamentos irregulares, dentre outros.

A essa ampliação é que denominam de ideário (Idem, p. 63), e tem como aglutinador o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (constituído de entidades de bairro, movimentos sociais, entidades profissionais e grupos acadêmicos), que teve forte atuação no processo Constituinte, em torno da apresentação e aprovação da emenda popular sobre política urbana, que redundaria no Capítulo da Política Urbana, em especial os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Mas, os autores acreditam que a sua regulamentação através do Estatuto da Cidade lhe conferiu mais densidade, embora considerem que na discussão ocorrida durante o processo Constituinte, os profissionais envolvidos no debate em torno do ideário ou dos objetivos⁷⁶ da reforma urbana atribuíram forte peso aos instrumentos técnicos, planos, ao mesmo tempo em que sublimaram o que pode fazer a diferença “entre um bom plano esquecido na gaveta e um

⁷⁶ “Os principais objetivos da reforma urbana são, de maneira sintética, os seguintes: a - coibir a especulação imobiliária; b - reduzir o nível de desigualdade socioeconômica e de segregação residencial intraurbana, ou seja, diminuir as desigualdades entre bairros ricos e pobres, elevar a qualidade de vida dos moradores de periferias, favelas e conjuntos habitacionais e fazer com que todas as pessoas tenham uma vida digna na cidade; c - democratizar o máximo possível o planejamento e a gestão do espaço urbano, ou seja, fazer com que a população participe efetivamente da elaboração e da gestão de políticas públicas para a cidade” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 67).

bom plano posto em prática, entre uma lei que “pega” e uma lei que “não pega”: a dinâmica da sociedade civil, em particular dos ativismos e movimentos sociais (Idem, p. 67).

É com base nesta assertiva que podemos identificar que apostam na ideia de que o Estado pode, no processo de viabilização do chamado “ideário da reforma urbana” ser o garantidor de normas, além de responsável pela obtenção e aplicação de recursos em políticas, incluindo investimentos em infraestrutura, enfim, responsável pela redução das desigualdades; por outro lado, a chamada sociedade civil se constitui no outro “protagonista” da reforma urbana, uma vez que, como tendência geral, o Estado contribui para o agravamento das desigualdades, e, portanto, tem limites para promover a justiça social (Idem, p. 70).

Isto porque consideram que uma reforma urbana como “radicalmente democrática e comprometida com a superação de desigualdades sociais e com o aumento da justiça social”. Contudo, para alcançá-la, ressaltam que uma questão fundamental no âmbito do planejamento e da gestão urbana é a forma como se dá a aplicação de recursos na cidade, e como se dá o processo decisório – quem, onde e por que (Idem, p. 77). E o Orçamento Participativo se constitui, a seu ver, em uma alternativa.

Consideram que os Planos Diretores e a ênfase nos instrumentos técnicos de planejamento em detrimento da atenção dispensada aos mecanismos de participação popular e, de outro, a ausência de temas como o racismo revelariam uma insuficiência no que diz respeito a uma agenda da reforma urbana.

Um dos grandes desafios das experiências de participação, que podemos depreender preliminarmente na nossa pesquisa é a implementação de políticas urbanas inseridas em um projeto político que vise o enfrentamento das desigualdades, fazendo uso do planejamento como política, que redunde em planos participativos que combinem a participação, que traz demandas emergentes, de curto prazo, com um projeto de longo alcance, que se insere em uma dinâmica territorial que tem um tempo mais longo do que o de um governo, e que requer políticas articuladas, ou seja, a adoção de planejamento territorial.

Podemos identificar, em Belém, um esforço de planejamento que envolveu variadas formas de representação e de participação que buscava articular as políticas e produzir um plano para a cidade por dentro do processo de participação, plano este assumido pelo governo, e portanto, se distinguindo daqueles de caráter normativo.

CAPÍTULO 6

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, UM MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) tem sido adotado nas últimas décadas como um mecanismo de democratização do orçamento municipal por governos predominantemente municipais dirigidos por prefeitos de diferentes filiações partidárias; e em 2004 contava com 170 experiências em diferentes municípios brasileiros (WAMPLER; AVRITZER, 2006). Neste Capítulo apresentaremos algumas interpretações sobre este mecanismo, o seu processo de criação, e algumas tendências de superação ou de convivência com outras estratégias de participação.

6.1. ALGUMAS INTERPRETAÇÕES: DEFINIÇÕES, ORIGEM E DIFUSÃO

Interpretado como um fato novo na forma de governar que se instaura no Brasil no final dos anos 80, o OP pode ser considerado um fato e/ou ideia; um evento que se instala a partir do lugar, e aponta para a democratização das ações do Estado. Embora não tenha sido objeto de legalização, não se desvincula de uma relação institucional, na medida em que se dá em um contexto institucional, que é um governo municipal ou estadual, como ocorreu no Estado do Rio Grande de Sul entre os anos de 2003 e 2006.

Para Ávila (2002), este é um mecanismo que já se encontra amparado no princípio da soberania popular, que abre o texto da Constituição de 1989. Do ponto de vista da sua realização, estende-se para o âmbito do poder legislativo, a quem cabe a aprovação do orçamento municipal. A relação com o legislativo, como ocorreu em Recife (PE), no final dos 90 (MELO, 2005), e também em Belém (PA), em 1997, ano da sua implantação.

O Orçamento Municipal é conhecido, a grosso modo, como a programação de receitas e despesas municipais e as correspondentes realizações de um exercício civil. Embora se inscreva entre aqueles instrumentos institucionalizados e rotineiros na administração municipal, que juntamente com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias compõem o processo orçamentário, ainda representa, para aqueles que se encontram fora das estruturas de governo, ou mesmo para parte dos que estão dentro das estruturas governamentais, algo distante, complexo e de difícil associação ao cotidiano de uma cidade.

Marcus Melo (2005, p. 188) adverte sobre as fracas restrições das leis orçamentárias à discricionariedade do executivo, dado que as mesmas autorizam o gasto e estabelecem tetos para despesas em diversas prioridades, mas não requerem do executivo que cumpram de fato o estabelecimento nos itens do orçamento. Além desse limite, acrescenta que o controle sobre o orçamento no Brasil está relacionado, dentre outras razões, à grande discrepância de informações entre executivo e o público; e entre o executivo e o legislativo; e ainda ao fato de que as leis orçamentárias não englobam todas as despesas públicas. Sobre o cumprimento do orçamento, Silva (2005) afirma que poderia haver medidas jurídicas que o assegurassem.

Mesmo antes do período militar, o orçamento municipal não se constituía em objeto discussão, o que persiste durante este período, que associado à instabilidade econômica e seu forte efeito inflacionário, que perduraria até os anos 90, concorriam para que este fosse visto como uma “uma peça de ficção” (MELO, 2005; FEDOZZI, 2000).

Para Luciano Fedozzi (2000, p. 54)⁷⁷, os orçamentos participativos assumem importância advinda do fato de o orçamento público se constituir em instrumento importante para a gestão *socioestatal*, dentre outras razões, embora jamais tenha sido levado a sério no Brasil, o que reflete as práticas patrimonialistas, que fazem com que se tenha uma face do país que é *formal* e outra *real*. Nesse sentido, os orçamentos participativos possibilitam a “participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil”, assim como ressalta o “grau de sua influência real nas decisões sobre o principal instrumento de gestão da administração pública”.

O OP é assumido na literatura como um fato inovador, e entre as suas variadas qualidades, quando se trata da participação, é a de se constituir em um meio de estreitamento da relação entre a sociedade civil e o Estado, e sobre o qual há diferentes interpretações.

⁷⁷ O referido autor se apoia em Singer (1989); Nascimento (1986) e Giacomoni (1993), e ainda em Fedozzi (1997, p. 105-111).

Como um instrumento da burocracia governamental e da política de governo, a sua discussão do orçamento se torna possível a partir de processos participativos de decisão sobre a alocação de recursos na cidade, o que no Brasil foi denominado no final dos anos 80 de Orçamento Participativo (OP). Instaurado em 1989, em Porto Alegre, no Governo de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, coligado como o PC do B e PSB, não decorreu de um debate programático ou partidário sobre o tema orçamentário durante a campanha eleitoral (SANCHEZ, 2002).

A proposta de Olívio Dutra versava sobre a implantação de Conselhos Populares para a constituição de um governo de trabalhadores, mas a experiência da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) realizada no governo de Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que antecedeu Olívio Dutra, contribuiu para a reformulação da proposta original, transformando-a em OP. O OP já surge, assim, como uma marca associada ao Partido dos Trabalhadores, a partir de Porto Alegre. Sanchez (Idem, p.17) ressalta que se não tivesse sido assumida pelo partido, a proposta não teria sido implementada, o que lhe credita essa associação da sua origem ao PT; o que, segundo o autor, se dá “na intersecção entre sociedade civil e administração estatal”. Contudo, ressalta que a ausência do tema orçamentário no programa de governo de Olívio Dutra foi identificada pelo movimento comunitário.

Félix Sánchez (Idem) considera que a experiência de OP de Porto Alegre assume um papel significativo ao ser adotado na Segunda Conferência do Habitat, ocorrida em Istambul, na Turquia, em 1996, dissipando desconfianças sobre a factibilidade deste mecanismo ao ser reconhecido e recomendado como uma boa prática de governo e como um mecanismo de gestão pela ONU.

A associação da origem do OP ao primeiro governo petista de Porto Alegre é recorrente, como um consenso na literatura sobre o tema. Todavia, também são referências obrigatórias as experiências de participação em governos municipais que são identificadas ainda nos anos 70. De acordo com Celso Daniel (1994), inscrevem-se como iniciativas inovadoras a de Lages e Boa Esperança (SC), e também no Estado de São Paulo registram-se iniciativas dos movimentos sociais através dos Conselhos Populares de Saúde da Zona Leste da capital, os Conselhos do Orçamento em Osasco, e as Assembleias do Povo em Campinas (DANIEL, 1999). Lages foi governada por Prefeito filiado ao MDB e, segundo Ricardo Tranjan (2011), sobre esta há sempre

uma ligeira referência quando se trata da passagem ao período de democratização no Brasil, e ainda como experiência de cidade precursora do OP (TRANJAN, 2011)⁷⁸.

Para Celso Daniel (1999), estas experiências contribuíram com o debate sobre os governos locais, e que após a primeira experiência de município governado pelo PT, o de Diadema, abre-se um período nos anos 90 em que os governos do campo democrático e popular ganham maior dimensão quantitativa em termos de número de municípios, no porte das cidades, como Santos, São Paulo, Recife, Porto Alegre e na constituição de uma nova forma de gestão e fortalecimento da cidadania. Belém também já contava com o OP desde 1997.

A referência a experiências como a de Lages (SC) (prefeito era filiado ao MDB) e Boa Esperança (ES), prefeito filiado à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), ambas em Santa Catarina, são interpretadas diferentemente por Oliveira (1998), ou, pelo menos, há concordância parcial.

O autor as situa como parte da estratégia já referida, que envolvia o discurso da participação sob forte influência da ONU com repercussões no período que se inicia em 1964 e se desdobra através de programas de caráter nacional sucedidos pela utilização do que chama de “bandeira da participação” por governos municipais ou “locais” como objetivos

⁷⁸ Ricardo Tranjan (2011)⁷⁸, em estudo que se inicia, intitulado “Lições esquecidas de Democracia Participativa no Brasil: Lages (1977-1982)” se propõe um esforço de reflexão sobre esta experiência precursora do OP. Neste momento em que após muitos estudos empíricos, o autor parte do período do bipartidarismo e de retomada das instituições democráticas nos anos 80 para “explicar os sucessos e fracassos de instituições participativas no Brasil”. Segundo o autor, as referências a Lages são encontradas, por exemplo, em Baiocchi (2005); Borba e Lüchmann (2007) e Wampler (2007). E esta experiência, ao ser analisada do ponto de vista histórico, expressa uma “evolução nacional e regional, comprometida com a base econômica e política da política tradicional, tornando possível a ascensão de uma progressiva oposição, que depois tentou ainda romper com velhas formas de política através da criação de canais para participação popular. Por outro lado, programas participativos têm sido subordinados à dinâmica do sistema democrático representativo, desde as primeiras experiências pioneiras” E ainda propõe que o “ethos participativo da década de 1970 foi precedido, e mais abrangente do que a ideologia do Partido dos Trabalhadores. Portanto, é conceitualmente mais útil e historicamente correto tratar o PT como um campeão extraordinário de práticas participativas e não uma condição necessária para isso. Finalmente, afirma, que enquanto o modelo de orçamento participativo incide principalmente sobre a melhoria das condições materiais, a experiência de Lages estava preocupada com a promoção de aprendizagem da cidadania, o que levanta dúvidas sobre como medir o sucesso das iniciativas de participação (Idem, p.3) (tradução nossa). Silvio Caccia Bava (2001), por sua vez, atribui a estas experiências um caráter pouco inovador, argumentando que a despeito do papel das organizações comunitárias, estas se mostravam tímidas. Esta perspectiva apontada por Trajan, não é recorrente na literatura. Este não é um tema central para nosso trabalho, no entanto, ressaltamos que identificamos na literatura consultada, não um tributo único ao PT, mas uma confluência de fatores, onde a criação deste partido, e a forte ênfase à democracia, à participação, e à introdução de novas práticas na forma de governar as cidades potencializaram as condições políticas, sociais e institucionais naquele período para que a participação e nesta o OP tenha sido fortemente associado a este partido, independente da implementação de OPs por prefeituras governadas por prefeitos de outros partidos (RIBEIRO; GRAZIA, 2002). Oliveira (1998) interpreta que estas experiências expressam de um lado (MDB) a luta social contra a ditadura, e por outro, uma relação ao esquema político-partidário de sustentação do próprio governo militar.

distintos. De um lado, o reforço político partidário ao governo e, de outro, apoio às “lutas sociais” contra o governo instituído.

E o faz apoiado em fundamentos da história política do Brasil e sua base liberal e a trajetória de impedimento de exercício de direitos políticos, como o de votar de grupos específicos como mulheres, mendigos, analfabetos dentre outros, e que só viria ser universalizado no final do século XX. E isso em uma trajetória não apenas brasileira, onde somente na Constituição de 1934 é que, mesmo em termos formais, foi previsto pela primeira vez que “Todos os poderes emanam do povo, e em nome dele são exercidos” (Idem, p. 13), excetuando ainda, os chamados mendigos e analfabetos, e na Constituição de 1937 ampliava esta exceção aos militares em serviço ativo.

Embora a ideia de participação não seja recente e nem se restrinja às escolhas eleitorais, para Oliveira (Idem, p. 18), esta não se vincula sempre a noções e práticas que tenham a democracia como um regime que leve a uma autonomia popular e transformação da sociedade e do Estado. A referência à participação como exercício do poder popular foi explicitado como componente de um projeto já na década de 50, como parte do chamado “Desenvolvimento de Comunidade” (DC) (OLIVEIRA, 1998, p. 18).

Apoiado em Ammann (1984, p. 84-89), o referido autor afirma que há uma assunção das ideias da ONU, que define DC em 1956 com base nos ideais de união de esforços entre o povo e as autoridades governamentais para fins de melhoria das suas condições de vida, e de integração dessas comunidades à vida nacional, capacitando-se para contribuir para o progresso do país. Para tanto, fazia-se necessário “a participação do próprio povo nos esforços para melhorar seu nível de vida e o apoio técnico governamental para tornar mais eficazes os programas de ajuda mútua” (Idem, p. 25-32).

Para Hilary Wainwright (2005, p. 29) o OP foi moldado ou fortalecido sob dois aspectos que estão vinculados à origem do PT. O primeiro, diz respeito ao contexto institucional da política brasileira em que este partido nasce, que é da luta pelos direitos democráticos básicos e contra a ditadura, o que o leva a reconhecer a importância e necessidade das instituições democráticas liberais. Por outro lado, tendo suas bases fundadoras nos movimentos populares de massa, das fábricas, cidades e campo, em contexto da frágil democracia representativa, o levou à experiência de participação direta, como uma necessidade de implementar formas fortes de democracia participativa. O outro, foi da mesma forma como já se referiu Juarez Guimarães (op cit.), em

decorrência da influência da Teologia da Libertação, acrescentando ainda a teoria e prática educacional de Paulo Freire.

Wainwright (Idem) conclui que para este partido “‘partilhar o poder’ com seus movimentos é quase instintivo – flui da sua cultura, era parte do porquê de eles quererem chegar ao governo [...], apoiando lutas nas fábricas, no campo, enfim, mais do que uma crença “nas massas”, contava o potencial individual, realizado por meio de processos sociais coletivos que engendrassem mudanças.

As ideias como estas, e aquelas que associam o surgimento do OP ao movimento comunitário, ao processo de democratização mais recente no Brasil, a experiências de governos municipais, em especial vinculadas ao PT, e a uma aproximação entre Estado e sociedade, coadunam-se e complementam-se com o que traz Félix Sanchez (2002, p. 12-15), para quem o OP restabelece, em especial após 1969, a articulação virtuosa de participação e representação, restabelecendo o conteúdo radical e subversivo do conceito de democracia.

Para este autor, o OP surge como resposta ao projeto neoliberal expresso na plataforma política de Fernando Collor, tendo sido assim potencializado por uma confluência de fatores conjunturais entre 1988-1989, bem como por uma trajetória política de partidos de esquerda, como o PT no campo social, além da experiência de ativismo social, organização e luta do movimento comunitário de Porto Alegre. Para este autor, o OP nasce da confluência destes elementos (SÁNCHEZ, 2002; 2005).

Marcelo Souza e Glauco Rodrigues (2004, p. 25-30) desenvolvem um raciocínio que incorporam de certa forma tais elementos, e tomam como eixo central os ativismos sociais, que, na verdade, tratam-se dos movimentos comunitários – mas não apenas estes – na sua relação com o Estado. Tomando como referência o OP de Porto Alegre, acreditam que o OP consiste em alternativa de participação direta nas decisões sobre os investimentos da Prefeitura, e se configuram em uma via para “superar a desigualdade e ampliar as chances de participação popular nos negócios coletivos (como exemplo, no planejamento e gestão) [...]”. Isto porque consideram se, de um lado, devemos nos manter vigilantes em relação ao Estado capitalista; de outro, não devemos desconhecer e rejeitar as oportunidades criadas por este.

E, nesse sentido, os autores o tomam como relevante para o tema da participação, sob o aspecto da representação delegada aos eleitos, tanto para o âmbito do executivo quanto para o legislativo, por meio de eleições regulares. Como um mecanismo da democracia

representativa, as eleições conferem um “mandato livre” aos representantes, e com base nesse mandato, os eleitos estão autorizados a tomar decisões livremente em nome dos que os elegeram. E isso sem implicações formais na prestação de contas ou na instrução regular e periódica dos seus programas eleitorais. Estes programas, na verdade seriam, na democracia representativa, apenas intenções e sobre as quais são alegadas justificativas para seu não cumprimento; e o OP possibilitaria alterar tal relação.

Os referidos autores o trazem para o campo do planejamento urbano, considerando-o como alternativa para implementação do ideário da reforma urbana através de “parceria entre a sociedade civil e o Estado, ou, até mesmo uma delegação de poder do segundo para a primeira, para que esta decida sobre as matérias orçamentárias” (Idem, p. 78).

Ressaltam, assim, que o OP pode assumir uma função de uma verdadeira “escola” de participação e exercício de cidadania, com utilidade político-pedagógica, e que, mesmo sendo criado pelo Estado, embora em algumas situações por pressão social, pode estimular a participação das pessoas no processo de planejamento e gestão de sua cidade ou do município. O sentido político-pedagógico estaria na possibilidade de que neste processo as pessoas possam ter maior conhecimento dos seus direitos e do funcionamento e limites do processo político “nos marcos da democracia representativa e das contradições da produção do espaço em uma cidade capitalista” (Idem, p. 80).

Francisco de Oliveira (2001), por sua vez, considera o OP um mecanismo democrático que se vincula a uma nobre linhagem de experiências que inova, do ponto de vista democrático, que incorpora um forte princípio redistributivo, mesmo que tenha sido criado sob as condições de prevalência do modelo econômico neoliberal e de forte restrição aos direitos.

Esta ideia de redistribuição associada ao OP também é abordada por Boaventura de Souza Santos (2002, p. 512), para quem O OP se situa no contexto da democratização dos processos decisórios, com vistas a alcançar uma “democracia redistributiva”, na qual as decisões se assentam nos critérios de justiça redistributiva discutidos em órgãos institucionais de funcionamento regular, nos quais há maior peso de participação dos representantes das classes populares.

Este autor traz, ainda, que o OP promove mudanças na cultura política das organizações comunitárias, que, de uma postura contestatória, de confronto, passam para uma

cultura de conflito e negociação. Esta mudança resulta de três aspectos derivados do OP, quais sejam: participação, negociação e redistribuição.

De acordo com Maria Glória Ghon (2007), esta postura contestatória dos movimentos era explicada por teóricos nos anos 70 e 80 que expressavam uma noção de que os movimentos neste período não se diferenciavam uma vez que eram interpretados como expressão dos anseios das classes populares, que notadamente concentravam suas demandas no âmbito do consumo. De um lado, contestação, mas de outro havia uma participação anti-Estado, considerado um inimigo, e assim a participação não se dava por meio de mecanismos institucionalizados, porquanto os movimentos se davam por meio de ações que independiam da ação do Estado, enquanto um agente facilitador ou estimulador da participação.

A ideia de esfera pública não estatal se constitui no eixo de argumentação de Luciano Fedozzi (2000, p. 68), mas no sentido de relativizar esse caráter não estatal em detrimento do que chama de esfera pública democrática. Assume como ponto de partida que o OP se constitui em um “processo sociopolítico tendencialmente, favorável à criação das condições institucionais necessárias à promoção da cidadania”, e assim seu caráter inovador se expressa na forma de gerir os recursos municipais, o que possibilita inverter prioridades nos investimentos públicos. Outro aspecto é a racionalização política relacionada ao processo do OP, na medida em que este processo se realiza mediante a adoção de *regras universais e previsíveis de participação* e por *critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades* apontadas pelas comunidades, o que rompe e se opõe à tradição na política brasileira da distribuição de favores, seja individual ou coletivo, que caracteriza o clientelismo.

Nesse sentido é que o OP engendra uma esfera pública democrática, sugerindo favorecer o controle social sobre os governantes, e a uma justiça distributiva, na medida em que as demandas comunitárias se confrontam, mediadas por critérios que asseguram a sua legitimidade e seu caráter público no lugar do privado. Com base nestes atributos, é que considera que o OP preserva o interesse público “como conteúdo da gestão socioestatal e princípio da *respública*” (Idem, p. 69). É a este processo que define como *esfera pública ativa de cogestão do fundo público municipal* (FEDOZZI, 1997, apud FEDOZZI, 2000, p. 69)⁷⁹, contrapondo-se à ideia de que se trate de democracia direta.

⁷⁹ É neste ponto que o autor (p. 69-70) vai apresentar uma ideia que, a nosso ver, coaduna-se com o que empiricamente se observa, que é um compartilhamento das decisões entre os agentes do Executivo e as comunidades. Mas, tomando como referência o OP de Porto Alegre, afirma que este compartilhamento ou *regramento compartilhado* depende da forma que os diferentes atores se relacionam, frente aos critérios que

Seguindo nesse raciocínio de cogestão é que o sentido de esfera pública forjada na própria dinâmica do OP, de que esta não é *stricto sensu* estatal, mas por sua vez, não é “não estatal”. Isto porque há um compartilhamento na definição das regras e na composição da esfera pública do OP, das quais participam tanto as unidades administrativas do governo quanto os indivíduos e as associações voluntárias autônomas, predominantemente de base regional. Tal arranjo, segundo o autor, “permite compreender o OP como uma esfera pública de cogestão⁸⁰, que vai além das funções e da prática do Estado representativo” (FEDOZZI, 2000, p. 75)

Edmilson Rodrigues (2000, p. 83) considera que o OP constitui-se em uma esfera pública não-estatal como um exercício de cidadania e de formação potencializado pela informação. Também o associa à possibilidade de aprofundamento das reformas urbanas como conquista do próprio povo, o que se torna positivo. Contudo, a seu ver, este pode assumir uma dimensão negativa, se utilizado como manipulação político ideológico, pois o OP deve estimular a participação, tendo como princípio a autonomia do povo, e assim não se deve assumir a participação como uma verdade absoluta, mas um processo permanente de formação, de educação popular e de construção da liberdade.

Ao assumi-lo como um mecanismo por meio do qual se promove a redistribuição de bens e serviços públicos, nos traz que este “possibilita inverter prioridades e ir reduzindo as desigualdades socioespaciais imanentes às grandes cidades [...]”, interferindo assim na redução progressiva da separação entre a cidade dotada de infraestrutura, a cidade para os ricos e a cidade desprovida de serviços públicos de qualidade. Esta interferência se torna possível em razão de

são previsíveis, objetivos, impessoais e universais e construídos nessa interação entre o poder administrativo e os representantes das comunidades. Este processo requer participação permanente dos “atores (individuais ou coletivos da sociedade civil, configurando-se uma forma de democracia participativa que pressupõe reconhecimento dos indivíduos como iguais na produção das regras e procedimentos. Ressalta, porém, que este processo conta com a escolha de representantes, o que faz com que ocorra uma complementaridade entre a representação tradicional do Executivo e do Legislativo, e formas de participação direta. Por isso é que não concorda com a idéia, segundo este, corrente na “Administração Popular de Porto Alegre e na maioria dos militantes do PT de que se trate de “democracia direta”, o que julga preencher funções ideológicas de legitimação política à custa de imprecisão conceitual”.

⁸⁰ O autor nos parece aqui estar dialogando com uma corrente de pensamento dentro do próprio PT, no governo de Porto Alegre, ao se referir a Tarso Genro, que tem adotado esta ideia de “esfera não estatal”, [...] como Ubiratan de Sousa e Tarso Genro, têm chamado a atenção para o OP como um “espaço público não-estatal”, entendendo esse espaço como um pacto entre sociedade e Estado em torno do orçamento público [...]” e ressalta os seguintes princípios: 1) decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa; 2) a decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura, ou dos recursos destinados para investimentos (ou para projetos); 3) accountability ou prestação de contas e transparências para efetivação do controle social das decisões; e 4) delimitação de um processo de decisão por parte da sociedade e do Estado de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo se autorregulamenta. [...] associação da ação técnica e política e da burocracia estatal.

uma distribuição mais equitativa dos recursos, para a qual algumas medidas podem concorrer, a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, mas também porque os desiguais passam a ser tratados levando em conta a desigualdade (PMB/SEFIN, 2002).

Nesse sentido é que o OP é compreendido como um “pacto socialmente construído entre o Estado e a sociedade” (Idem, p.83), o que possibilita interferir na dívida herdada. Cumprir esse desafio, e ao mesmo tempo investir para além do enfrentamento das carências históricas a que a maioria encontra-se submetida, é um dilema colocado frente à limitação de recursos financeiros, o que faz com que o OP seja uma mediação, mas também seja entendido como uma construção social. Mas não pode se restringir a um mecanismo que “só olha para trás e só tenta pagar as imensas dívidas sociais e carências existentes”, e assim, o autor conduz para uma relação com o planejamento participativo.

Traz-nos ainda, a consideração de que embora o OP possa “vir a ser um instrumento político de manutenção do *status quo* [...], mesmo que seja utilizado por prefeitos conservadores para manipulação político-ideológica, o povo deve participar e fazer deste um espaço de discussão e debate que proporciona um processo de politização, de conhecimento, de visão crítica, consciência cidadã e busca de direitos (Idem, 82).

Realça o OP pela sua força na instauração de uma esfera pública não estatal, apoiada na combinação de instrumentos de democracia participativa e democracia direta, o que extrapola a dimensão institucionalizada dos conselhos de políticas. O autor resgata o debate dos anos 80/90, que se dá no interior dos movimentos sociais e dos partidos de esquerda, que tem como eixo o tema da participação popular. O OP se insere neste debate como uma das

[...] alternativas inovadoras de governo e de gestão com potencial emblemático para fugir ao discurso do “pensamento único”. A proposta do Orçamento Participativo pertence a esses tempos sombrios do neoliberalismo na política e na sociedade brasileira. Ele espelha o deslocamento do debate sobre a participação e a democracia. Não mais conselhos populares e formas de duplo poder, mas participação como sinônimo de luta por democracia e cidadania, duas realidades que o neoliberalismo atacava incessantemente contrapondo a eles a lógica mercantil, privatizadora e antiestadista (Idem, p. 16).

Na literatura oficial das prefeituras, temos que o caráter inovador do OP atribuído pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPOA, 1999, p. 1) se estende para além de uma forma nova de definição de gastos sobre uma parcela do orçamento, mas a ênfase também recai sobre este aspecto na medida em que o define como um “Sistema inovador e revolucionário de formulação e acompanhamento do orçamento municipal”. A ideia de

sistema nos sugere ser expressa pelo seu papel de fortalecimento e criação de novas instâncias de participação em que ocorre deliberação dos participantes sobre o orçamento, sobre as políticas setoriais, e outras ações como eleição de diretores e conselhos escolares.

Assim, para esta prefeitura, o OP assume um papel de “alavancador” de outras medidas, contribui para o caráter não tecnocrático das decisões sobre arrecadação em gastos públicos, e se realiza em um processo de debates, consultas e decisões, que definem valores de receita e despesa, investimentos e prioridades, o que se torna possível, pelo fato deste mecanismo evitar a corrupção e o mau uso do dinheiro público, e o compromisso com realização das decisões⁸¹, que contribuem para romper as barreiras entre Estado e a sociedade; para a possibilidade de constituição de uma cidadania ativa e mobilizada; e por colocar em pauta os limites e a insuficiência da democracia representativa, e contribuir positivamente para a elevação da consciência e da prática políticas.

Em 1993, a Prefeitura de Porto Alegre reafirmava o papel do OP, como “uma forma pública de poder não estatal, mas civil [...]” de controle e indução da realização de investimentos pelo poder público, que contribui para uma democracia, na qual o governo compartilha poder; que dá voz ao cidadão individual ou coletivamente; que possibilita o controle e distribuição da riqueza proveniente dos impostos (PMPOA, 1993, p. 1).

Assumidamente orientada pelas premissas partidárias do PT para a participação no âmbito municipal, a Prefeitura de Belo Horizonte implanta o OP em 1993, na administração do Prefeito Patrus Ananias, do PT, tendo sido concebido com o objetivo de alterar o “*modus operandi* de definição de prioridades por parte da Prefeitura” (SILBERSCHNEIDER, 2000, p. 6).

Diferentemente de Porto Alegre, que inaugura esta experiência, em Belo Horizonte o tema do orçamento constava como ponto central da plataforma eleitoral, apoiado na estratégia partidária de implantação de processos de orçamentos participativos, entendidos “como diferencial de projeto político petista” (Idem).

Tendo como referência a única experiência de âmbito estadual no Brasil, que se deu no Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2003 e 2006, Ubiratan de Souza (200?, p.1) define o OP nos marcos da democracia e de decisão sobre o orçamento público, e assim o

⁸¹ Segundo a Prefeitura de Porto Alegre, em 10 anos houve um investimento de 700 milhões de dólares (PMPOA, 2003).

considera como “um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e as políticas públicas”.

O autor destaca que o OP contribui para que o cidadão não assuma apenas o papel de votar nas eleições regulares, o que leva a que a participação não se encerre neste ato. Na sua acepção, o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional, onde participa apenas votando, para ser protagonista permanente da gestão pública, pois vai muito além da escolha do executivo e do parlamento. A participação se dá como processo de decisão de controle da gestão pública.

Nesse sentido, é que o considera, no contexto da relação entre representação e participação direta, além deste se configurar como um processo aberto a todas as manifestações, sejam de partidos, associações, enfim, plural e universal, ressalta, ainda, a sua importância para aquele Estado, no controle sobre as despesas orçamentárias, a exemplo dos recursos com pessoal, envolvendo, inclusive, os sindicatos na discussão sobre a criação de novos cargos, assegurando transparência na execução orçamentária, cumprindo, inclusive, com o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto maior de um contrato entre governo e sociedade.

O autor o traz, ainda, como um processo que deve ser avaliado permanentemente, pois considera que evocá-lo como perfeito “seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho, que caracteriza os processos sociais” (SOUZA, U., 200?, p.2). Esse processo de avaliação deve ser autorregulamentado ou autônomo, ou ainda isento da tutela do executivo e legislativo.

Em Belém, o OP implantado em 1997 também se constitui em proposta programática dentro do Programa de Governo da Frente Belém Popular (FBP: PT, PC do B, PPS, PSTU, PCB), de 1996, que elegeu o Prefeito Edmilson Brito Rodrigues para o primeiro mandato, à época do PT, já tendo sido Deputado Estadual por dois mandatos. Como Prefeito reeleito, ainda pelo mesmo partido, a proposta programática defendida para o segundo mandato recuperou a experiência do Orçamento Participativo, mas já havia sido lançada a proposta de Congresso da Cidade, em 1998, e implantada em 2001.

Reconhecia a importância do OP como experiência que “bebeu na fonte de Porto Alegre, Belo Horizonte e outras experiências democráticas e populares de governo” (RODRIGUES; ARAÚJO; NOVAES, 2002, p. 15). Os princípios programáticos ancoradores do primeiro Programa da FBP apontavam para um governo democrático e popular, que se

pretendia, como essência, promover a inversão de prioridades, afirmando a democracia como valor central e estratégico, mediante uma combinação dos seguintes princípios: 1. Participação Popular; 2. Transformação da Cultura Política Local; 3. Democratização do Estado; 4. Inversão de Prioridades.

Embora se constituísse em um dos princípios, a Participação Popular, na qual o OP se configurava como o principal mecanismo, e através do qual seria exercida a participação direta na definição de políticas públicas, as pretensões se ampliavam para a noção de que a “participação popular se expressa na instituição de um modelo de cogestão envolvendo governo e sociedade, o qual possibilita, de fato, a intervenção desta nos assuntos municipais”. E afirmando a centralidade da participação popular na construção de uma nova forma de governar, este Programa propugnava ainda ser necessária a “constituição de espaços de debates e deliberação, entre os quais o orçamento participativo” (FBP, 1996, p.11). Já apontava, assim, o OP como um dos instrumentos.

Transformar a Cultura Política Local se configurava em um princípio que se inscrevia na possibilidade de “construção de uma cultura política que fortaleça a participação popular e permita à população uma vivência de democracia participativa” (p.12)

Democratizar o Estado, como princípio, sustentava-se como a intencionalidade de se contrapor ao neoliberalismo como defensor da privatização dos bens públicos, através da ampliação da capacidade de planejamento do setor público e fomentar canais de fiscalização do próprio governo.

Inverter prioridades coroa o conjunto de princípios, e tem como suposto a legitimidade conferida pelo processo eleitoral à FBP para promover um governo de mudança, e

[...] pôr em prática um projeto de desenvolvimento que assuma a questão social como principal desafio do governo. Operando uma ruptura com padrões de governo que privilegiam as elites, a ênfase passa a ser o atendimento das parcelas mais carentes da população [...]. Grande parte da população de Belém se encontra excluída dos serviços públicos. E mesmo não se conformando não se acredita potente para mudá-los. Motivá-la a ponto de se permitir opinar sobre o bairro e sobre a cidade, e sobre o orçamento da prefeitura, rompendo um limite que ela mesma se impõe ao dizer ‘isso não é para nós’, será uma conquista no plano cultural de uma nova forma de governar, envolvendo nisso as várias instituições sociais que socializam os indivíduos, tais como igrejas, escolas, a família e a mídia (FBP, 1996, p.13).

Uma das primeiras ações de cumprimento do Programa de Governo, já no mês de janeiro de 1997, foi a adoção da participação popular como eixo central de mobilização de um

governo que se instalava em janeiro de 1997, sob uma autoatribuição de um nome político de “Governo do Povo”.

A implantação do OP foi precedida em termos de ato de governo pela implantação do Programa Bolsa-Escola Municipal. Decreto assinado durante a posse em 1º de janeiro de 1997, anunciava a disponibilização de 1 salário mínimo mensal para 3000 famílias durante 2 anos, sob condicionamento de manter os filhos na escola. Mas o processo de construção deste Programa teve início ainda em dezembro de 1996, envolvendo instituições municipais e entidades, e conselhos vinculados a crianças de adolescentes, apontado e declarando a instauração de um governo em que a participação popular, inversão de prioridade, assim como os demais princípios se interdependem, apontando assim para uma concepção de instersetorialidade e intervir em áreas onde as famílias apresentavam menor nível de renda e acesso aos serviços essenciais ao iniciar pelo Bairro da Terra Firme, no Distrito do Guamá. As definições posteriores sobre a concessão das bolsas por áreas foram definidas no OP e no Congresso da Cidade (PMB/SEGEP, 2002c).

O OP é comumente considerado como fato inovador. E, neste mesmo sentido, é que Soares e Gondim (1988) traduzem as mudanças ocorridas nas formas de gestão forjadas no poder local (municípios), em três ciclos de novos modelos de gestão, que se daria a partir de 1985, como “tendências inovadoras” no curso de construção de “novas relações políticas”, nos quais situa o OP na passagem do segundo para o terceiro ciclo, dentro de uma classificação de três ciclos, que se encontram associados ao reconhecimento de direitos civis e sociais.

Para esses autores houve um primeiro ciclo que se inicia com as eleições municipais para as prefeituras de capitais, em 1985, quando estas passam a propiciar condições de participação dos movimentos sociais no debate e definição sobre as políticas sob encargo dos municípios. Tal possibilidade se realiza por meio de negociação, reivindicação e interlocução dos movimentos com o Estado e não mais apenas uma postura contestatória. Este primeiro momento dessa relação vai se ampliar a partir de 1988, através de um discurso radical da participação, por dentro das prefeituras que passam a ser governadas pelo PT, através de proposta de conselhos populares.

Esta proposta de conselhos populares viria realçar o tema do orçamento municipal e redundar no OP, e na inauguração de uma marca que acompanharia as chamadas administrações inovadoras no poder local (Idem). Dando início a um terceiro ciclo, no qual o OP ganha relevância, mas também se ampliam as estratégias de participação associadas aos

conselhos setoriais, às organizações não governamentais, às organizações populares, bem como ao desenvolvimento de projetos econômicos (p. 67).

Tomada esta divisão cíclica, Belém estaria no terceiro ciclo, porém, essa ideia de ciclos e a combinação de eventos iminentes aos processos recentes de participação podem ser melhor entendidas pela noção de que os eventos se superpõem, e se complementam sob vários aspectos já referidos. Pode haver cidades que embora estejam situados os ciclos, podem cumprir uma função pedagógica para explicar as mudanças, mas do ponto de vista da compreensão do processo, contém limites. E não apenas porque os chamados ciclos não encontram amparo se isolados de uma dinâmica que se faz como totalizações, e assim um processo flexível, móvel e interpenetrado, de outros eventos.

Em se tratando da participação, sejam as concepções que a informam, sejam as regras de funcionamento, o alcance dos temas e situações que lhe conferem um conteúdo para o debate há que se considerar a porosidade das fronteiras entre estes. O caráter multifacetado dos eventos informa que os ciclos nos dão a ideia de tempo, que não é evidenciado na conjunção com o espaço.

A ideia de tempo apenas como sucessão, isolado do espaço, flui facilmente em termos cronológicos e cumpre uma função explicativa do tempo contínuo, linear, mas não ajuda a compreender⁸² processos se não o assumirmos como tempo e espaço juntos, fundidos. Mas não encontramos na bibliografia pesquisada, desde as ideias de participação associadas historicamente à democracia e ao período mais recente de democratização, atribuídos às lutas sociais, e as consequentes experiências de governos democráticos em novas condições de institucionalidade, abordagens nas quais a acepção de tempo e espaço fundidos esteja presente.

Quando é trazido para o âmbito da participação, por meio da representação apenas conselhistas, afasta-se ainda mais da possibilidade de apreensão da interferência territorial de processos participativos, que não se restrinjam aos aspectos normativos, prescricionários, sustentados em princípios que conformam plataformas partidárias e de governos que apontam, de um lado, para um horizonte ou uma tendência de transformação nas relações políticas; e, de outro, para a inversão de prioridades e o seu poder redistributivo. Estas últimas seriam as qualidades que mais se aproximam do que pretendemos contribuir com este trabalho, em termos de abordagem sobre a participação, e especialmente sobre práticas que se iniciam no

⁸² Para uma distinção entre diferença entre explicar e compreender, ver Paul Ricoeur (2009, p.101-106), em “Teoria da Interpretação: o discurso e o excesso de significação”.

OP e se ampliam, mantendo-o ou não, como a instauração de uma nova relação política, mas associadas, e que se expressam na configuração territorial de uma cidade, entendida a participação como uso do território.

As experiências de participação que são denominadas de “Orçamento Participativo” se realizam em municípios governados por prefeitos e vice-prefeitos de variadas filiações partidárias. E se realizam sob distintas formas de execução. Estas suscitam questões que apontam para um processo aberto a interpretações e ao seu aprofundamento, o que nos sugere ser necessário avançar na compreensão das suas implicações, e assim, mais do que propriamente buscar respostas ou modelos.

O primeiro trabalho, de caráter abrangente, que envolve levantamento e análise sobre as experiências de OP no Brasil. De forma geral, embora sem especificação das cidades no período de 1997 a 2000, foi realizado pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), em 2002. Nota-se a diversidade destas iniciativas, que neste período foram identificadas em 103 municípios. Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia (2003), autoras do referido estudo, sugerem alguns parâmetros como forma de entendimento da diversidade de situações avaliadas, a partir dos quais apresentam alternativas de estruturação estabelecidas por meio de uma gradação. Esperam, com isso, que as experiências possibilitem avançar no “compromisso com a participação mais ampla e democrática, na decisão relativa ao uso dos recursos públicos” (Idem, p. 53).

O primeiro aspecto diz respeito ao estímulo à participação social, como relevante critério para se apropriar do território através de uma ação regionalizadora, que foi encontrada em quase 90% dos casos (92 dos municípios), e nos quais a realização das experiências dependeu da regionalização do território municipal, influenciando todo o “Ciclo de Participação” (Idem, p. 53).

Segundo as autoras, outra referência é o estímulo à participação, pela prefeitura, que pode ser mais bem avaliado com base na informação relativa ao organismo da administração municipal responsável pela coordenação do Orçamento Participativo e a abrangência da convocação e possibilidades de participação. Ou seja, o maior ou menor envolvimento de toda a estrutura da prefeitura informa sobre a tendência à cogestão do orçamento municipal e das interferências nas rotinas com fins à prática participativa.

Outro critério é a densidade socioespacial do OP, que pode ser medida pelo número de regiões⁸³ estabelecidas, que emitem a informação de que quanto maior o número de regiões há sinalização que a participação dos habitantes dos diferentes distritos e bairros foi estimulada pela prefeitura. Contudo, asseveram que a regionalização alcança a participação se esta orienta a distribuição de recursos e define a “base territorial utilizada na identificação de carências”, que, por sua vez, revela a prioridade atribuída à participação aberta a todos, envolvendo as políticas executadas pela prefeitura. E, ainda, que esta regionalização alcança a participação se esta orienta no processo de escolha de representantes para os passos subsequentes do Orçamento Participativo.

Assim, podemos depreender que se trata de uma combinação entre os lugares da participação e os participantes do lugar. Ou a constituição de lugares que se dá por que lugar é onde as pessoas vivem, onde trabalham, onde se divertem, onde se reúnem na política, enfim, onde a vida acontece, onde se realizam os acontecimentos solidários (SOUZA, 2011). E, ainda, onde se faz a implementação de políticas e ocorre o envolvimento subsequente dos participantes nos demais fóruns que se seguem dentro da dinâmica de funcionamento. Como exemplo desse acompanhamento subsequente, temos as Comissões de Acompanhamento e Fiscalização de Obras (COFIS), em Belém, e a COMFORÇA, em Belo Horizonte, como parte da dinâmica envolvida na incidência da aplicação de recursos decorrentes da participação. Em Belém, a partir de 2001 também foram implantados Conselhos Gestores de projetos.

As alternativas de critérios de avaliação propostas decorrem, a nosso ver, do fato das experiências assumirem formas diferenciadas. O que imputa à participação mais do que as regras do próprio OP. E, neste caso, induz à dúvida as próprias autoras, ao questionarem se todas as experiências identificadas podem ser chamadas de OP (Idem, p. 53).

No que diz respeito à filiação partidária dos prefeitos e vice-prefeitos, as autoras ressaltam que não se restringem apenas a um partido. As estruturas identificadas na sua proposição não levam em conta uma relação entre a filiação partidária e as formas de estruturação do OP, o que nos sugere que as alternativas apresentadas pelas referidas autoras decorrem de outros fatores que não se limitam ao critério partidário, uma vez que internamente, ao próprio PT, há variações. Sánchez (2002) chama atenção para tal evidência, exemplificando o OP de Santo André (SP), uma cidade à época governada pelo PT, onde o

⁸³ Para as autoras, a identificação da relevância desta variável não pode ser isolada, mas em associação como outras, como dados espaciais, demográficos e socioeconômicos que devem ser incorporados ao universo de pesquisa.

Conselho do OP era constituído paritariamente, entre representação do governo e representação popular, enquanto que prevalece nas demais a representação comunitária de entidades sociais e outras organizações não governamentais.

Esta discussão nos remete ao que nos traz Rodrigues (1999, p. 31), ao levantar uma reflexão sobre o denominado “modo petista de governar”. Afirmar que há diferenças de concepções dentro de um partido em construção, mas chamava atenção para a necessidade de definições mais claras acerca de uma estratégia do poder popular, como algo novo que o coloque para além do papel de “administrar a crise do capitalismo”, e que a despeito de expressar que as diferentes concepções que poderiam se resolvidas por “mediações dialéticas”, afirma que “hoje não há um modo petista de governar, mas modos petistas de governar”.

Em Belém, o governo contava no Conselho da Cidade, com (1) um representante, entre 40 conselheiros titulares. No Conselho eleito em 2003 existiam três representantes titulares e seis suplentes, sem direito a voto entre 95 conselheiros titulares.

As experiências de OP, contudo, têm apresentado crescimento desde o período de 1989 a 1992, quando existiam em 13 municípios, ampliando para 170 entre os anos de 2000 a 2004. Este aumento da quantidade de OPs, todavia, não é acompanhado da participação apenas de municípios onde os prefeitos são filiados ao PT (WAMPLER; AVRITZER, 2006). Há uma variedade de partidos⁸⁴ e uma participação decrescente do número de prefeituras que realizavam OP, nas quais os prefeitos se encontravam filiados a este partido, o que sugere uma reflexão da associação do OP ao chamado “modo petista de governar”, uma vez que não se restringe ao PT, o que repercute na natureza destas experiências que diferem entre si.

⁸⁴ O estudo de 2002, do Fórum Nacional de Participação Popular, organizado por Ribeiro e Grazia identificou que entre as 103 experiências realizadas entre 1997 e 2000, 41 ou 40% ocorreram em municípios em que o vice-prefeito tinha filiação partidária ao PT, participação que sobe para 52 ou 50% quando se trata do prefeito. Wampler e Avritzer (2006) apresentam um quadro relativo à filiação dos prefeitos ao PT entre aquelas onde existiam experiências de OP: no período de 1989 a 1992, entre as 13 prefeituras, 92%; de 1993 a 1996, entre as 53 prefeituras, 62% ; de 1997 a 2000, entre as 112 prefeituras, 42%, e por fim de 2000 a 2004, das 170 prefeituras, 47% contavam com prefeitos filiados ao PT. A diferença identificada entre os dois estudos para os anos de 1997 a 2004, não tem relevância neste trabalho, uma vez que o que pretendemos demonstrar é a associação das iniciativas, para além do campo partidário onde este foi assumido institucionalmente, seja pelo Partido ou por prefeitos a este filiados. Em alguns municípios, o processo tem caráter deliberativo, em outros, apenas consultivo; há diferenças quanto à composição das instâncias de representação (nem todos contam com conselhos ou fórum de delegados) entre governo e demais agentes, assim como há diferenças quanto aos limites de recursos sobre o qual os seus participantes discutem e/ou deliberam. Chama a atenção a descontinuidade das experiências dentro do mesmo período de um governo. Somente 60 entre as 112 experiências do período de 1997 a 2004 completaram os 4 anos do mandato do prefeito, o que representa 58, 2%; e 32 ou 27% duraram apenas até um ano. As demais duraram de um a três anos (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

Tomando como referência o “Ciclo de Participação”, Ribeiro e Grazia (Idem, p. 53) chegam a uma formatação possibilitada pelo conjunto de experiências e que chamam de “Composição Alternativa de estruturação alcançada”, compiladas hierarquicamente de acordo com a participação percentual dos municípios em cada uma delas. As três situações indicadas são:

- Estruturação Básica: presente em mais de 50% dos municípios. Realizaram-se reuniões por região; reuniões municipais temáticas e reuniões do Conselho Municipal do OP;
- Estruturação Intermediária: presente entre 40% e 50% dos municípios. Realizaram-se reuniões por bairro; reuniões por região; visitas às prioridades escolhidas; reuniões municipais temáticas; reuniões do Conselho Municipal do OP;
- Estruturação Máxima: presente em menos de 40% dos municípios. Realizaram-se reuniões com entidades da sociedade civil; reuniões por bairro; reuniões por microrregião; reuniões por região; visitas às prioridades escolhidas; reuniões de delegados por região; reuniões municipais temáticas; reuniões municipais de delegados; reuniões do Conselho Municipal do OP; Congressos do OP.

Tal classificação indica um sistema de ações, que nos remete, de imediato, a uma questão, que são as implicações em termos do seu par indissociável, o sistema de objetos, ou constituintes territoriais que vão se dando por dentro destes arranjos.

Refletindo sobre a diversidade de experiências, a descontinuidades das mesmas, as filiações partidárias dos prefeitos e vice-prefeitos, mas em especial à forte vinculação predominantemente ao PT, Ribeiro e Grazia (Idem) afirmam que o OP traz à luz, de forma concreta, os compromissos partidários deste partido com a gestão democrática e popular como um elemento da cultura política associada às reivindicações dos movimentos sociais dos anos 70/80. E argumentam, ainda, que embora ultrapasse as fronteiras partidárias, o OP se inscreve como “potencialmente condensando anseios de mudanças associados a reivindicações populares com larga história, constitui um projeto de transformação das relações sociedade-governo que encontra no PT a sua mais forte expressão político-partidária” (Idem, p. 37-38).

Sugerem, contudo, que diante das diferentes formas de sua realização, este “pode espelhar somente o recurso a uma metodologia e/ou instrumento de gestão, demonstrativo dos compromissos democráticos da prefeitura, o que não se confunde com aquelas experiências que o assumem como uma escola de cidadania (PONTUAL, 1997, apud RIBEIRO; GRAZIA, 2003)

Em outro estudo⁸⁵ que engloba levantamento em 25 cidades⁸⁶ europeias e latinoamericanas, o autor afirma que o OP já foi realizado e/ou encontra-se em curso no mundo, em mais de 250 cidades (CABANNES; BAIERLE, 2005), o que considera ínfimo, frente aos 16.000 municípios latino-americanos existentes.

O autor desenvolve o estudo definindo dimensões de análise, que as denomina de Dimensão participativa; Dimensão financeira; Dimensão territorial; Dimensão normativa e jurídico-legal; e Dimensão política, governabilidade e democracia.

Concernente ao que chama da dimensão participativa, o autor levanta questões em torno dos objetivos subjacentes do OP, do controle e execução do orçamento decorrente das decisões, da forma de participação se direta ou por representação, os agentes envolvidos inclusive grupos específicos, como mulheres ou outros “excluídos(as)”, os mecanismos de avaliação e monitoramento por parte do governo e iniciativa de capacitação também por parte do governo. De tais aspectos resulta uma tipificação face às diferentes formas de execução sugerindo uma gradação para as diversas experiências.

Tal tipificação, embora se aproxime daquela formulada por Ribeiro e Grazia (op cit.), no estudo de Cabanes, ao invés da adoção dos critérios de participação relacionados ao denominado “ciclo da participação”, este o faz relativamente às diferentes “formas de participação” (CABANNES, 2005, p. 23) entre as experiências. Deste modo, as classifica em:

- i. “mais avançada”, que se trata das experiências em que todas as pessoas podem participar diretamente nas assembleias temáticas, de bairros ou distritais; e todos podem votar e ser votado. O autor considera que neste caso há um controle direto do processo pelos cidadãos.
- ii. “intermediária”, que é a forma na qual se inserem a maioria das experiências, em que a participação é indireta, e se dá por meio das organizações sociais, de bairros ou agremiações. Assim, as lideranças é que representam os demais, e

⁸⁵ Trabalho elaborado por Ives Cabanes, ex-coordenador do Programa de Gestão Urbana da ONU, à época de realização do estudo, Assessor da Prefeitura de Porto Alegre. O autor apresenta como uma das referências para a realização do trabalho aquele que já apresentamos, realizado pelo FNPP, de autoria de Grazia de Grazia e Ana Clara Torres Ribeiro (op cit.).

⁸⁶ Cidades integrantes na América Latina: Argentina: Buenos Aires, Rosário; Brasil: Belém, Belo Horizonte, Campinas; Caxias do Sul, Icapuí, Juiz de Fora, Mundo Novo, Porto Alegre, Recife e Santo André; Equador: Cotacachi, Cuenca; Colômbia: Puerto Assis; México: Distrito Federal; Peru: Ilo, Villa El Salvador; Uruguai: Montevideo. Cidades na Europa: Alemanha: Rheinstetten; Espanha: Córdoba; França: Bobigny, Saint Denis; Itália: Pieve Emanuele.

não há controle do processo. Considera que é, ao mesmo tempo, uma forma de democracia “representativa” e “comunitária”, o que chama de “Democracia Representativa Comunitária” ou Associativa, e se aproxima do que é a democracia representativa como a conhecemos, mas de caráter comunitário.

- iii. “menos avançada”, define-se pela existência de uma única forma de participação, e esta se constitui em um único mecanismo reconhecido pelos governos.

Sobre a chamada dimensão territorial⁸⁷ (Idem, p. 29-31), que é tratada como uma das dimensões de análise abordadas, o autor levanta alguns aspectos que a consubstanciam, como a relação entre a descentralização municipal, que inclui área urbana e rural. Ou ainda, se este assumia um caráter descentralizado para toda cidade ou se apoiado na perspectiva do bairro; o outro aspecto diz respeito aos seus efeitos redistributivos. Como se pode observar, a perspectiva territorial se apoia na noção de uso, delimitando-o no âmbito do município.

É enfatizada, ainda, a diferenciação entre os OPs, seja na Europa ou na América Latina, sob outros aspectos. Para tanto, destaca os diferentes objetivos atinentes ao conjunto das experiências como objetivo de natureza administrativa, ao centrar-se na busca de melhoria da melhoria da eficiência da administração pública, e que não diz respeito a um caso em particular; e objetivo social que busca a inversão de prioridades (Brasil).

Em termos do funcionamento do OP, ressaltamos que as experiências mais difundidas têm sido as das maiores cidades. E como já vimos, é em Porto Alegre onde se origina um padrão geral de funcionamento, que se espalha para diversos municípios, mesmo que cada um incorpore a seu modo, tendo como referência a dinâmica de forma geral, e tenha o orçamento municipal, como o tema-chave de discussão. Por outro lado, há as experiências que se deslocam apenas da discussão orçamentária, como é o caso de Belém.

O estudo do FNPP já referido demonstra que 62% dos municípios onde havia OP contavam com uma população de até 100 mil habitantes; e se somarmos os municípios com até 500 mil habitantes, alcança 94% do total, ou seja, em termos da sua difusão, faz-se concentradamente em cidades de pequeno porte. No entanto, é ressaltado o fato de que os

⁸⁷ Sobre a abrangência em termos municipais, para o caso de Porto Alegre; ver: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Cidade (2000). Segundo Cabannes (op. cit.), trata-se da única referência de fonte em que se pode obter tal perspectiva de análise. Sobre o alcance na inversão de prioridades, ver Marquetti (1998). O autor toma como critério os investimentos relativos às áreas e à renda dos seus moradores, e ainda, as moradias em favelas e áreas de ocupação consideradas irregulares (MARQUETTI, apud CABANES, 2005, p. 83). Sobre São Paulo, o autor toma como indicação o Mapa da Exclusão Social de São Paulo. Sobre Belém, um estudo não citado pelo autor, concluído em 2005, pode ser encontrado em Moraes (2005).

cinco municípios com mais de 1 milhão de habitantes representavam 41, 7% do total de 12, com esta população existente no Brasil em 2000. A incidência do OP em grandes cidades de quatro regiões conduziu as autoras a acreditarem que tal evidência poderia ser favorável à difusão da experiência na gestão subsequente⁸⁸.

De forma geral, a incorporação de certo padrão de funcionamento advindo de Porto Alegre, por outras prefeituras, confere uma dinâmica aos OPs que, em termos gerais, estruturam-se a partir de critérios regionais e temáticos, e têm como central a questão orçamentária. A discussão em torno de temas foi introduzida em Porto Alegre somente no final dos anos 90 (PMPOA, 1999; FEDOZZI, 2000, p. 55-64).

De forma geral, o OP naquele município se estruturava em 2000 a partir de três etapas, nas quais as Assembleias Regionais e Temáticas ocorriam em duas rodadas anuais, e não se diferenciavam quanto à dinâmica, e nas quais é deliberado o Plano de Investimento e eleitos os representantes para o Fórum de Delegados e Conselho do Orçamento Participativo. O critério de escolha dos representantes era o número de presentes na reunião (1 para 20 na reuniões iniciais, e de 1 para 10 nas reuniões intermediárias, quando são eleitas as três prioridades, prosseguindo para a terceira etapa, quando há eleições por chapas para estas duas instâncias de representação).

A primeira etapa se realizava em duas rodadas, que, de forma geral, tinha início com prestação de contas do Plano de Investimento do ano anterior por parte do governo e apresentação do Plano do ano vigente, seguida de Assembleias regionais em 16 regiões, definidas a partir de uma combinação de critérios técnicos e da tradição organizativa dos movimentos de moradores. Sem levar em conta um recorte regional, eram realizadas também as Plenárias Temáticas (Transporte e Circulação; Educação, Lazer e Cultura; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano). E totalizam dois ciclos anuais de 21 assembleias abertas à participação de todos os moradores, e contava com presenças do prefeito e secretários municipais, e eram coordenadas por membros do governo e representantes comunitários. Nesta etapa, inicialmente eram eleitas três prioridades por região, nas assembleias regionais ou temáticas, e priorizadas por setor de

⁸⁸ Em Belém, na passagem do primeiro para o segundo governo, em um processo que já se desenhava desde 1988, o OP foi substituído pelo Congresso da Cidade, que incorporou os avanços do período anterior. Desta forma, não é certo que a razão da continuidade, mesmo que não do OP, mas de um processo mais amplo de participação decorra do tamanho da população, porquanto, a reeleição pode ter sido o fator decisivo, uma vez que no período de 2004 até o presente, não há o OP ou outro mecanismo de participação direta em realização.

investimento e localização. De posse de tais decisões, o Executivo apresenta elementos de política tributária, receitas, despesas e os *critérios* para definição dos investimentos, ao mesmo tempo os representantes comunitários apresentam as prioridades regionais e temáticas.

A segunda etapa consistia fundamentalmente, na formação das instâncias institucionais do OP, que são o Fórum de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo, o que se dá por meio de eleição de chapas. Votavam os moradores credenciados maiores de 16 anos, que são os aptos a votar.

Na terceira etapa, conselheiros e delegados tomam posse, e o Governo, através do Gabinete de Planejamento e participação de outros órgãos compatibiliza as demandas dos moradores e as do governo. O Conselho passa então a discutir os critérios para aplicação dos recursos e o seu funcionamento interno; o Governo propõe obras e projetos de “interesse global, de abrangência multirregional ou mesmo obras nas quais o Governo Municipal, mediante uma avaliação técnica, julgue necessárias para uma determinada região da Cidade” (Idem, p. 62).

Os critérios adotados para deliberação orçamentária são a carência do serviço ou infraestrutura urbana; população em áreas de carência máxima (utilizado até 1996); população total de cada região do OP e a prioridade definida pela região aos setores de investimento demandados pelos moradores. Para definição final, são levadas em conta uma nota atribuída a cada critério, que ao final vão definir o peso da região mediante uma pontuação na escala de 1 a 4, o que vai incidir na distribuição dos recursos.

São Paulo se estruturava em dois ciclos, um Temático e um Ciclo Territorial, nos quais o primeiro se desenvolvia a partir de macrorregiões da cidade, seguido da apresentação das secretarias municipais sobre os projetos e programas governamentais aos participantes, ao que seguia a definição de prioridades para o próximo ano, em assembleia, onde também já eram eleitos os delegados temáticos, que seguiam como representantes para as plenárias temáticas. As prioridades de investimentos nas cinco áreas temáticas eram deliberadas nestas plenárias em um processo de negociação diante de informações técnicas apresentadas pela prefeitura (HOUTZAGER et. al., 2004).

Em Belém, o OP foi organizado inicialmente através da apresentação de demandas denominadas como demandas das comunidades, mas apresentadas individualmente, por pessoas, bem como por discussão temática através de Plenárias Temáticas das “Marcas de

Governo”, que no primeiro ano se deu em torno do saneamento, da saúde e educação, mas sem caráter deliberativo.

A dinâmica a partir da qual o OP se realizava (Apêndice I) (PMB, 1997; 2000, 2000a; 2000b, 2000c; 2001a, 2001b, 2001c, 2001d; PMB/CRC, 2000; 2000a; 2001; 2001a; 2002; PMB/SEGEP, 2000) tinha como referência de organização e estruturação as reuniões e assembleias, as 28 microrregiões definidas por um conjunto de bairros, ilhas e comunidades que compunham os Distritos Administrativos. Ao longo dos quatro anos em que foi realizado, este foi sofrendo mudanças, como resposta a situações contingentes desde a sua implantação, desde a primeira assembleia, e do necessário estreitamento com um projeto para a cidade, que dialogasse de forma mais direta com as formas de organização dos movimentos. Por isso se deu a instituição do OP da Juventude, e foi realizado um Seminário de Mulheres, bem como havia se colocado a necessária relação com a estrutura técnico-política de funcionamento do próprio governo, o que levou à introdução de algumas Plenárias Temáticas como parte do seu funcionamento (PMB, 2000d).

Não podemos desconsiderar que as iniciativas de participação, desde o OP, e não apenas estas, mas os diversos mecanismos de participação, dentre estas os Conselhos de políticas, as conferências setoriais, o processo recente de elaboração dos planos diretores, são intencionalidades inscritas em projetos políticos, e de elucidação ainda a ser alcançada, e por se constituírem em processos não podem ser simplesmente transpostas ou replicadas, senão como ideia.

Embora cada lugar a acolha diferentemente e coerente ao projeto político que o informa, um estudo sob a perspectiva do território brasileiro desta experiência no Brasil ainda está por ser feito, o que contribuiria para identificar e compreender o alcance de processos participativos para a conformação de um processo democrático como possibilidade de um processo novo de democratização para interferir na formação socioespacial brasileira.

CAPÍTULO 7

PARA ALÉM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

7.1. LIMITES ATINENTES AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ESTRATÉGIAS DE AMPLIAÇÃO

nós “[...] não estamos nem no fim nem no início, nós estamos é [...] no meio.”
(José Edison Siqueira Chaves, Conselheiro da Cidade. In: Belém de Todas as Falas, PMB/SEGEF, 2003a)

Há uma predominância na literatura dos aspectos positivos do OP, contudo, também são identificadas algumas limitações. Uma das limitações apontadas se dá sob o argumento da sua existência depender da ação do Estado, o que não retira o avanço que sua realização traz para a implementação dos instrumentos previstos pela agenda da reforma urbana (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 79). Dependência que também foi identificada no estudo do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) sobre as experiências de Orçamento Participativo existentes entre 1997 e 2000, no qual ficou evidenciado que estas ainda dependiam, de forma relevante, da vontade política do governante (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 44). As autoras atribuem esta condição à preponderância da responsabilidade da coordenação do OP a órgãos vinculados diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Outro argumento sobre os limites parte do suposto de que o OP surge como instrumento de busca de maior “equidade e igualdade social, política e econômica” (SÁNCHEZ, 2005, p. 18). Frente a tamanho desafio, o citado autor destaca que um aspecto relevante a levar em conta é a limitação da deliberação pública, que se restringe à definição do orçamento público, tendo em vista que o orçamento, do ponto de vista político-institucional, no país, não implica na efetiva aplicação de suas determinações, visto que é apenas promessa de autorização a ser executada pelo Executivo.

Tal limitação leva, segundo o autor, a que os planos de investimentos do OP devam passar ainda pelo teste de coerência e de compromisso do próprio Executivo, como fator central de credibilidade e legitimidade dos orçamentos participativos, e dos governos que os executam.

O autor afirma que em Porto Alegre, por exemplo, 87% das obras e os serviços indicados pelo OP foram efetivamente executados. Em Belém, as demandas apresentadas no processo de OP entre os anos de 1997 e 2000 foram executadas (Figura 4), com variações por Distrito, entre 50% e 100% das demandas realizadas nos Distritos, sem levar em conta todas as realizações do segundo semestre de 2004, um valor correspondente de 67 milhões. Estimar os valores investidos em ações decididas em processos como o do OP ou processos mais amplos como o Congresso da Cidade, tem implicações para além do valor efetivamente dispendido na construção de obras ou instalação de um serviço. Há, ainda, ações que à primeira vista, não resultam em dispêndio financeiro.

Figura 4 - Belém do Pará: demandas do OP realizadas por Distrito Administrativo (1997 a 2002).

Fonte: SEGEPI/DEPI, 2002.

Quando uma escola é construída, esta requer um corpo de servidores e todos os demais recursos exigidos para o seu funcionamento, como contratação de servidores, merenda escolar, material didático e outros, além da manutenção administrativa, como energia, água, enfim, estimava-se em 2004 que o valor de construção de uma escola com 8 a 12 salas de aulas requeria aproximadamente o mesmo valor para o seu funcionamento anual. Quanto aos projetos sociais e outras ações, há um dispêndio decorrente que não se inscreve, em regra, como valor investido na realização de uma ação decidida nos fóruns de participação, e que não estão explicitados no Plano de Investimento, que reúne as demandas, o que traz, a nosso

ver, uma limitação para estimativa de valores investidos, que vão a cada ano incidindo sobre o orçamento municipal, independente da indicação das novas demandas.

Seguindo na concepção da necessidade de diferenciação entre o Estado e a sociedade, no sentido de conferir a esta uma identidade pública, de forma a se estruturar e se organizar enquanto sociedade civil para criar uma esfera pública não estatal. Genro (1997, p.18, apud SANTOS, M., 1999, p. 3) afirma que é nesta que sociedade e Estado estabelecem seus conflitos, conceitos e consensos. E a partir destes é que são produzidas decisões que combinam a representação política tradicional com a participação direta e voluntária da cidadania.

Segundo Míriam Santos (Idem), Genro está se referindo ao OP, mesmo sem explicitá-lo, e esta autora, mesmo considerando a sociedade civil como importante conquista em termos de organização para reivindicar, aporta uma questão apoiada em Young (s.d.), conforme já mencionado no capítulo anterior, que se trata da diferenciação entre as demandas atendidas. Isto, pelo fato de que as pessoas não são iguais nas suas expectativas, nem na sua capacidade de articulação política o que resulta em possibilidades de terem ou não suas demandas atendidas, em razão do poder de organização e de sua força política. Como uma alternativa para superar ou reduzir tal desigualdade é que propõe um processo de capacitação das comunidades, com vistas à sua organização, mesmo que nessas comunidades haja muitas carências, inclusive também falta de tempo para participar.

Ives Cabannes (2005) refletindo sobre a experiência de Porto Alegre aponta que uma das potencialidades do OP é a sua consolidação, mas, ao mesmo tempo ressalta a necessidade de ampliação para além da escala municipal. Isto, em razão das consequências do que chama das macropolíticas de outros níveis de governo, e dos efeitos das políticas neoliberais, a despeito dos esforços locais de contrarrestar à lógica de desestruturação do setor público e da realização de políticas, mediante os poucos recursos descentralizados após a CF de 1988 e dos recursos arrecadados pelo próprio município. Ressalta que a cidade não é uma ilha, e não está isenta dos efeitos das políticas neoliberais.

E, assim, considera que frente a tal imperativo, alguns autores têm se referido à “emergência de um Estado Dual, voltado às macropolíticas no nível federal e social-compensatório no nível local” (Idem, p. 39), de tal forma que sugere que, assim como foi implantado em algumas importantes cidades brasileiras “abre-se a possibilidade de sua construção também a nível estadual e nacional” (Idem). Não considera que haja problemas relacionados à escala com relação à participação direta, e toma como exemplo a experiência do Estado do Rio Grande do Sul (1999 a 2002), em que participaram diretamente 300 mil pessoas.

Refletindo sobre o papel de um governo diante das desigualdades evidenciadas nas cidades, e o processo de planejamento realizado em Belém-Pará, através do Congresso da Cidade implantado nesta cidade, Rodrigues e Novaes (2002) consideram que nesta, a vida se realiza e, mas mais que isso, é lugar de se buscar a felicidade e essa busca é expressa nas lutas do povo, e associado a essas ou delas decorrentes, as desigualdades socioespaciais também são vigorosamente evidenciadas. Mas, a cidade compreendida como uma totalidade é una, mas também é dividida, ou seja, ela “é física e socialmente [ou socioespacialmente] desigual. E, assim,

[...] cada prédio, cada praça, cada via pavimentada, a existência ou não de um prédio escolar, de uma unidade de saúde em determinados locais; a existência ou ausência de uma rede física de fornecimento de água potável são resultados de relações humanas, que no capitalismo são relações orientadas pela lógica do lucro, e nesse sentido, estão submetidas ao processo de produção e reprodução de desigualdades sociais [...] deve ser aprendida, apreendida, se se pretende pensar um projeto alternativo de futuro para a própria cidade, ressignificando-a para a igualdade, a justiça e a democracia, e para toda a humanidade (RODRIGUES; NOVAES, 2002, p. 11).

Há nestas ideias um reconhecimento de um nível interno de determinação social e espacial para que a cidade assuma uma determinada configuração territorial, que vai sendo formada tempo-espacialmente, mas, ao mesmo tempo, também expressa a noção de que a cidade

[...] não é uma "ilha", que possa ser isolada, apartada, da estrutura social na qual está inserida, submetida, no caso, ao modo de produção capitalista. As cidades são diferentes umas das outras, elas têm especificidades, características tanto físicas quanto culturais peculiares; [...] As peculiaridades de cada local, em constante processo de resignificação, são evocações de uma história e uma dinâmica cultural próprias. Essas identidades locais estão subsumidas dialeticamente a estruturas regionais, nacionais e internacionais [...] Nesse sentido, ainda que estejamos num mesmo país; ainda que esse seja dependente econômica, política, cultural e tecnologicamente; ainda que esteja submetido à lógica global de dominação capitalista, a cidade nem por isso deixa de ser um espaço fundamental para o exercício, a prática, o experimento, da possibilidade da construção de um futuro diferente (RODRIGUES; NOVAES, 2002, p. 12).

A esta noção corresponde uma reflexão que é, ao mesmo tempo, desafio para um governo que se assume como democrático e popular diante deste período da chamada globalização, e se realiza neste período de imperativos neoliberais, e assim é que

[...] as forças do campo democrático e popular têm o dever de pensar um projeto estratégico alternativo ao modelo liberal de sociedade. Atualmente, as cidades são vítimas do “neoliberalismo” – padrão de acumulação capitalista que, para realizar a acumulação ampliada, reduz o papel do estado, destrói políticas públicas garantidoras de direitos sociais, suprime direitos conquistados ao longo de décadas de lutas populares, destrói soberania nacional, fragiliza valores culturais alternativos como os laços de fraternidade entre indivíduos e povos, o internacionalismo solidário, impondo a cultura individualista, o egoísmo, afinados com a lógica da apropriação privada [...] No momento histórico presente, as forças políticas críticas ao neoliberalismo, independentemente de

terem ou não compromisso estratégico com a superação do capitalismo, o que devem fazer quando se concretiza a possibilidade de assumir um governo local? [...] (RODRIGUES; NOVAES, 2002, p. 12).

Os limites estruturais de um lado, e as exigência de um poder delegado, como o de assegurar direitos, de outro, passam pela afirmação do uso do território, como se apresenta hoje, ou pela busca de refuncionalização, mesmo diante dos limites de uma determinada configuração territorial, alterando ou indicando ser possível interferir no processo de formação do território de uma cidade. É nestes termos que é colocada a questão sobre

Quais as possibilidades e limites das forças do campo democrático e popular, ao assumirem a máquina estatal, um aparato institucional jurídico-político submetido à lógica da sociedade de mercado, para contribuírem com mudanças reais e não apenas cosméticas no espaço da cidade? Sabe-se que não se consegue superar com políticas de âmbito local problemas estruturais; que a macro-política econômica, causadora do desemprego, do aumento de mazelas como a mortalidade infantil, o analfabetismo, as diversas formas de violência têm determinantes que extrapolam o poder local. Logo, o que fazer quando se têm condições de conquistar o governo e a consciência de que não se pode realizar no espaço urbano de uma cidade particular o sonho de uma sociedade justa, democrática, solidária e feliz? Deve-se ousar ocupar esse espaço, com a consciência de que se não se faz socialismo a partir de um governo local, através desse as camadas populares podem experimentar novas formas de direção política do aparelho estatal, na perspectiva de realização de projeto transformador (RODRIGUES; NOVAES, 2002, p.12-13).

Há limites para superação das desigualdades; há as escolhas seletivas dos lugares que tornam as paisagens tão devastadoramente expressivas da sua evidência, que podemos visualizar, mas, por outro lado há as possibilidades de alterar os usos que as constituem. Há ações hegemônicas, mas há ações que as contraditam, e estas podem ser de diversos agentes, incluindo o próprio Estado representado por um governo municipal, mesmo que declaradamente consciente dos limites impostos diante de um processo de uma cidade como Belém, tão desigual, mas tão desafiante frente à adesão a um projeto que se instala em 1997 por meio de eleições. Estas que são instrumentos da democracia liberal, mas não um limite intransponível enquanto projeto, rumo a mudanças, por dentro de uma ordem social e política vigente, em que a decisão popular não se coloca como regra, a despeito das estimadas 170 cidades que realizam uma prática de participação institucional, conforme Wampler e Avritzer (2006).

O desafio de governar como participação, avançando na inversão nas formas de decisão que convive como os meios formais de delegação, na medida em que

[...] a hegemonia hoje é legitimada pelo voto popular, em geral corruptamente obtido devido à farsa da democracia burguesa. Desse modo, pode-se questionar os mandatários do poder político, mas eles vão continuar podendo dizer:

“governamos desse jeito porque temos legitimidade popular, porque o estado de direito, 'a democracia', autoriza-nos a assim proceder, em nome do povo que nos elegeu”. A total apartação entre os interesses dos “representantes do povo” (a maioria dos mandatários) e os do povo (a maioria, formada pelos que vivem-do-próprio-trabalho) tem sido justificada por essa “democracia” que se resume na realização de eleições de quatro em quatro anos (RODRIGUES; NOVAES, 2002, p. 13).

Se tomarmos os dois esquemas classificatórios apresentados no capítulo anterior, a partir do estudo do FNPP, realizado por Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia, para os anos de 1997 a 2000, assim como o de Ives Cabannes, para a Prefeitura de Porto Alegre, que se estende até 2005, já se torna difícil separar o que pode ser atribuído exclusivamente ao OP em termos das interseções entre este e as demais formas de participação adotadas.

Especificamente no segundo estudo, a base empírica e os fundamentos políticos se estendem explicitamente para além do OP, mesmo que mantido o OP como denominação do título do trabalho. Há referências que apontam ou para a coexistência com outros fóruns que surgem no âmbito dos governos municipais impulsionados pela prática e pela marca política que tem o OP enquanto mecanismo assinalador de mudança, mas foi sendo ampliado através de variações de OPs temáticos, como Belo Horizonte, ou dando lugar para processos em que todos os temas e situações passam a compor uma estratégia de planejamento, como ocorreu em Belém através do Congresso da Cidade.

Em cidades como Porto Alegre e Santo André, o OP coexistia com outros fóruns institucionais, como o “Porto Alegre Mais - Cidade Constituinte” (LIPPO, 1993; PMPOA, 2003; 2011), e “Santo André Cidade Futuro” (PMSA, 2000), respectivamente. Mantinham-se fóruns específicos a cada um dos processos.

Em Porto Alegre, em 1993, primeiro ano do projeto “Cidade Constituinte” ocorreram discussões mais gerais apoiadas em diretrizes e na passagem para o segundo ano de realização⁸⁹, que se encerrava com um fórum final, denominado Congresso da Cidade. Humberto Lippo (1994, p. 4) relata que “[...] fez-se uma avaliação de todo o processo e se definiu a segunda fase, a continuidade do Projeto. Percebeu-se que não se poderia mais repetir

⁸⁹ O I Congresso da Cidade de Porto Alegre, realizado em 1993, tinha como questão orientadora a pergunta “Que Cidade Queremos?”, que contou com 700 pessoas; o segundo, em 1995, teve como questão central o tema do desenvolvimento urbano, apoiada nas propostas do congresso anterior, o que resultou em contribuições para o Plano Diretor da Cidade, como 1200 pessoas; o terceiro, realizado em 2000, teve como temas as políticas sociais, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e políticas de cultura, lazer e turismo, como 2800 pessoas; o quarto, realizado em 2003, teve como objetivo debater o que chamam de sistema de participação de Porto Alegre através dos eixos Democracia e Gestão (PMPOA, 2003, p. 1). O quinto Congresso, que tem como mote “Porto Alegre: Eu curto, Eu cuido”, como ênfase nos fóruns de bairro, ano em que reafirmam que o Congresso da Cidade surge com o objetivo de ampliar a participação do OP (PMPOA, 2011).

o primeiro ano da experiência, ou seja, não poderia mais haver uma discussão sobre diretrizes, pois isto já estava estabelecido, portanto, tinha que se criar um novo movimento, [...] definir algum tema, algum assunto que tivesse a capacidade de continuar polarizando, de continuar atraindo para uma discussão, de fazê-la ter peso na sociedade”

Mas havia as demandas do OP, às quais se juntavam as demandas do “Cidade Constituinte”, mas no OP é que se definia o Plano de Investimento. Nestes termos é que para a Prefeitura de Porto Alegre, o Projeto “Cidade Constituinte” era “considerado para integrante do sistema de democracia participativa” (PMPOA, 2011).

Em Belo Horizonte, a ampliação do OP para o “OP Cidade” se deu especialmente pela tentativa de superar a setorialidade, mas enfrentando-a com uma necessidade da dinâmica de funcionamento político-administrativa, o que denota mudanças dentro do próprio OP, que hoje se mantém e onde observamos que as mudanças não se dão apenas na forma de funcionamento, mas também nos critérios de escolha das prioridades, dentro das três modalidades de OP (OP Regional, OP Digital e OP Habitação) existentes em 2011 (PBH, 2000; 2011).

Quanto à diversificação dos participantes, Cabannes (2005, p. 76) identifica que ainda não há diferentes critérios que possibilitam a participação de outros grupos nos processos decisórios que não apenas o critério de local de moradia conforme as regiões. Registra, entre os casos evidenciados dessa incorporação, o Congresso da Cidade de Belém, ao constatar que neste constavam “delegados e delegadas eleitas em cada mesa específica: mulheres, negros, indígenas, homossexuais, terceira idade, juventude, crianças, pessoas portadoras de deficiência e religiões afro-brasileiras. Trata-se de uma contribuição importante ao debate sobre orçamento participativo e inclusão”.

Chama a atenção, ainda, que em relação às instâncias⁹⁰ de decisão prevalecem o Conselho do OP como um modelo dominante no Brasil, com variações, como Belém, onde

⁹⁰ Entre as cidades não brasileiras estudadas, o autor destaca que em lugar de um Conselho do OP há adaptações como, por exemplo, em Córdoba (Assembleia da Cidade) ou a Mesa Diretora do OP, que se constituem em estruturas de poder. Outros se constituem em estruturas políticas, como em Cuenca, as Juntas Paroquiais ou estruturas sociais, como em Montevideu, com os Conselhos de Vizinhos. Cabannes (2005) compreende que estas estruturas integram o processo de OP, reforçando e ampliando as organizações preexistentes. Há que se distinguir que quanto ao processo de Congresso da Cidade de Belém, havia uma instância de representação que era o Conselho da Cidade, além dos Conselhos Distritais. O Conselho da Cidade, que teve seu correspondente nos anos de realização do OP no Conselho do OP - COP. Mas, para entender essa referência esclarecemos que o Congresso da Cidade se constituía em um processo, que tinha a cada ano o seu fórum ou assembleia final, denominada de Congresso Geral da Cidade, que era o evento máximo, plenária final de todo o processo anual, e onde se definia planos ou planos de investimento e outras deliberações, bem como era o evento onde os conselheiros tomavam posse, com exceção do ano de 2003, que houve um evento específico de posse, mas já haviam sido reconhecidos e anunciados no Congresso Geral.

após a passagem para o Congresso da Cidade, passa a ter o Conselho da Cidade, que como já nos referimos, contava com representação ampliada comparativamente ao Conselho do OP.

Ao apresentar as cidades estudadas, o autor considera Belém como a cidade que “Ampliou o conceito de Orçamento Participativo através do Congresso da Cidade com presença marcante e original dos setores tradicionalmente excluídos” (CABANNES, 2005, p. 45). Destacando, assim, outro aspecto, que foi a incorporação do debate sobre direitos humanos no processo de participação popular, contribuindo para a superação do preconceito e discriminação (Idem, p. 99).

Outro aspecto realçado sobre o processo da participação de Belém foi a incorporação “em um único processo das discussões das políticas públicas com o debate orçamentário”, possibilitando, assim, a deliberação sobre todas as dimensões da vida da cidade, o que, segundo o autor, fez com que no lugar apenas das resoluções de problemas imediatos das comunidades estas sejam articuladas com um projeto de desenvolvimento local (Idem, p. 98).

7.2. DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO CONGRESSO DA CIDADE, EM BELÉM

Em Belém, diferentemente de Porto Alegre e Santo André, por exemplo, é o Congresso da Cidade que sucede e incorpora o processo anterior de OP, e assim não havia, a partir do Congresso da Cidade, uma distinção entre o processo mais geral de discussão sobre a cidade e o planejamento de um lado, e o OP de outro. Ou ainda, um fórum de discussão mais geral sobre a cidade, diretrizes, projetos urbanos, temas estruturantes e outro que decidia sobre o orçamento.

Se tomarmos a classificação proposta por Ribeiro e Grazia (2003) e Cabannes (2005), podemos destacar dois aspectos. Um é que Belém poderia ser tipificada na hierarquia máxima, seja como “estruturação máxima” ou na forma “mais avançada”, respectivamente. O processo de participação popular em Belém, em termos da estruturação permitiu a existência de um conjunto de eventos convergentes para a deliberação e constituição das progressivas e/ou simultâneas e diferentes instâncias e fóruns. Pode ser inscrita, ainda, entre aquelas em que a forma de participação é ampla, seja em razão de quem pode participar, seja pelas referências organizativas da participação.

O outro, associado ao anterior, é que esta possibilidade que vai sendo instalada, como já dissemos, teve início com o OP, mas na sua ampliação para o Congresso da Cidade é

Congresso da Cidade, assim, deve ser entendido como um evento formado e impulsionador de um conjunto de outros eventos, e não apenas uma instância de representação.

explicitada ainda mais a intencionalidade de um projeto político que não vislumbrava apenas saldar dívidas sociais do passado ou realizar políticas de caráter compensatório, o que não se deve creditar como um problema específico do OP, que é projeto do mais alto valor político.

Mas, o Congresso da Cidade significou correr riscos em uma sociedade na qual a técnica, a ciência e a informação não estão ao alcance de todos, embora todos participem da sua constituição, mesmo que desigual e diferentemente. E, assim, a apresentação de demandas, o poder de decidir sobre o asfalto na sua rua, sobre uma Unidade de Saúde, dentre outras são, de fato, à primeira vista, mais atrativos do que discutir sobre privatização ou sobre diretrizes para o planejamento de uma cidade, e junto decidir também sobre projetos, ações, enfim, as chamadas demandas. O desafio de discutir demandas e outros temas no mesmo processo se torna uma proposta mais desafiante e complexa.

Mas, a participação popular se fazia em diversos fóruns, e o governo também exercia um grau de decisão como poder delegado no processo formal das eleições e a partir do Programa com o qual se elegeu. Contudo, submeter 80% dos recursos arrecadado com o IPTU para deliberação popular em 1997 anunciava os propósitos de democratização das decisões (PMB/SEFIN, 2001).

Dentre as questões registradas sobre esta passagem do OP para o Congresso da Cidade, podem ser destacadas: que havia de um lado o OP e, ao mesmo tempo, os demais investimentos que moviam o governo; havia, ainda, diversos fóruns de debates sobre as políticas, como Conferências, Colóquios, Seminários, que não se encontravam articulados e inseridos na estratégia da participação popular que ia sendo construída por dentro do OP; e também diferentes grupos de controle e acompanhamento dos processos que se seguiam às deliberações, como as COFIS, os Comitês Ambientais; e ainda uma frágil relação entre as intervenções localizadas e as chamadas estruturais, ou de incidência imediata, para além do bairro ou do Distrito; uma dimensão ainda limitada de participação dos diversos agentes sociais da cidade e outro aspecto de caráter mais instrumental, mas com implicações na forma de apropriação interna do processo de participação, e na própria institucionalização naquele momento, que era uma dissociação entre os conteúdos que estruturavam a discussão no processo de participação, a estruturação interna da gestão do governo e como esses conteúdos repercutiam nos instrumentos formais de planejamento, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA), o Plano Anual de Trabalho (PAT) e o Orçamento Programa Anual (OPA) (RODRIGUES; ARAÚJO; NOVAES, 2001).

Estas foram algumas situações identificadas que apontavam para o processo de Congresso da Cidade, que se pretendia ser uma experiência coletiva, com um cronograma de debates consultivos e sistemáticos; um lugar de permanente de reflexão e contribuição, com a elaboração de estratégias sobre o município; o mais amplo espaço de participação e de planejamento da cidade; um lugar de reconhecimento das demandas localizadas, tendo o papel de pensar a totalidade; um processo socialmente construído, articulado com a sociedade civil organizada e o cidadão, em geral; o lugar do planejamento da cidade, onde o povo de Belém governa com participação popular, representando o alargamento do debate sobre planejamento, incorporando todas as dimensões da cidade num único processo, na perspectiva de construção social do futuro da cidade (Idem).

Em Belém, o que ocorre é uma passagem do OP ao Congresso da Cidade, enquanto naquelas cidades o OP se mantém como parte do sistema de participação (PMOA, 2011). O Congresso da Cidade em Belém antevia uma proposta territorial mais radical ao juntar em um único processo o planejamento e a deliberação sobre recursos. Foi também uma proposta mais arriscada e desafiadora, pois, inclusive havia a possibilidade de redução na participação, como de fato, houve, de cerca de 100 mil participações sob variadas formas no último ano do OP, em 2000, para 27 mil no ano de implantação do Congresso, em 2001, o que iria ser ampliado progressivamente.

O Congresso da Cidade incorpora os avanços e procedimentos do OP, alcançados com a participação da juventude através do Orçamento Participativo da Juventude (OP-J), o papel fundamental desenvolvido pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP) e a experiência da formação das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização das Obras (COFIS) do OP, e pretendeu ser a ferramenta aglutinadora dos diversos instrumentos e mecanismos de participação (RODRIGUES; NOVAES, 2002).

Incorporou os avanços do OP, mas não se realizaria sem as práticas participativas ou as iniciativas de organização próprias de inúmeras formas associativas existentes na cidade, incluindo as experiências institucionais dos Conselhos de Políticas (Figura 5) como o Conselho da Condição Feminina, de Saúde, dentre outros mais recentes, como o Conselho dos Negros, de Transportes, de Turismo, Assistência Social, de Direitos Humanos e o de Educação, que até então assumia uma função burocrática, e passou por redefinições de seu papel.

E a fundamental participação dos agentes que construíam o OP, como o Conselho do OP, que se mantém durante o ano de 2001, até que houvesse a eleição do conselho da Cidade, dando continuidade ao processo e acompanhando o Plano de Investimentos em que constavam as demandas do processo anterior, entre 1997 e 2000.

Figura 5 - Belém do Pará: Quadro dos Conselhos Municipais (2011).

Conselhos Municipais	Ano de criação	Situação
Conselho Municipal de Previdência	1969	em funcionamento
Conselho de Recursos Fiscais do Município	1977	em funcionamento
Conselho de Proteção do Patrimônio Cultural de Belém	1981	criado e não implementado
Conselho Municipal da Condição Feminina	1986	em funcionamento
Conselho Municipal para Integração da Pessoa Portadora de Deficiente	1990	inativo
Conselho Municipal dos Direitos da Juventude	1990	inativo
Conselho Municipal de Educação	1991	em funcionamento
Conselho Municipal de Assistência Social	1992	em funcionamento
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente	1992	em funcionamento
Conselho Municipal de Saúde	1993	em funcionamento
Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento de Belém	1993	inativo
Conselho Tutelar I e II	1993	em funcionamento
Conselho Municipal do Negro	1997	em funcionamento
Conselho Municipal dos Direitos Humanos	1997	em funcionamento
Conselho Tutelar III e IV	1997	em funcionamento
Conselho Municipal de Valorização do Magistério	1998	criado e não implementado
Conselho Municipal de Transporte do Município de Belém	1998	em funcionamento
Conselho Municipal de Turismo	1998	em funcionamento
Conselho Municipal de Entorpecentes	1998	inativo
Conselho Municipal de Cultura	1999	criado e não implementado
Conselho Municipal de Esporte e Lazer	2000	inativo
Conselho Municipal do Idoso	2000	em funcionamento
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	2001	em funcionamento
Conselho Tutelar V	2004	em funcionamento
Conselho Municipal de Habitação	2005	em funcionamento
Conselho Municipal de Meio Ambiente	2003	em funcionamento

Fonte: SEGEP, 2011.

Os propósitos sob os quais o Congresso da Cidade foi implantado nos sugerem que este se contrapunha à noção de participação como um meio de construção de uma equação entre demandas e recursos financeiros, impossível de ser alcançada nos marcos da sociedade atual, quais sejam, os recursos disponibilizados, priorizados para execução de políticas e a capacidade do Estado de responder integralmente às situações em que há lugares que “têm tudo e lugares onde não há nada” (SOUZA, 2008, p. 47).

Podemos identificar assim dois momentos nessa passagem. Um diz respeito aos desafios que o governo se colocava, frente às desigualdades socioespaciais, que não se esgotam por meio da participação e tendo como seu contraposto o orçamento, e o outro, a este articulado, constituiu-se na incorporação dos avanços do processo anterior e a reestruturação e fortalecimento das estratégias de gestão interna ao governo, que se estendiam para a incorporação do Congresso da Cidade como forma de governar.

E isso se dando em um processo em que coexistem na cidade diferentes formas de fazer, ou a cidade entendida como aquela que reúne “todos os instrumentos de trabalho e todas as formas de fazer” (SILVEIRA, 2004, p. 60). E, por isso, não havia um único tempo, o da mudança, em termos da estruturação do Congresso, e o tempo do OP, que se pudessem parar, e, por isso, desde 1988, ainda convivia com o OP, que se estende até 2000.

Os princípios que vão orientar o Congresso da Cidade expressam a amplitude do projeto, ao se propor apontar para a afirmação o exercício de uma experiência radicalmente democrática, ao “contribuir para fortalecer o poder popular, experimentando formas de controle social e fortalecimento do Estado; e o necessário aprofundamento da relação com outros fóruns consultivos ou deliberativos, como os Conselhos de Políticas (Saúde, Educação, Direitos Humanos, Cultura e outros); o reconhecimento de que há diferentes visões sobre o desenvolvimento da cidade; a ampliação e popularização da informação como instrumento de fortalecimento do poder popular através de exposições, produção de materiais informativos de conteúdos específicos e divulgação como cartilhas, folders, informativos, jornal, biblioteca dentre outros; avanço na relação entre planejamento urbano e participação popular, em especial através dos Planos de Desenvolvimento Local Sustentável; garantia da diversidade dos sujeitos coletivos presentes na cidade, através da revalorização dos bairros referenciais pelos moradores que participam do processo, em especial por meio da universalização do

processo eleitoral dos conselheiros, e reconhecimento da presença dos agentes envolvidos sob distintos critérios de organização.

Para resguardar as formas de participação já adotadas e ampliar a participação foram mantidos os critérios de participação por local de moradia, e a participação da juventude, e, ainda, o critério que levava em conta a organização político-administrativa municipal, como uma regionalização própria, que já vinha do OP, que eram as Microrregiões, temas ou eixos temáticos, e formas associativas próprias de cada grupo que desejasse participar, independente de formalização, participação em todas as fases do processo, bem como era aberto à participação individual, tendo como um dos desafios para essa mudança, o fato de que

Quando se governa com um horizonte centrado apenas na realização de reformas da sociedade atual, ainda que radicais, acaba-se por reproduzir uma cultura meramente administrativa dos problemas locais. Nesse sentido pode-se mostrar competência na administração da crise, mas pouco se contribuirá para dar ao espaço local o significado de palco privilegiado da luta do povo por conquistas a serem obtidas no nível local [...] (RODRIGUES; NOVAES, 2002, p. 15).

Esta possibilidade de construção de um futuro remete ao reconhecimento de que a segregação não é vivida por todos, mesmo que todos estejam inseridos no mesmo movimento da sociedade. Por isso é que o espaço, como uma categoria de análise social, na acepção de território usado, como nos assevera Santos (2006), nos informa que todos vivenciam o mesmo período, mas não apenas diferentemente, senão com a agudeza da desigualdade.

Período este em que a coexistência, como própria do espaço é, ao mesmo tempo condição e expressão da desigualdade. E o que é a desigualdade, e não apenas a diferença, senão a face visível de permanência do capitalismo? E frente a este, qual a possibilidade que uma ação de governo tem de instaurar um processo em que essas desigualdades não sejam obscurecidas, ou em que essas possam se constituir em argumento para o encontro, para o debate?

O Congresso da Cidade se instala, tendo como fundamento da ação imediata a própria cidade, mas pretendia transcender ao imediato, embora sem negá-lo, o que nos remete a dois aspectos implicados na compreensão da formação territorial de uma cidade, a partir de um evento que se instala na perspectiva de um projeto coletivo. O primeiro diz respeito à possibilidade de mudança na própria relação dos agentes que participaram do processo de Congresso, com a cidade e com o governo. Como, a partir desta relação vai sendo forjado um novo conhecimento, uma interpretação com vistas a alcançar o horizonte pretendido da transformação e mudanças no plano imediato.

Em outras palavras, em que medida o Congresso da Cidade provoca um processo de busca por um saber, por uma forma de interpretar o mundo como busca incessante, visto que todo saber está sempre um passo adiante do passado e no percurso de uma busca pelo futuro. Busca esta que nos posiciona de maneira móvel no presente. A epígrafe que abre este capítulo destaca trecho da fala de José Edison Siqueira Mendes, Conselheiro da Cidade de Belém – Congresso da Cidade – que denota esse movimento, como processo permanente.

O outro, entrecruzado com anterior, diz respeito às formas materiais e imateriais, à forma-conteúdo, concernente a um projeto de cidade. Sartre nos traz de Marx que o homem sob o capitalismo, em razão das transformações nas relações de produção

[...] não se reconhece no produto do seu trabalho, e que [...] na fase atual da história, as relações de produção entram em conflito com as forças produtivas, pois o “trabalho criador é alienado, o homem não se reconhece no produto do seu trabalho [...] o seu labor fatigante aparece como força inimiga [...] já a alienação resulta desse conflito (SARTRE, 1972, p. 15).

Para este autor, isto é história e não uma ideia. E ainda conduzindo-nos nesse raciocínio marxiano, afirma que o homem é responsável pela sua própria criação, uma objetivação de si mesmo, criação permanente, e que “Para Marx a prioridade é a ação sobre o saber [...] o fato humano é irredutível ao conhecimento, que ele deve ser vivido e produzido”. O Congresso da Cidade apontou para a possibilidade de que a cidade seja reconhecida como produto do trabalho humano que muda sua forma e seu conteúdo e permite uma luta “[...] contra as coisas e contra os homens [...] contemplar-se a si mesmo num mundo que ele criou” (SARTRE, 1972, p. 15).

É contraditório afirmar que esta experiência de participação tenha ocorrido em um período em que o Estado cada vez mais vinha se afastando da política, em nome dessa dimensão assumida pelas empresas neste período, o da chamada globalização.

Santos (2000) considera que a globalização é uma ideologia que confunde a forma de perceber o mundo. Considera que de fato há um avanço das técnicas e da ciência, e isto de forma acelerada. Contudo, a forma como estas se apresentam são uma construção artificial do homem, uma vez que

[...] o que é imposto [...] é um mundo de fabulações [...] para consagrar um discurso único. Seus fundamentos são a informação e o seu império, que encontram alicerce na produção de imagens e do imaginário, e se põem ao serviço do império do dinheiro, fundado este na economização e na monetarização da vida social e da vida pessoal (Idem., p. 18).

Em Belém, o meio técnico-científico e informacional que vai se constituindo, configura-se em uma cidade marcada por profundas desigualdades. Não restaria a um governo que se pretendesse democrático outra opção senão a de possibilitar-lhe viver a experiência de outra “aventura” contrarrestante à fábula da aventura neoliberal, afirmando a cidade como “abrigo”.

Caberia, então, afirmar a cidade como abrigo, ao invés do alargamento da sua condição de suporte a atividades econômicas, da submissão ao mercado, do aprofundamento das desigualdades, da discriminação e da negação das diferenças.

É a abrangência dos propósitos desta experiência de governo, que faz com que esta pesquisa possa assumir uma dimensão humanista, como nos inspira Souza (2008), para quem o homem deve estar no centro das preocupações de um trabalho científico. Em outras palavras, buscamos estudar um evento que se constitui por um conjunto de outros eventos realizados com vistas a negar a submissão, a desesperança de construção de um futuro distinto do que temos hoje. Ou seja, a construção da cidade do encontro, da liberdade e da emoção, partindo de uma cidade onde se evidencia os imperativos do presente, mas não se descola do seu processo de formação que informa este presente.

PARTE II

A FORMAÇÃO TERRITORIAL DE BELÉM

Esta parte da tese será dedicada à apresentação do processo de formação territorial de Belém, como uma dinâmica territorial na qual Belém vai assumindo a sua atual configuração.

A configuração territorial nos revela o resultado de um processo no qual as ações articuladas e interdependentes se realizam de forma indissociável à constituição de um sistema de objetos, determinados politicamente, definindo, assim, um processo de urbanização como processo social manifesto no espaço social ou o espaço geográfico. Sob esta acepção pretendemos demonstrar como Belém vai mudando, em razão da interação entre o trabalho humano acumulado e o trabalho presente, que se encontram distribuídos na forma de infraestruturas sobre o qual age o trabalho vivo no presente (SANTOS, 1994) ou como o seu território é usado.

CAPÍTULO 8

FORMAÇÃO TERRITORIAL DE BELÉM E A CONSTITUIÇÃO DO SEU MEIO TÉCNICO-CIENTÍFICO E INFORMACIONAL

8.1. FORMAÇÃO TERRITORIAL DE BELÉM

Sabemos da dificuldade de operacionalizar um método, quando se pretende proceder a uma abordagem espacial. E, por isso, não podemos tratar separadamente a cidade, em termos mais concretos, e o planejamento urbano. Apoiaremos-nos, neste capítulo, prioritariamente em autores como Corrêa (1989), Sarges (2002), Rodrigues (1996), Moreira (1989), Corrêa, et al. (2005); Corrêa (1989); Trindade Júnior (1998) e Abelém (1988), e Penteado (1968).

Para explicitação de como o território belenense foi sendo consituído, apresentaremos como o seu meio técnico foi sendo instalado, como foi se dando a instalação dos objetos, as densidades técnicas, o seu território sendo usado como acúmulo de tempos, que do ponto de vista metodológico assume importância quando compreendido como sucessão e coexistência ou como tempo e espaço fundidos, considerando que

O espaço é uma categoria histórica [...] deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunhos de uma história escrita por processos do passado e do presente. “[...] a estrutura espacial é, também, o passado no presente. Ela funciona segundo as leis do atual, mas o passado está presente. Além disso, o espaço ainda no presente é também futuro [...]” (SANTOS, 2004, p.152-153).

Ou seja, como foi se dando o seu processo de modernização frente às diferenças qualificadoras da técnica, neste período técnico-científico e informacional. E quais as suas repercussões na acessibilidade aos serviços públicos e à cidade como um todo, sejam através do acesso a escola, aos serviços de saúde, ao saneamento, que geram um processo crescente de desigualdade e diferenciação geográfica. Processo este autorizado pela técnica, e que podem ou não ser superados por um processo de participação como uma mediação do planejamento.

Operar conceitos e analisar processos concretos conjuntamente é um esforço a que um trabalho de pesquisa se propõe. Contudo, este não se constitui em uma tarefa fácil. Um primeiro aspecto a destacar é que a suposta divisão rural/urbano, quando se trata das cidades, ou mesmo a divisão litoral/interior, hoje se torna tênue se tomamos como referência que a instalação do meio técnico-científico e informacional é orientada por escolhas seletivas que definem o que são os lugares do saber e os lugares do fazer, ou do obedecer (SANTOS, 1992), ou seja, há uma constante tentativa de impor aos lugares apenas aceitação dos eventos que chegam para unificar e não unir os lugares, para fragmentar o território aos interesses dos que se querem fazer hegemônicos ao buscar hegemonizar outros acontecimentos.

E, como afirma Santos (Idem), já não se pode trabalhar com a ideia de dependência regional, de subordinação de uma área a outra. E nestes termos é que o que os autores chamam de periferia e centro nas cidades também já não se explica por esse critério dual. Os lugares são escolhidos sob uma determinada racionalidade, como localizações precisas que não se dão de forma igual por toda parte, nem no mundo e nem nas cidades. Buscar compreender a formação do território de Belém passa pela análise dos seus usos pelos agentes que conformam o seu processo de formação, que se dá mediante a indissociabilidade entre sistema de ações e sistema de objetos, que nos permite identificar como esse território belenense foi assumindo a sua atual configuração, como afinal não ocorre apenas com as cidades, mas com um país, uma vila, enfim, com parcelas do território.

Belém é capital da maior aglomeração urbana⁹¹ da região Norte. Quase a totalidade dos que vivem nesta cidade, que em 2000 somavam 1.280.614 habitantes, hoje, alcança 1.393.399 pessoas (IBGE, 2000; 2010) residem na área urbana, que corresponde a 34,36% da área total do município considerada como área continental.

Localizada político-administrativamente no Estado do Pará (Figura 6) do qual é a capital, a cidade de Belém concentra cerca de 20% dos habitantes deste Estado, em que cerca de 70% das pessoas estão vivendo nas cidades; e é o segundo maior estado brasileiro em extensão, com 15% do território nacional. Insere-se, ainda, em termos político-institucionais, na região amazônica.

⁹¹ Roberto Lobato Corrêa (1994) define “aglomeração urbana” no contexto da constituição da rede urbana, que por sua vez é caracterizada por “diferentes formas espaciais de suas unidades funcionais”. Assim, a aglomeração urbana é uma das unidades funcionais da rede urbana, e assim se constitui “pela geminação de duas ou mais cidades de mesmo porte ou como miniatura de uma área metropolitana”. Belém desponta na Região metropolitana como a maior cidade seguida de Ananindeua com cerca de 1/3 de sua população. Os demais municípios se distanciam enormemente em termos populacionais de Belém e Ananindeua.

Figura 6 - Belém do Pará: mapa de localização do município, no Estado do Pará (2010).

Fonte: IBGE, 2010.

Se, por um lado, a paisagem desta cidade denuncia as desigualdades, por outro, ela encanta e acolhe consoante o regime das águas, das chuvas e das marés. A cidade de Belém, “Flor da Águas”, na expressão de Eidorfe Moreira (1989), que Rodrigues (2010, p. 113) nos traz para caracterizá-la. Essa expressão cabe às demais cidades amazônicas, uma vez que na relação com as águas “As cidades amazônicas, mesmo as não fundadas às margens de um de seus rios, estão elas inextricavelmente atreladas”, caracterizando, assim, “[...] a cidade de Belém do Pará devido ao grande significado que o elemento hídrico tem para a cidade”.

Como diz Trindade Jr. (2008), essa “massa urbana densificada de Belém, com seus inúmeros arranha-céus, parece emergir das águas” (2008, p. 1). A referência à área continental

não significa oposição à “baixada” ou “áreas de baixada”⁹² localizadas na parte mais urbanizada e central da cidade, e sim à área insular, que conta com 39 ilhas correspondentes a 65,64% do seu território, onde residem cerca de 4% todos os que residem no território municipal⁹³.

Do ponto de vista político-administrativo⁹⁴, o município conta com oito Distritos Administrativos (Figura 7) e 71 bairros (Figura 8). Os Distritos de Mosqueiro e Outeiro abrigam os que residem em áreas consideradas rurais, com ênfase aos ribeirinhos, pescadores, extrativistas, trabalhadores do chamado mercado informal e outros que residem e trabalham nas ilhas de Belém, que estabelecem estreita relação com a cidade como garantia de sua reprodução física e cultural.

A maior concentração dos habitantes de Belém se encontra no Distrito do Guamá (DAGUA), uma das áreas onde residem as famílias com menor renda, poucos anos de estudo, e escassa infraestrutura de serviços. O que não nos leva a estabelecer uma relação entre densidade populacional e densidade técnica, uma vez que o distrito com menor número de habitantes, o DAOUT, localizado na região insular do município, também é expressão da segregação socioespacial evidenciada em Belém. A distribuição populacional nos oito Distritos Administrativos, visualizada na Figura 7, mostra-nos que as maiores áreas não correspondem a um maior número de pessoas residentes.

⁹² A “baixada” ou “áreas de baixada” são definidas por áreas localizadas em terrenos de cota inferior a 3,70 m da maré máxima. Sofrem influência das 14 bacias hidrográficas existentes no município, ou ainda, são áreas “inundadas ou sujeitas às inundações – decorrentes, em especial, dos efeitos das marés – e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de 60 (do século XX), por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo” (TRINDADE JR., 1997, p. 22). O acesso a algumas dessas áreas era possível somente por meio de estivas e passagens de aterro ou mesmo por barcos, e foram sendo ocupadas inicialmente no sentido da Baía do Guajará e do Rio Guamá. Em 2000 apresentavam os maiores índices populacionais da cidade, totalizando 540.912 habitantes, ou seja, aproximadamente 40% da população de Belém (PMB, 2000).

⁹³ A área total do município é de 50.582,30 ha, sendo a porção continental correspondente a 17.378,63 ha ou 34,36% da área total, e a porção insular composta por 39 ilhas, que correspondem a 33.203,67 ha. Belém apresenta uma densidade demográfica de 1.201,39 hab./km² (PMB, 2005).

⁹⁴ A regionalização administrativa do município de Belém estabelecido no Plano Diretor Urbano de 1993: artigo 312 da lei Municipal nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993, os Distritos Administrativos ficam assim denominados: I - Distrito Administrativo – Mosqueiro (DAMOS); II- Distrito Administrativo – Outeiro (DAOUT); III Distrito Administrativo – Icoaraci (DAICO); IV - Distrito Administrativo – Bengui (DABEN); V - Distrito Administrativo – Entroncamento (DAENT); VI - Distrito Administrativo – Sacramento (DASAC); VII - Distrito Administrativo – Belém (DABEL); e VIII - Distrito Administrativo – Guamá (DAGUA). Porém, com exceção das Administrações Regionais Icoaraci, Outeiro e Mosqueiro, as demais criadas pelo PDU e regulamentadas em 1994 (Lei Nº 7.682, de 5 de junho de 1994), somente foram implantadas em janeiro de 1997. Quanto aos bairros atuais, estes tiveram sua regulamentação em Lei Nº 7.806, de 30 de julho de 1996. O Plano Diretor atual, de 2008, indica no seu Artigo X, que contados seis meses a partir da sua aprovação deveria ser procedida uma nova regionalização municipal, mas até o momento mantém aquela de 1996.

Figura 7 - Belém do Pará: mapa da população residente por Distrito Administrativo (2000).

Figura 8 - Belém do Pará: mapa de divisão político-administrativa por bairro (2000).

Fonte: IBGE, 2000.

Percentualmente, observamos que os distritos apresentam uma concentração de seus habitantes que varia de 2% no Distrito de Mosqueiro, o de maior área, com 43% do território municipal a 27% de concentração no Dagua, 20% no Dasac e 11% no Dabel, que contam individualmente, com 3% do território, podendo-se observar a concentração nos distritos de menor extensão territorial (Figura 9).

Figura 9 - Belém do Pará: Participação percentual dos Distritos no território municipal (2002).

Fonte: PMB, 2002.

8.1.1. Da Ocupação portuguesa à paisagem reveladora de um projeto de cidade

“Forte do Presépio” , hoje Forte do Castelo é o nome designativo do local da fundação de Belém. Localização esta atribuída a uma estratégia de defesa⁹⁵, contudo, “A cidade de Belém, praticamente restrita aos muros do Forte, não era presa fácil para navegadores estrangeiros, mas sim para os Tupinambás, por isso, o único baluarte da fortaleza foi construído voltado para terra firme, e não para o rio, o que era de se esperar” (LEAL, 1994, apud RODRIGUES, 1996, p. 73). Os índios Tupinambás, resistiram à tomada do seu território (Figura 10), mas foram vítimas de genocídio, que marca a história desta cidade.

⁹⁵ A ideia de defesa não apenas de Belém, mas da Amazônia é descrito por Cavagnari Filho (2002), associando a chegada dos portugueses em Belém, em 1616, ao início da presença militar na Amazônia, quando foi erguido o Forte que deu origem a Belém. Porém, em termos de colônia militar propriamente, só iria ser estabelecida na região em 1840, no Araguari, seguida de outras em São João do Araguaia, em São Pedro de Alcântara, Óbidos, Oiapoque e Tabatinga. Afirma que “Na perspectiva da construção do território brasileiro, a Amazônia era tão importante quanto o Prata, já que o Império enfrentava as ambições francesas e britânicas de acesso ao vale amazônico, assim como as pressões dos Estados Unidos para o estabelecimento da livre navegação internacional dos rios amazônicos – que seria efetivada em 1866. Os contenciosos com a França (Questão do Amapá) e Grã-Bretanha (Questão do Pirara) só viriam a ser resolvidos no início da República. No entanto, o aprofundamento da defesa da Amazônia só seria iniciado no século seguinte, quando aquelas colônias foram substituídas por pelotões de fronteira, se bem que, aprofundamento lento e intermitente. (CAVAGNARI FILHO, 2002).

Figura 10 - Belém do Pará: ilustração do local de fundação da cidade de Belém (1640).

Fonte: Reis, N. G. (2001).

E, assim, retrata bem o que se convencionou chamar de Fundação. Esse, um ato de posse de uma parcela do território que não se encontrava subordinado ao que Milton Santos refere-se como a união vertical dos lugares, ou à chegada de “vetores verticais” (SANTOS, 1994, p. 57), ou à submissão a normas distantes que tentam se impor, como o que vivemos hoje, no período técnico-científico e informacional. Assim, sua formação territorial é comumente descrita a partir da chegada dos colonizadores.

A cidade foi se expandindo, inicialmente através de doações de terras a colonos portugueses e ordens religiosas. Em 1626, o Forte do Presépio foi o marco a partir do qual foi realizada a primeira delimitação administrativa do seu território, representada por uma légua de sesmarias, a chamada Primeira Légua Patrimonial (2.343,25 ha), doada pela Coroa Portuguesa ao Conselho da Câmara Municipal e tendo como limites as atuais Avenidas Doutor Freitas e Perimetral.

A sua fundação, no início do século XVII, em 12 de janeiro de 1616, portanto, realizou-se sob a égide das ocupações coloniais de natureza político-militar, e do monopólio econômico de natureza extrativa e espoliativa (ROCQUE, 2001; MOREIRA, 1989; CORRÊA, 1989), e o faz apoiado no trabalho de indígenas, e posteriormente de negros.

Localizado na foz do Rio Amazonas, no encontro de dois rios, Pará e Guamá, o local de fundação de Belém, o “Forte do Presépio” era “isolado” da parte continental da cidade por um lago ou alagado, em indígena, de denominação “Piri de Jussara”, que o ligava à Baía do Guajará. Apoiado em Penteado (1968), Corrêa (1989) afirma que ao final do séc. XVII Belém ainda era um aglomerado tosco e de pequena dimensão, onde a simplicidade das habitações contrastava com a opulência e riqueza das igrejas e conventos controlados pelas ordens religiosas. Não obstante, já se notava a presença de vários estabelecimentos comerciais, configurando assim, uma primeira especialização funcional do espaço intra-urbano. A fácil acessibilidade a qualquer ponto da cidade e a ausência quase absoluta de serviços ou melhorias de caráter urbano, todavia, faziam com que segregações sócio-espaciais ainda não fossem notadas nessa época (CORRÊA, 1989).

Belém é uma cidade que do ponto de vista da sua paisagem natural como natureza primeira, foi se transformando desde o lugar de viver dos tupinambás, e como uma cidade banhada pelas águas das marés, que se esparramava margeando as ruas, como no que fora no passado a Doca do Reduto (Figura 11) e pelos que foram e ainda alguns o são, rios, furos e igarapés. Estes se encontram com a Baía do Guajará na sua junção com o Rio Pará e as águas do Rio Guamá formando a Baía do Guajará e outros encontros dessas águas doces em que Belém se esparrama, e que vão compor com outros rios 1/5 das águas doces do mundo com que conta toda a região amazônica, e vão se encaminhando a partir da foz para as águas salobras da Baía de Santo Antonio, na Ilha de Mosqueiro (Figura 12) ainda em Belém, até se encontrar com o mar na Ilha do Marajó.

Figura 11 - Belém do Pará: Doca do Reduto, em fins do século XIX.

Fonte: <http://www.panoramio.com/photo/35517332>. Acesso em: 10 ago. 2011.

Figura 12 - Belém do Pará: Ilha de Mosqueiro (vista da orla da paria do Murubira à praia do Farol, 2001).

Fonte: PMB, 2002.

Ainda existem o que podemos chamar de rios urbanos (PMB/SEGEP, 2002e), como o Igarapé Tucunduba, na Bacia do Tucunduba, também chamado de rio (Figura 13) (PMB, 2001f;), mas muitos se encontram sucumbidos ao concreto, às pontes, à condição de esgotos a céu aberto e a uma fluidez concebida na qual estes não têm lugar senão como desagudouro das águas servidas e não tratadas de uma cidade que se aproxima dos seus 400 anos. São transformados, em grande medida, para compor o chamado sistema viário que os esconde e que também responde a um padrão de urbanização que chega desde a origem da cidade. E muitos passam a ser chamados de canais (Figura 14), mas há uma associação direta dessa denominação à degradação dos igarapés e rios de um lado, que, escondidos, de outro, sugere uma suposta modernidade.

Figura 13 - Belém do Pará: Rio Tucunduba, atividade do Comitê Ambiental (2003).

Fonte: PMB, 2003.

Figura 14 - Belém do Pará: Canal São Joaquim na Bacia do Una (2000).

Fonte: PMB, 2000.

Assim, os rios que entrecortam Belém já desde a sua fundação, como o próprio Lago “Piri de Jussara”, foram sendo objeto de aterramento ou se tornarem esgotos a céu aberto. O aterramento se tornou um padrão de urbanização que se incia no período colonial e se estende até hoje (Figura 15).

Figura 15 - Belém do Pará: canal na “baixada” do bairro do Marco, na Bacia do Tucunduba (1997).

Fonte: PMB, 1999.

No período de 1997 a 2004 houve uma inversão nesta técnica, que teve no projeto de urbanização da área do Igarapé/Rio Tucunduba (Figuras 16 e 17) a sua maior expressão, através do Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) Riacho Doce e Pantanal um dos Planos Locais da estratégia de planejamento, com participação a partir de 1997 até 2004. O Plano se realizava mediante um conjunto de ações, como construção de moradias, implantação de infraestrutura de saneamento, incluindo estação de coleta e tratamento de esgoto e implantação e/ou expansão de políticas de saúde, com cobertura integral pelo Programa Família Saudável (Saúde da Família), de unidades escolares, áreas de lazer e um processo sistemático de participação direta dos moradores nas discussões, decisões e acompanhamento da sua execução através de um Conselho formado por representantes por local de moradia (quadras) e participação por entidades.

A manutenção da navegabilidade do rio se tornou possível pela instalação de infraestrutura como portos, pontes, largas ruas margeando o rio como garantia da fluidez, prioritariamente de pessoas, e que lhes garantisse tanto a sua mobilidade interna quanto os deslocamentos para as ilhas e outros municípios, onde grande parte dos moradores mantêm outra moradia e/ou trabalho, para onde se deslocam sazonalmente, em razão do extrativismo ou da agricultura, além das atividades de comércio em Belém, para as quais também fazem do uso do rio (Figura 18a,b).

Figura 16 a, b - Belém do Pará: Igarapé Tucunduba, ocupação Riacho Doce e Pantanal (1997; 1998).

Fonte: PMB, 1997; 1998.

Figura 17 - Belém do Pará: foto aérea da ocupação Riacho Doce e Pantanal (2003).

Fonte: PMB, 2003.

Figura 18 a, b - Belém do Pará: vista de avenidas abertas: a) e do porto construído; b) na ocupação Riacho Doce e Pantanal, na Bacia do Tucunduba (2003).

Fonte: PMB, 2003.

Destacam-se ainda a chamada “macro drenagem” de igarapés/canais que constituem as chamadas Bacias Hidrográficas, como a “Bacia da Estrada Nova”, de que fazem parte um conjunto de canais, como o Canal da Travessa 14 de Março (Figuras 19 e 20), que juntamente com outros, como o os canais da Av. Generalíssimo Deodoro, da 3 de Maio, da Quintino Bocaiúva foram apresentados e eleitos como demandas de urbanização do Orçamento Participativo. O PDLS do Riacho Doce e Pantanal e os demais projetos foram debatidos no processo de Congresso da Cidade e incluídos no Plano de Investimento como “Projetos Estratégicos” .

Figura 19 - Belém do Pará: canal da Travessa 14 de Março, no bairro de Nazaré 1997.

Fonte: PMB, 1997.

Figura 20 - Belém do Pará: canal da Travessa 14 de Março, no bairro de Nazaré (2000).

Fonte: PMB, 2000.

Cerca de 40% das terras do território belenense são alagadas⁹⁶ ou alagávies, e as chamadas “áreas de baixada” passam a ser intensamente ocupadas a partir do século XX por famílias a quem as chamadas “terras altas” não eram acessíveis, o que contribui para a formação da sua paisagem e do seu meio construído (Figura 21). Belém cresce⁹⁷ sob o designio das águas e da segregação, em um processo de urbanização que em 2000 alcançava uma taxa de 99,53% (IBGE, 2000). Taxas estas superiores nos dois períodos às taxas da Amazônia e a do Estado do Pará (IBGE, 2000; 2010).

Figura 21 - Belém do Pará: o “meio construído” (2001).

Fonte: PMB, 2001.

Há um contraditório nesse encontro da cidade das águas e sua gente. Não começamos a maioria das leituras sobre a formação do seu território sem que haja referência às “baixadas”. Desde o século XVI, a estas são atribuídas o poder de “obstaculizar”, de produzir “insalubridade”, e vai sendo repetida quando se trata da chamada “expansão urbana de Belém”, de forma que Corrêa et al. (2005) relatam:

⁹⁶ Cerca de 40% do chamado sítio urbano de Belém já chegou a compor a chamada área de baixada, que hoje passam a desfrutar de uma localização privilegiada em termos de acessibilidade, tanto pela proximidade das áreas mais densamente tecnificadas (TRINDADE Jr., 1998).

⁹⁷ Aqui há que se fazer uma relativização da ideia de crescimento como se fosse um dado natural e padronizado. A própria ideia de segregação que o nosso texto aponta para uma diferenciação que marca o processo de formação territorial de Belém. Milton Santos (1992, p. 58) chama a atenção para o fato de que devemos refletir se no atual período podemos falar de crescimento ou de *crescimento* ou de crescimentos, e não mais o singular. A sua ideia é que não há um “parâmetro universal e de vontade de medida universal para as sociedades. A questão se torna moral, suscitando na realidade outra, por sua vez fundamental: afóra ideais universalistas e humanistas, pode-se realmente exigir das diferentes sociedades que tenham apenas um *telos*? A menos que se faça tabula rasa dos bens culturais, a busca do mais-ser supõe primordialmente respostas locais”.

Ao ver sua expansão obstaculizada pela presença do alagado, e face à incapacidade técnica e financeira de transpô-lo na época, a cidade redefiniu seu eixo de crescimento para direção nordeste, ultrapassando, por meio de uma ponte, o igarapé do Piri, e seguindo o caminho de terras altas que ligava a nucleação primitiva ao convento de Santo Antônio, construído em 1626 (CORRÊA, et al., 2005, p. 32).

A presença dos objetos “naturais” assume uma força de determinação também no que Eidorfe Moreira nos relata, para quem Belém

[...] cresceu em função do rio, adstrita à sua poderosa gravitação. Por força disso ela se desenvolveu inicialmente em termos de periferia, só depois é que passou a expandir em termos de penetração [...] situada no vértice de um estuário no ponto de junção das influências marítimas e fluviais, Belém nasceu e cresceu ao influxo das atrações do interior e do mar [...] Por força disso duas tendências regiam inicialmente o crescimento da cidade, com vetores orientados para o rio e para o mar (MOREIRA, 1989, p. 48).

Embora refletindo a propósito da discussão ambiental, Santos nos traz que a natureza “[...] é um valor, ela não é natural no processo histórico. Ela pode ser natural na sua existência isolada, mas no processo histórico, ela é social [...]. O valor da natureza está relacionado com a escala de valores estabelecida pela sociedade para aqueles bens que antes eram chamados naturais” (SANTOS, 2000). Santos nos alerta ainda para o cuidado de não tratar o fator natural de forma que este possa “encobrir a vontade de produzir uma ideologia que nos afaste da discussão central da sociedade” (Idem).

Esta ideia se coaduna com o que nos traz Souza (1997) quando nos afirma que a cidade é uma obra humana produzida na medida em que “é um mundo de objetos produzidos segundo procedimentos determinados por materialidades e regidos por intencionalidades precisas”, e desta forma é que ela é uma intencionalidade e, assim, “uma negação da natureza” (Idem, p. 4).

Belém foi assim se expandindo através da ocupação de faixas de terras contornando as áreas alagadas, e se estende no sentido sul do Forte através da abertura de ruas e da construção da já referida ponte sobre o lago do “Piri, o que permitiu prosseguir rumo à ocupação das “terras altas”.

Santos (1992, p. 110-111) nos traz, ainda, que no período atual a configuração territorial não pode ser confundida como um conjunto de “complexos naturais”. O par dialético fixos e fluxos é uma forma de se tratar a questão do espaço, na medida em que como um conjunto contraditório, o espaço é formado pela configuração territorial e também pelas “relações de produção, relações sociais” e esta discussão é presidida, hoje, pela assunção da indissociabilidade entre o sistema de objetos e o sistema de ações.

Os objetos, como fixos, hoje, são cada vez mais informados, artificiais, ao passo que as ações são cada vez mais aceleradas, rápidas e amplas. Assim, uma cidade, uma estrada, portos, casas, escolas, igrejas, postos de saúde, as plantações, enfim, os fixos são construídos pelo homem, e não são dados naturais. E nem mesmo as florestas, os rios, o sub-solo, as minas, são um dado desprovido de usos como intencionalidade. Tudo o que constitui na paisagem, como a parte visível imediata de uma configuração territorial, encerra em si uma intencionalidade, e a configuração territorial vai sendo construída como produção humana no processo histórico que conforma o processo de formação territorial.

É por isso que os objetos e ações são indissociáveis, porque eles são determinados; já surgem com fins determinados, que ao cabo, ao serem distribuídos no espaço provocam essas paisagens tão devastadoras que vemos à nossa frente nas cidades. Mas, estas não se explicam sem as ações dos agentes que as engendram, e essas ações podem ser para afirmar as formas de uso pré-concebidos ou resignificá-los através da refuncionalização e reconfiguração territorial mediante outra racionalidade. E assim é que podemos falar em usos desiguais e diferentes do espaço.

E a história de Belém, vista como esse acúmulo de tempo-espaço, expressa intencionalidades e, ainda, nesse sentido é que a cidade é em si uma intencionalidade (SOUZA, 1997). É desta forma que no período de 1655 a 1750 predomina nesta cidade o “projetar urbano”, que se caracteriza pelos arruamentos, igrejas e conventos, e as intervenções de caráter público eram poucas ou nenhuma. A cidade ainda se configurava em dois bairros separados pelo “Piri” (Figura 22), o que se manteria até o século XIX (CORRÊA, 1989).

Figura 22 - Belém, segundo Theodósio de Chermont (1791).

Fonte: Teixeira et al. (1995 apud CORRÊA et. al, 2005).

Corrêa (1989) considera que desde o primeiro projeto urbanístico para Belém – ensecamento do Lago “Piri” – realizado no início do século XIX (em 1803), que se mantém o “projetar” da origem da sua ocupação, em 1616. Especialmente a partir da segunda metade do século XVII, prevalecem as construções como os Fortes, com interesse de defesa e domínio territorial, e construções religiosas (Figura 23 que são característicos de toda a Província do Grão-Pará. Predomina a instalação de serviços de natureza particular, em detrimento de dotação de infraestrutura pública. De acordo com Corrêa:

Os serviços achavam-se então, internalizados nas residências, onde eram acionados pelos braços escravos. As ruas e outros espaços públicos eram muito carentes, sendo que as primeiras, não raramente, eram desprovidas até de calçamento (CORRÊA, 1989, p. 34).

Figura 23 - Belém do Pará: Forte do Castelo, local de sua fundação (2004).

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém, 2004.

Certamente, como pode ser observado ao longo desta tese, não datam apenas do passado as intencionalidades que constroem os objetos que vão conformando a cidade, contudo, o processo de segregação urbana, que Corrêa (1988) denomina de “diferenciação intra-urbana” já se evidencia de forma cada vez mais contundente, à medida que avança o processo de densificação técnica do território. Em 1755 com a criação da Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão, vai ocorrer um maior adensamento do bairro da Campina, bem como a

abertura de novas ruas e caminhos, construção de prédios públicos de grande porte, mansões, sobrados e as chamadas “rocinhas”⁹⁸. Esse período estaria ocorrendo nas colônias portuguesas, não apenas no Brasil, como já nos referimos, a implementação de um amplo programa para consolidação do controle do território (FLEXOR, 2003).

Em 1872, Belém se situava como a quarta cidade brasileira em número de habitantes, já sob influência da extração da borracha e do seu papel articulador no mercado regional.

As doações de terras a colonos portugueses e ordens religiosas, a resistência dos Tupinambás e o pouco conhecimento das potencialidades extrativas minerais imprimiram, segundo Sarges (2002), um ritmo mais lento à sua expansão, que se deu inicialmente no sentido do Rio Guamá e da Baía do Guajará.

Mas vão se constituindo “vetores” (CORRÊA et al., 2005) de expansão urbana. Dentre estes, a estrada de Nazaré (atual Avenida Nazaré, a partir da qual se constituiu o atual bairro de Nazaré), e posteriormente a atual Avenida Almirante Barroso, onde os sobrados e mansões vão sendo instalados. Este bairro viria até hoje ser um dos mais expressivos da segregação na cidade, como local de concentração de infraestrutura, em detrimento dos demais (RODRIGUES, 1996).

A cidade vai se expandindo, e vai sendo evidenciada uma diferenciação no “padrão das habitações”. A infraestrutura viária vai definindo as escolhas para construção de moradia ou lazer como investimentos possíveis, em especial a comerciantes e funcionários públicos. Já há evidências de uma especialização e uma “diferenciação intra-urbana”. Coexistiam, por exemplo, os colonos vivendo em casas de chão batido, contrastando com imponentes construções religiosas, e a ausência de condições de acessibilidade a outras áreas da cidade (CORRÊA, 1989).

A extinção da Companhia Geral do Grão-Pará, em 1778, dá início a um período de estagnação econômica. E Belém então vai manter-se, até início do século XIX, ainda concentrada nos dois bairros (Campina e Cidade).

O ensecamento do Lago Piri através de aterramento, que teve início em 1803 e prosseguiu por 20 anos, e o aterramento da orla da Baía do Guajará vão possibilitar a integração entre os dois primeiros bairros da cidade (Campina e Cidade), e também a instalação da estrutura portuária, respectivamente, e esta estrutura portuária viria atender à

⁹⁸ As “rocinhas” eram casas de campo, de veraneio e final de semana das famílias mais abastadas.

exportação da borracha no final do século XIX e duas primeiras décadas do século XX, conhecido como o “período áureo da borracha”. Ao mesmo tempo já vai estabelecendo a natureza corporativa da ocupação da orla de Belém, concorrendo com uma economia e sociabilidade que integra cidade e ilhas, através de comércio de produtos extrativos oriundos das ilhas e de municípios próximos a Belém.

Decorrente do aterramento do Lago do Piri foram construídas a Praça Felipe Patroni, o atual Palácio Antônio Lemos, sede do governo municipal e do Museu de Arte de Belém, um trecho das Ruas Ângelo Custódio, da Travessa Padre Eutíquio e antiga estrada de São José (atual Av. 16 de Novembro). Instituiu-se, a partir de então, a lógica de negação das funções dos rios para a cidade e sua gente, como meio de transporte, meio de sobrevivência e de relação com a natureza.

O século XIX, entre 1835 e 1840, é marcado pela revolução cabana, que teve Belém como seu lugar central, em defesa da liberdade e da maior participação política do povo paraense, em oposição ao autoritarismo do governo provincial, sendo um marco de resistência na história desta cidade.

A construção de 1.500 m de cais do novo porto, no início do século XX, alteraria a fachada da cidade nesta área (entre o Ver-o-Peso e o bairro do Reduto) (PENTEADO, 1968).

CAPÍTULO 9

AS TRANSFORMAÇÕES SE INTENSIFICAM: FRENTE A LUGARES SELETIVOS

9.1. DE LUGARES SELETIVOS AO LUGAR COMO ABRIGO

O período que ficou conhecido como o “período da economia da borracha” ou “período da borraha” (RODRIGUES, 1996, p. 4) foi marcado pelo ingresso de recursos derivados da sua exportação e pela identificação, em Belém, das mais profundas e definitivas transformações (RODRIGUES, 1996), reveladoras de uma cidade que crescia sob um processo de segregação. Esta cidade se insere entre as primeiras cidades brasileiras a dispor de energia elétrica, também dotada de abastecimento de água, usina de incineração de lixo, bonde elétrico e grandes obras arquitetônicas como o Teatro da Paz (Figura 24), palacetes, como o Palcete Pinho (Figura 25 a,b) e Placete Bolonha (Figura 26) e parques construídos ou refuncionalizados para atender à inspiração do paisagismo europeu de grande influência na cidade. Praças, como a Praça da República, a Batista Campos (Figura 27), chalés de ferro, que viriam compor, por exemplo, o conjunto que envolve feira e mercado do Ver-o-Peso (Figura 28), que foi apresentado e aprovado como demanda no Orçamento Participativo de 1997.

O Palcete Pinho encontrava-se em reforma, recentemente concluída, iniciada em 2003/2004 para abrigar uma escola de formação de jovens músicos, voltada para aqueles que não tinham acesso a escolas privadas, como os filhos de feirantes, crianças que se encontravam submetidas à catação de lixo, aos moldes do que ocorria no Solar da Beira, um prédio histórico antes abandonado, que teve seu uso refuncionalizado para a arte, como um teatro popular.

Figura 24 - Belém do Pará: Teatro da Paz (2001).

Fonte: PMB, 2001.

Figura 25 a,b - Belém do Pará: Palacete Pinho, em restauração (2004).

Fonte: PMB, 2004.

Figura 26 - Belém do Pará: Palacete Bolonha (2001).

Fonte: PMB, 2001.

Figura 27 - Belém do Pará: Praça da República (2001).

Fonte: PMB, 2001.

Figura 28 a,b - Belém do Pará: Mercado do Ver-o-Peso (1997 e 2003, respectivamente).

Fonte: PMB, 1997.

Fonte: PMB, 2003.

Este período é marcado por intervenções de caráter estético de natureza profundamente segregadora. Assiste-se uma refuncionalização do território, que vai se reconfigurando para atender aos interesses de seringalistas e comerciantes, uma elite emergente da *Belle Époque*. Tal processo é impregnado de valores aos quais o governo do Intendente Antonio Lemos (1897 a 1911) responde. De acordo com Sarges,

[...] é sob a égide do pensamento positivista associado ao movimento urbanizador que ocorria na Europa, especialmente na capital francesa, que Antonio José Lemos administrará Belém [...] habitada por pessoas com diferentes culturas e experiências diversas (SARGES, 2002, p. 114).

Para Trindade Júnior,

[...] o intento de modernização, que ganha expressão em sua administração, provoca a elitização do espaço urbano, através da alocação de recursos em áreas privilegiadas e da erradicação dos setores populares para áreas mais distantes do centro, tal o direcionamento dado ao urbanismo, através das intervenções diretas e das normas impostas (TRINDADE JR., 1998, p. 40).

O processo de expansão urbana, em parte (por que a partir dos anos 50/60 o mesmo vai se estender às “baixadas”) já vinha se desenhando rumo às terras altas, estimulado também pela Estrada de Ferro Belém-Bragança (Figura 29).

Figura 29 - Belém do Pará: Estrada de Ferro Belém-Bragança, na então Av. Tito Franco, atual Av. Almirante Barroso.

Fonte: Coimbra, 2009. Disponível em: <http://somostodosedmilson.blogspot.com/2011/04/belem-400-anos-estrada-de-ferro-de.html>. Acesso em: 12/04/2011.

A Estrada de Ferro Belém-Bragança trouxe uma continuidade viária de Belém à região nordeste do Estado ocupada até este período prioritariamente através de colonização agrícola, saindo de Belém no sentido do atual município de Ananindeua (RODRIGUES, 1996), processo que vai se constituindo no embrião da atual Região Metropolitana de Belém (Figura 30 a,b)⁹⁹

Figura 30 a,b - Região Metropolitana de Belém (em 1973 e 1995).

Fonte: Mercês et al. (1997), apud Corrêa et al. (2005).

A concentração da infraestrutura nas áreas centrais acentua a segregação socioespacial. Formas de viver consideradas não coerentes ao projeto de cidade que Lemos tenta impor eram punidas. Dentre outras, havia a proibição de se tomar banho nas praças e chafarizes, ir à janela, como também se regulava o cotidiano no interior das residências normatizado-o através de um Código de Postruas. E assim é que

Para essa segregação, muito colaborou, também, a perseguição empreendida pelo intendente Antônio Lemos, no período de 1897 a 1902, contra os sobrados do centro urbano e contra as “puxadas”¹⁰⁰ e barracas existentes em toda a cidade. Várias ruas tiveram suas “puxadas” e barracas desapropriadas e demolidas pela ação do intendente, podendo-se citar como exemplos a Avenida Quinze de Agosto (atual Presidente

⁹⁹ A Região Metropolitana de Belém (RMB) foi instituída juntamente com as demais Regiões Metropolitanas do Brasil através de Lei Complementar nº. 14, de 8 de julho de 1973. Inicialmente, constituída pelos municípios de Belém e Ananindeua. Após a CF de 1988, quando os Estados passam a ter a atribuição de instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o Governo do Estado do Pará, a institui por meio de Lei Complementar nº 27, de outubro de 1995 (Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides, que foi incorporado em 1994. Santa Bárbara do Pará foi incorporada por Lei de dezembro de 1996). A RMB conta atualmente (IBGE, 2010) com 2.071.660 habitantes: Belém: 1.428.368; Ananindeua: 498.095; Marituba: 89.267; Benevides: 43.423; Santa Bárbara do Pará: 13.507 (IBGE, 2007). Benevides apresentou taxas de crescimento populacional de 10, 72% ao ano na década de 80 (os demais municípios tiveram média de crescimento de 2% ao ano).

¹⁰⁰ Segundo Cruz (1971, apud Corrêa et al., 2005, p 38, “puxadas” eram casas de frente estreita e longo comprimento, dotadas de um corredor largo, construído em um dos lados, para onde abriam os cômodos. Lemos considerava tais puxadas insalubres e feias. Na visão de Lemos, as “puxadas” destas ruas constituíam clamorosos contrastes para a beleza da Praça da República (CORRÊA et al., 2005).

Vargas), as ruas Ferreira Pena (atual Avenida Assis de Vasconcelos) [...] As barracas nas recém-abertas vias do bairro do Marco também foram objeto da fúria de Lemos (CORRÊA et al., 2005).

Para dar cumprimento aos padrões urbanísticos exigidos, foi criada a Guarda Municipal em 1897, com funções de fiscalização e também de aplicação de multas, uma vez que

O projeto de urbanização da cidade com a construção de praças, jardins, quiosques, belos palacetes, largas avenidas, amaranhava-se com o bota-abixo de cortiços, da proibição de ambulantes em determinadas vias da cidade, do controle dos trabalhadores através da obrigatoriedade de matrículas e da multa ao carroceiro que conduzia mal a sua carroça; enfim era uma série de medidas que marcavam esse dia-a-dia com confrontos entre a população e os representantes da municipalidade (SARGES, 2002, p.147).

Lemos elaborou um Plano de Vias e Parques, no qual dois bairros – Marco e Pedreira – passam a compor a estrutura urbana dotados de ruas de formato regular. De acordo com Corrêa, este Plano “mais tarde, resultou em dificuldades de implantação de redes de infraestrutura e na ocupação de lotes alagados ou alagáveis” (Idem, p. 37). Isso porque Lemos ao empreender seu plano contornou os terrenos baixos, como bem ressalta Rodrigues (1995).

A implantação dos bondes, inicialmente de tração animal, em 1883, e posteriormente os bondes elétricos (1907 a 1947) (Figura 31) e sua concentração em áreas de cotas altas acentua ainda mais o processo de segregação. Estas áreas se valorizam e tornam-se cada vez mais inacessíveis aos segmentos de menor renda.

Figura 31 - Belém do Pará: bonde elétrico, início do século XX.

Fonte: <http://parahistorico.blogspot.com/2009/02/belle-epoque-e-era-lemos.html>
Acesso em: 09 set. 2010.

Belém já se encontrava no período que Moreira (1989, p. 52) descreve como de “continentalização” iniciado em meados do século XIX, período este antecedido da sua fase de “penetração” (início do século XVIII). Da sua fundação ao século XVIII, este autor define como a sua fase “ribeirinha”.

Frente à queda dos preços internacionais da borracha, em razão da sua produção intensiva na Malásia, e, com isso, a queda nas importações de produtos europeus, tem início a constituição de unidades industriais localizadas em dois bairros, quais sejam, Campina e Reduto (CORRÊA et al., 2005).

A partir dos anos 30 vão ser evidenciados processos que intensificam a densificação técnica do território, como a construção de um dique na orla do Rio Guamá (hoje, Avenida Bernardo Sayão), favorecendo o acesso a uma grande extensão de terra a famílias de baixa renda.

Os anos 40 do século XX são marcados pela imobilização de uma grande área de terra por instituições públicas no limite da Primeira Léguas, especialmente militares, o que se configurou no chamado “Cinturão Institucional”; pela verticalização (mais de 5 andares) na principal via (Av. Presidente Vargas) de ligação do centro comercial com outras áreas da cidade, instalando serviços de hotelaria e outros; e a instalação de unidades industriais em áreas localizadas além do centro.

Em estudo denominado “Formas de Apropriação e Uso do Território”¹⁰¹ realizado pela Prefeitura de Belém em 2000, através da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP) e da Fundação Papa João XXIII, um trabalho integrante da Coleção “Mapas de Belém” no âmbito das ações de implantação do Congresso da Cidade, foi realizado minucioso levantamento documental e de campo sobre áreas institucionais no município de Belém e, dentre estas, as áreas que configuram o chamado “Cinturão Institucional”, onde têm relevância as áreas reservadas às Forças Armadas para instalações militares, como a base aérea, aeroporto, hospitais militares, centro de formação, além da base naval e áreas destinadas à

¹⁰¹ Estudo realizado em 2000, portanto, as áreas institucionais referidas, particularmente as militares, ainda se encontravam sob seu controle. Entre 2008 e 2010 parte dos imóveis foram repassados ao Governo do Estado, que, contudo, manteve a destinação institucional, como uso para a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Centro de Eventos. Não dispomos dos mecanismos adotados nem da dimensão das áreas repassadas. Deve ser levado em conta ainda, o fato de que algumas parcelas destas áreas institucionais como exemplo, as áreas de servidão das linhas de transmissão de energia, são ocupadas por famílias que fizeram seu lugar de morar e também lugar de lazer e diversão em especial através de atividades esportivas, como futebol e outros. Durante o Governo do Prefeito Edmilson Rodrigues, o mesmo solicitou às Forças Armadas através do Comando local o repasse de parte das áreas militares para destinação de uso coletivo para atividades esportivas, educacionais, culturais e outros usos coletivos, o que não foi conclusivo em prol do município.

moradia dos militares. De acordo com Tupiassu (1968, p. 24, apud PMB/SEGEF/FUNPAPA, 2000, p. 41) estas áreas compõem “os investimentos integrantes do esforço de guerra”. São ressaltadas ainda as dificuldades para a delimitação dessas áreas, contudo conclui-se que somente as Forças Armadas possuem seu domínio e titularidade 2.170,07 ha ou 12, 48% da área continental do município localizadas nos Distritos do Dabel, do Daent e do Daben. Nas ilhas, há uma área de 106,45 ha ocupada pelo Ministério da Aeronáutica.

A noção de interceptação à expansão urbana como aludido em alguns trabalhos, poderia sugerir escassez de terras para fins de moradia contribuindo para a chamada expansão para além da Primeira Légua e para a ocupação das áreas de baixada, contudo a escassez é produzida.

Outro conjunto de áreas imobilizadas para fins institucionais que também compõem o “Cinturão Institucional” são aquelas para fins educacionais e científicos que alcançam 19,1% da área continental do município. São as áreas onde se localizam a Embrapa/Amazônia Oriental, a Universidade federal do Pará (UFPA), o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) – Parque Zoobotânico e Centro de Pesquisa), e a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Acrescente-se ainda como área considerada no estudo entre as “áreas para fins de prestação de serviços energéticos”, a Eletronorte, que têm a mesma localização, conformando com as demais, parte do conjunto chamado de “cinturão institucional”.

Na Introdução do referido trabalho, Almeida (2000a, p. 21) chama a atenção para o fato de que “extensos domínios do território de Belém foram apropriados por instituições públicas, militares e civis, em períodos caracterizados por regimes de exceção, quais sejam: Estado Novo (1937-45) e ditadura militar (1964-85). Tratar-se-ia, segundo o autor, da exigência de grandes áreas como requisito de defesa e da soberania.

O processo de ocupação das terras alagadas ou alagáveis por famílias de menor renda, frente ao não acesso às terras altas, próximas aos bairros centrais, se dá ao mesmo tempo em que vão se formar as vilas residenciais decorrentes da valorização dos terrenos nas áreas de cota mais alta, o que leva os proprietários a desmembrá-los, ao mesmo tempo em que ocorria a intensificação e expansão da verticalização nos bairros mais centrais, e que tem nos últimos anos alterado a paisagem de Belém como em nenhum outro período.

Nos anos 60, já sob influência das transformações que passam a ocorrer na Amazônia e em Belém, especialmente a construção da Rodovia Belém-Brasília, quando, de acordo com Trindade Jr. (2008), tem início um processo de metropolização através da incorporação de vilas e cidades sob uma dinâmica de unificação e, ao mesmo tempo, de fragmentação da malha

urbana, que se desdobraria nas décadas posteriores. Considera que neste período se identifica, de um lado, uma sofisticação no modo de vida, e, de outro, a “favelização”, a formação de assentamentos precários, déficit habitacional e insuficiência de equipamentos urbanos. Para o autor, o processo de metropolização de Belém se dá em dois momentos: um é o da forma metropolitana compacta, e o outro, o da forma metropolitana dispersa e desconcentrada.

Há um primeiro momento nos anos 60 em que as “áreas de baixada” que se concentram no centro são ocupadas; e outro que se estende para a chamada periferia, avançando para outros municípios, antes considerados áreas rurais. Este último já se dá na década de 80, seguindo o traçado viário da BR-316 no sentido de Ananindeua, Marituba e Benevides, e também da Rodovia Augusto Montenegro, avançando para Icoaraci e também a Outeiro, na Ilha de Caratateua, em Belém. A estas áreas, Trindade Jr. (1998, p. 47) define como “Área de Expansão Metropolitana”. Corrêa (1988) considera que nos anos 80, o meio técnico não teria se modificado na mesma intensidade daquela observada até a década de 70. Contudo, destaca-se a grande quantidade de conjuntos habitacionais construídos especialmente em Ananindeua, onde também foi evidenciado o período de maior intensidade de ocupações para fins de moradia.

Para Trindade Jr., as “baixadas” (Idem) já não consistem, hoje, no local de moradia das famílias de baixa renda, passando por um processo de valorização, ao mesmo tempo em que se evidencia a constituição de novos assentamentos humanos sob uma dinâmica de metropolização de Belém, em que a forma compacta do espaço metropolitano vai sendo substituído por uma forma dispersa, o que indica uma reestruturação espacial, mas, por outro lado, a horizontalização como uma face da metropolização tem como suposto a verticalização, que traz de forma acelerada a instalação de edifícios, que

Elevam-se como barreira física e social. A construção dessa muralha rompe abruptamente o horizonte visual de quem a observa desde as ilhas [...] Os edifícios projetam sombras sobre o rio, mas a cidade não mais ‘tem os rios nas suas margens’, que apenas pode ser olhado furtivamente a partir de fendas mascaradas. Vive-se de costas para o rio, rejeitando totalmente o vínculo aquático [...] (MARÍN; CHAVES, 1997, p. 412, apud TRINDADE JR., 2005, p. 6).

O outro elemento é aquele que avança no sentido oposto ao percurso das águas, que segue o eixo das rodovias a partir dos anos 80 como já referido, através da instalação de condomínios horizontais e nos últimos anos também é evidenciado um intenso processo de verticalização tanto no eixo viário central das Avenidas Augusto Montenegro e BR-316, quanto nas vias acessórias a estas, que também são objeto de intervenções estatais, como

viaduto, novas vias, criando uma fluidez que as favorece e as valoriza, do ponto de vista do uso corporativo. Instalam-se por meio de grandes grupos nacionais e locais, ou associados, como proprietários de shoppings centers, de supermercados, de instituições de ensino, de empresas de construção civil e incorporadores.

Este processo nos remete ao que nos diz Santos (1992, p. 66) sobre como se dão os elementos do espaço no lugar. Do ponto de vista temporal, estes são assíncronicos, exprimem diferentes datas, mas não impedem que os objetos possam ser usados de diferentes formas ao mesmo tempo, numa totalidade concreta que é a cidade. Do ponto de vista espacial há uma assincronia, na qual há diferentes estados e situações em que algumas construções são modificadas, e outras desaparecem para dar lugar a outras. Nesse processo vai sendo formado o território e o que está à nossa frente é a paisagem “onde as substituições correspondem às inovações” (Idem).

Neste entendimento, o “espaço é assíncronico e ao mesmo tempo revelador e organizador da sincronia” sob relações funcionais, em que todas as variáveis trabalham juntas, e assim “cada lugar é um sistema espacial não importa qual a idade dos seus elementos” (p.66). Trabalhamos com esta ideia de que é com essa assincronia organizada que o Governo do Povo se encontra em 1997, como um dos diferentes momentos da história e de constituição desta cidade.

Mas este processo não é imune às resistências, pois, os anos 70/80 se destacam pelas mobilizações em torno da luta por terra urbana para fins de moradia e políticas como de educação, saneamento, segurança e outros.

9.2. MOVIMENTOS SOCIAIS EM BELÉM: ALGUMAS NOTAS

O padrão urbanístico adotado em Belém, de aterramento de áreas alagadas, de igarapés e de densificação técnica das áreas de cota mais alta, em detrimento das chamadas “áreas de baixada” (TRINDADE JR., 1997, p. 22) não se dá de forma igual para todos, e também não se faz sem a denúncia de usos desiguais e diferentes do território.

A organização de movimentos sociais em Belém, em especial a partir dos anos 70/80, assume estreita relação com um padrão de urbanização que segrega, que expulsa famílias das áreas mais tecnicamente densificadas, que se deu mediante remanejamentos, como ocorreu, por exemplo, na Doca de Souza Franco, no canal da Avenida Tamandaré, sem remontarmos

ao contínuo aterramento para usos corporativos, desde a sua fundação, e o processo que ocorre com a orla de Belém (AMARAL, 2005; PNCSA, 2010).

Além dos remanejamentos de famílias para áreas mais afastadas do local original de moradia, incidiram sobre estas, despesas antes inexistentes, que inviabilizavam sua permanência nos lugares que passam a ser constituídos mediante a dotação de infraestrutura como eventos modernizadores que produzem outros como a “cobrança do uso do solo, taxas de serviços urbanos, interferência através do planejamento e de remoções, a população como que se organiza socialmente para opor resistência a essas intervenções e drenagens de seus parques recursos” (ABELÉM, 1988, p. 35).

Não podemos esquecer o contexto político-institucional em que os eventos identificados em Belém se desenrolam, qual seja o de governos militares, em que a capital era governada por coronéis. Não se colocava como possibilidade qualquer estratégia de participação, nem mesmo a que Carvalho considera ser “participação constrangida” (CARVALHO, 1994, apud CARVALHO, 2000, p. 101), como aquela que resulta tão somente na garantia de políticas compensatórias.

A partir das lutas nos bairros, os movimentos se articularam em entidades associativas com apoio de entidades de assessoria, da igreja, que Petit (1996, apud MALATO, 2004) relata como a passagem do “Movimento Casa Própria” (Idem, p. 60) para a criação da Comissão de Bairros de Belém (CBB), antecedida da Comissão dos Bairros Pobres de Belém.

Para Leila Mourão (1982, p. 30, apud MALATO, 2004, p. 141), a emergência de conflitos em torno da terra urbana em Belém está associada a dois processos, que consideramos parte da mesma dinâmica, ou da mesma dinâmica de seletividade dos lugares, e que já nos referimos nesta parte da tese. Um, foi a ocupação de parte das áreas de baixada no século XIX por famílias que as destinavam para atividades pastoris, e que ficaram conhecidas como “fazenda de vacarias”. A transferência, como herança, pelas famílias que se intitulavam proprietárias, tornou possível a constituição de grande quantidade de terras em áreas próximas ao centro da cidade, sob controle de poucas famílias.

Outro aspecto diz respeito à imobilização, nos anos 40, de terras localizadas no limite da Primeira Léngua Patrimonial de Belém, destinadas especialmente a instituições públicas e às Forças Armadas (PMB, 2000a), áreas que são denominadas de “Cinturão Institucional”.

Os movimentos em Belém adotavam diferentes instrumentos de luta, como campanhas, atos de protesto, e ainda abaixo-assinados, e que se inscreviam em situação de forte repressão policial, e dos que se diziam proprietários, com expulsão das famílias das áreas, destruição de suas casas, prisões e fichamento criminal (PARACAMPO, 1992, apud MALATO, 2004).

Paracampo (1992, apud MALATO, 2004) considera que o arrefecimento dos movimentos que reflete no fato de que na metade dos anos 80, praticamente se esgotam os protestos, as passeatas na Região Metropolitana de Belém. O que antes era feito em situação de conflito, agora, segundo a autora, se dá como diálogo em um ambiente democrático. No lugar dos abaixo-assinados como pressão, ganha lugar uma relação direta com as lideranças portadoras de pautas possíveis de atendimento.

O contexto em que essa mudança ocorre é das eleições para governador, em que é eleito um governador do PMDB, e Belém e sua região metropolitana passam por um intenso processo de ocupações, além de desapropriações pelo governo do Estado inscritas em práticas clientelistas que durariam os dois mandatos do Governador (TRINDADE, Jr., 2005).

As eleições municipais de 1996 em Belém aglutinaram os agentes que haviam convergido para as lutas pela democratização, mas não apenas isso, pois passaram, com a eleição de um governador do PMDB – que Trindade Jr. associa a práticas clientelistas – a se confrontar com o Estado, por meio, dentre outras, de lutas sindicais de trabalhadores, incluindo os da assistência e da educação, que se organizavam em passeatas, greves e pressionavam por negociações.

De um movimento ancorado nas lutas por terra urbana associada à moradia, assim como em infraestrutura, a partir de 1996 verificamos que, além da potencialidade dessa trajetória e legitimidade dos movimentos urbanos, vão despontar ou ganhar visibilidades grupos sociais até então com pouca representatividade no cenário político-social, como as mulheres, homossexuais – que criaram sua primeira entidade em 1990, o Movimento dos Homossexuais de Belém (MHB). Marcelo Souza (2004, p. 117) considera que a emergência de movimentos como estes contribuem para a “politização da cidade”, ao lhe possibilitar visibilidade e capacidade de mobilização do que chama de “novíssimos movimentos” (Idem) que se inserem assim no que denomina de “ativismos sociais” (Idem).

Processos como o que ocorreram em Belém se coadunam ao que Marcelo Souza (2004, p. 95) considera “práticas associativas”, potencializadoras do planejamento urbano e que contribuem para “alargar o horizonte da participação” (Idem, p. 94), em especial quando

estas se deslocam do tema apenas da moradia e do bairro, de forma mais restrita, para uma pauta mais abrangente.

Depreende-se que a relação com o Estado, mesmo sob situação de conflito, traz uma potencialidade para participação. Em 1992, o Pará contou com dois prefeitos petistas eleitos nas cidades de Gurupá e Oeiras do Pará, que se defrontariam com as práticas clientelistas no ato de administrar (PETIT, 1996), e em 1996, a eleição do Prefeito da capital trouxe enormes desafios. Podemos dizer que em Belém existia, até 1996, não apenas uma propensão à participação, uma vez que as lutas urbanas em Belém já se mostravam, como em outras cidades, uma realidade. Houtzager et al. (2000, p. 262), analisa a propensão à participação sob duas perspectivas: uma, é a que chama de “perspectiva da sociedade civil”, e a outra, a “perspectiva da polis”. Nas duas, têm-se como ponto de partida o que denominam de “atores institucionalmente situados” (Idem, p. 265), que são aqueles que estabelecem vínculos com atores políticos institucionais, e dentre estes atores encontram-se os movimentos sociais.

A instalação do OP em Belém, em 1997, nos indica ter sido uma possibilidade de aglutinação de movimento que se encontrava organizado, e é potencialido na sua propensão à participação existente na cidade Belém, e o Congresso da Cidade amplia como possibilidade de encontro do que Raffestin (1980) denomina de programas convergentes.

CAPÍTULO 10

DAS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO AO CONGRESSO DA CIDADE

10.1. DESDE O ATERRAMENTO DO “PIRI”: EVENTOS REVELADORES DE DIFERENTES INTENCIONALIDADES

Se tomarmos o marco inicial do planejamento urbano no Brasil nos termos de Villaça (2004), Belém não terá registrado o que na literatura sobre a urbanização e/ou planejamento desta cidade é identificado como o primeiro projeto urbanístico na sua história, ainda no período colonial (CORRÊA, 1989; AMARAL, 2005).

O aludido projeto urbanístico de ensecamento do Lago Piri foi considerado solução para a integração física da cidade, frente ao argumento da limitação à sua expansão a partir do local de sua fundação. Em razão de tal “obstáculo” foi cogitado, inclusive, a transferência da cidade, em 1633, decorridos 17 anos da sua fundação e, posteriormente, em 1655. O local de fundação da cidade, o Forte do Presépio era contornado pelos Rios Guamá e a Baía do Guajará e isolado das terras de cotas mais altas.

O ensecamento do alagado ou “Lago Piri”, portanto – proposto no século XVIII e realizado no século XIX – é assim considerado o primeiro projeto urbanístico de Belém, mas não assume importância na literatura como marco do planejamento. Como um projeto específico, foi uma intervenção localizada, mas naquele momento tomava proporções com efeitos em toda a cidade, e ao mesmo tempo expressava um padrão de urbanização a que Belém foi submetida desde a sua origem. De acordo com Villaça, o planejamento no Brasil tem início apenas em 1875, e Belém não se insere como referência na sua periodização do planejamento urbano no Brasil (AMARAL, 2005).

Somente em 1953 é que vai ser encontrada referência a formulações no âmbito do planejamento urbano em Belém. A primeira tentativa, denominada “Propósitos de Governo” tinha como conteúdo um conjunto de medidas voltadas para recuperação de áreas degradadas no centro da cidade, pavimentação de vias, instalação de esgotos. Estas medidas não foram

cumpridas; e em 1956 foram formuladas proposições urbanísticas, definindo limites de altura em determinadas ruas do centro, que também não foram implementadas (CORRÊA, 1989).

Se não havia um Plano nos termos de uma intervenção intraurbana, a cidade não esperava um plano para crescer. E as respostas setoriais já apontavam para uma forma de buscar soluções, como ocorreu com o saneamento, mais especialmente água e esgoto. Este processo de densificação, incluído as instituições, assim como as ações empreendidas, é descrito por Farias (2011, p.180-184). Para o abastecimento de água em Belém, eram utilizados os poços e carros pipas, chamados aguadeiros, desde o século XVII até final do século XIX (CRUZ, 1944, apud FARIAS, 2011, p. 180), passando por iniciativa não conclusiva de contratação de empresa inglesa para fornecimento de água, seguido do arrendamento de áreas de manancial para uma empresa que passa a vender água. Com a desapropriação desta empresa, em 1898, foi criado em 1900 o Serviço de Água e as nascentes foram tornadas de utilidade pública, desde a sede até 20 km da capital (Lei nº 611, de 1900). Tendo sido constituída a Companhia das Águas de Belém, em 1901, transformada em Diretoria de Serviço de Água, até que em 1912 é inaugurado o primeiro reservatório, ainda não suficiente para cobertura do atendimento, o que levou ao aumento da exploração das águas das nascentes (Idem).

A alusão aos canais, às “áreas de baixada”, às bacias hidrográficas no processo de formação do território belemense, muitas vezes nos parecem como se estes tivessem vida autônoma, ou até mesmo como se os planos fossem a solução, o que Maricato relativiza como solução para as cidades. O Canal do Una, que se localiza na chamada bacia hidrográfica do Una, onde reside cerca da metade dos moradores de Belém, começou a ser construído como um desaguadouro para transportar as águas do Igarapé Água Preta para o Igarapé do Utinga, resultando na construção da primeira estação de tratamento de água, em 1936.

A divisão da cidade em 5 (cinco) setores, e a construção de respectivos reservatórios surgem no contexto de um contrato entre o governo do Estado do Pará e uma companhia inglesa, que passa a exercer a regulação e também assume a responsabilidade de expandir o atendimento. A criação do Departamento Estadual de Águas, em 1946, em substituição ao Serviço de Água e a ampliação da Estação de Tratamento do bairro de São Brás, antecede a elaboração de um Plano Geral de Obras, voltado para reestruturação do sistema de abastecimento de água, em 1950 (Idem).

O conteúdo da primeira referência a uma iniciativa de planejamento urbano não incorpora tal processo, a despeito de prever obras de esgotamento sanitário. Tem-se, como

regra, o próprio saneamento compartilhado, pois água e esgoto não fazem parte da mesma estratégia, e isso para não falar da coleta de lixo, e pavimentação.

E somente em 1970, depois da criação do Departamento de Água e Esgoto, em 1962, este foi transformado na Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa). A rede de esgoto só tem registro de sua construção de 1906 a 1915, de 45 km de rede coletora, até que em 1955 foi previsto em projeto elaborado pela empresa Byngton & Cia, a cobertura de 472 mil pessoas até 1985. Após 15 anos, tem início tal execução, mas de forma incompleta.

A Cosanpa, contudo, também não cobria o atendimento dos moradores das áreas de expansão, nem tampouco as ilhas, sendo criado então, em 1969, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB).

Do ponto de vista institucional, em termos de planejamento, foi criado em 1959 o Conselho Permanente do Plano Diretor, que poderia imprimir uma dimensão mais relacional entre as políticas, mas segundo Coorêa (1989) este se voltou apenas para a área central da cidade, definindo gabaritos, largura de ruas e afastamentos. Isso em um período em que na esteira das ações do governo federal, no final dos anos 60 a segregação se intensifica através do remanejamento de famílias de baixa renda que residiam em áreas alagadas no centro da cidade para as chamada “área de expansão”.

Em 1975/1976 houve estudos sobre os requisitos de construção para lançamento de esgotos na Baía do Guajará, e em 1987 foi elaborado o Plano Diretor de Esgoto Sanitário para a área urbana (4 polos e 17 bacias) apontando diretrizes, mas também não foi completamente executado.

Este processo ressalta aspectos em um período da dinâmica territorial de Belém em que a segregação vai se tornado mais aguda (PENTEADO, 1968; TUPIASSU, 1968, apud CORRÊA et. al., 2005). Há uma excessiva concentração de serviços no centro da cidade, assim como o tráfego de veículos particulares se sobrepondo ao transporte coletivo. Amplia e se intensifica o processo de ocupação das “baixadas” e o início de um processo de periferização¹⁰². Acentua-se ainda o agravamento da insuficiência da oferta de empregos e a precariedade dos serviços urbanos. A impossibilidade de “expansão contínua e horizontal” da

¹⁰² Trindade Júnior define periferia como sendo o “espaço produzido socialmente, onde se reproduz a força de trabalho de baixo poder aquisitivo, definindo ambientes segregados no conjunto do espaço urbano” (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 28).

cidade em razão do chamado “cinturão institucional” potencializa a valorização das terras da Primeira Léguas Patrimonial¹⁰³.

A construção da Rodovia Belém-Brasília, que se insere em uma estratégia de modernização que supõe dotar o território de uma infraestrutura, ou de objetos técnicos e assegurar que lugares antes distantes se tornem acessíveis, mas de forma seletiva, se constitui em um dos eventos provocadores das maiores mudanças que Belém passa a vivenciar após o período de extração gomífera.

Belém passa a se constituir no principal centro de articulação comercial da região. Entre 1950 e 1970 – período em que foi elaborado o Plano de Metas – Belém teve a sua população (Figura 32) elevada em quase 200%, ou 3 vezes mais que a existente nas duas décadas anteriores. Belém vai assumindo cada vez mais o seu caráter metropolitano, e concentra as demandas por serviços públicos, emprego, e todas as pressões advindas de uma cidade que se urbanizou de forma acelerada nas últimas décadas.

Figura 32 - Belém do Pará: Crescimento Populacional (1872/2010).

Fonte: IBGE - Censos Demográficos, 1872/2010.

As práticas socioespaciais impuseram a esta cidade as injunções próprias à sociedade capitalista, agudizadas ainda pelo que Santos (2006b) nos traz como desencontro da escala da ação – como o pensado, onde a decisão acontece – e da escala do resultado – como o

¹⁰³ No ano de 1626, tendo como referência o Forte do Presépio, como marco inicial de formação urbana, definiu-se a primeira delimitação territorial representada por uma légua de terra, correspondente a uma área de 2.343,25 ha, doada pela Coroa Portuguesa, através da Carta de Doação e Sesmaria ao Conselho da Câmara Municipal e tendo como limites as atuais Avenidas Doutor Freitas e Perimetral (PMB, 2001). Posteriormente, em 1899, essa área foi aumentada em mais uma légua, doada à municipalidade pelo Estado (SARGES, 2000).

acontecer no lugar, pois os processos que vão conformando Belém ocorrem sem que seus moradores tenham sido escutados, participado das decisões sobre a cidade.

A inserção das chamadas atividades modernizadoras na Amazônia, de acordo com Costa (1971), não provoca internalização de renda, trabalho e trazem consigo altos custos sociais, concentração de riqueza e reconfiguram o território amazônico, especialmente o estado do Pará, através da ação determinante do Estado.

A ação combinada de dotação pelo Estado de infraestrutura e de uma política de incentivos fiscais e creditícios para uso corporativo, e a centralização externa das decisões acerca da região marcam com incidência diferenciada o período que se inicia com a criação do Banco de Crédito da Amazônia, em 1951, hoje Banco da Amazônia, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, hoje Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia atravessando o período desenvolvimentista no qual o “Programa de Metas” (1956-1960) propunha a ocupação territorial da Amazônia. Para tanto, destaca-se a construção da rodovia Belém-Brasília, razão pela qual, conforme Ianni (1979, p. 156), com esta rodovia se reduzia um pouco a distância entre a Amazônia e os maiores centros populacionais, tornando-se a seu ver mais mais integrada à sociedade brasileira.

Entre 1964 e 1985, uma das metas programáticas do governo militar consistia no desenvolvimento e integração nacional da Amazônia que o levou a “estabelecer novos objetivos e criar novos meios para uma política de ocupação e dinamização da economia da Amazônia” (Idem, p. 226).

Destaca-se, ainda, a apropriação de terras públicas por grandes grupos econômicos, fazendeiros, madeireiros e pela implantação de projetos de geração de energia e minero-metalúrgicos tornando o Estado do Pará o de maior incidência de mortes por conflitos agrários no Brasil (CPT, 2007).

Na primeira metade dos anos 80 se dá a instalação a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, em decorrência da demanda de energia das empresas eletrointensivas como Alunorte (produtora de alumina) e Albras (transforma alumina em alumínio), fundadas nos anos 70. Empresas estas, integrantes do conglomerado sob monopólio da Companhia Vale do Rio Doce, e voltadas para o mercado externo. Ao mesmo tempo, campanhas estatais e a expectativa de mudança de vida provocam o afluxo de contingentes crescentes

de pessoas para a Amazônia, bem como deslocamentos internos, incluindo a capital, Belém (MITSCHIN, 1989).

Este processo, em termos regionais, dá origem a novos núcleos urbanos que se tornariam sedes municipais a partir dos anos 80 em diante, e ao crescimento de cidades pré-existentes, em que Belém se destaca com o recrudescimento da insuficiência de serviços públicos e de trabalho. Tal dinâmica se realiza imersa em um movimento de centralização e fragilidade do poder local (CASTRO; MARÍN, 1987).

A chamada “expansão urbana”, do ponto de vista espacial, não representa assim uma extensão física de lugar de morar, de trabalhar e de viver, pois o meio técnico vai se tornando cada vez mais denso, mas não acessível a todos, e o que nos anos 50 e 60 era definido como processo de “periferização” redonda na chamada “conurbação”¹⁰⁴ (com Icoaraci e Ananindeua). Processo este acentuado a partir dos anos 70, no qual o município de Ananindeua, atualmente o segundo município do Estado do Pará em população, que hoje apresenta uma taxa de urbanização de 99,76% (SEPOF, 2009, apud FARIAS, 2011, p. 183) viria, juntamente com a capital, a se constituir na base da formação da Região Metropolitana de Belém, em 1973.

A chamada “Segunda Léngua Patrimonial”¹⁰⁵ vai sendo cada vez mais ocupada, em especial, em decorrência da instalação de unidades industriais e conjuntos habitacionais.

Os anos 70 destacam-se, ainda, pela realização de levantamentos para elaboração de Planos, e apontavam para a concentração da verticalização em bairros localizados na chamada “Primeira Léngua Patrimonial”, viabilizada com recursos do Sistema Financeiro da Habitação, ao mesmo tempo em que a ocupação das “baixadas” alcança densidades superiores a dos bairros mais verticalizados.

É neste período, de acordo com Corrêa (1989), que são elaborados Planos de caráter metropolitano, como o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém, em 1974 (PDGB), o Plano de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Belém e o Plano de Estruturação Metropolitana, os dois últimos em 1980. De acordo com este autor, o primeiro, não procedeu

¹⁰⁴ Ferreira (1986, p. 470, apud CORRÊA et al., 2005) define conurbação como sendo o “Conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios ou por cidades reunidas, que constituem uma sequência, sem, contudo, se confundirem”.

¹⁰⁵ “Corresponde à outra léngua, acrescentada à Primeira Léngua Patrimonial, no final do século XIX, doadas, desta feita, pelo Governo do Estado, mas que diferentemente da outra doação, não chegou a ser delimitada. (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 105-106).

a uma discussão sobre a “organização interna do espaço”, detendo-se a aspectos como a extensão da malha urbana, e apresentava apenas diretrizes e objetivos.

Em 1975, um trabalho intitulado “Monografia das Baixadas (SUDAM/DNOS, 1976) indicava uma intervenção “piloto” em uma área da Bacia do Una (uma das 14 Bacias Hidrográficas de Belém). Para sua elaboração foi realizado diagnóstico, no qual apontava, dentre outros aspectos, que 77% das famílias residentes na área urbana se inseriam na faixa de renda de zero a três salários mínimos (FIBGE, 1970, apud SUDAM/DNOS 1976, p. 49-52), o que demonstra bem – do ponto de vista da renda – quais as famílias que passam a ocupar as “baixadas”.

Chama a atenção, ainda, o argumento apresentado para a ocupação dessas áreas, atribuindo-a à expectativa, por parte de seus moradores, que seria motivada pela expectativa de propriedade por parte dos seus moradores, conforme argumentado no referido documento. Estas expectativas, segundo versa o referido documento, “estimulam a invasão e consequentemente a precariedade da ocupação do solo urbano” (SUDAM/DNOS, 1976, p. 49). Neste estudo é considerada ainda a “Necessidade urgente de que sejam detalhados os planos existentes a nível global para que a ação governamental se antecipe aos problemas [...] hoje estamos pagando por um déficit de planejamento existente desde 1920”.

Este trabalho nos sugere também a forma de apreensão das situações identificadas, como as práticas cotidianas foram interpretadas como problemas sociais derivados da “ociosidade de grande parte da população, que na falta de um trabalho regular ou de uma recreação sadia e orientada (essas áreas são desprovidas de cinema, parques, quadras de esporte, praças etc.), dedicam-se aos jogos de cartas, dama, bilharito, tráfico de entorpecentes, prostituição e casas de tolerância, fazendo com que haja registros abundantes de incidentes e confusões das mais variadas ordens. [...] Diante de um quadro tão carente, as famílias que não aceitam tais padrões de comportamento social, procuram apoio nas reduzidas instituições religiosas e assistenciais, existentes nessas áreas, onde encontram pessoas preparadas para orientá-las na busca de melhores condições físicas (aterro de ruas, construção de pontes etc.) e sociais” (SUDAM/DNOS, 1976, p. 51).

Segundo Corrêa (1989), a equipe não teria sido inserida na sua execução, ao que atribui o que considera o fracasso desta ação, uma vez que, dentre outros aspectos, as famílias remanejadas retornaram aos seus locais de origem. A Bacia do Una, onde vivem cerca de 600 mil pessoas, passou nos últimos vinte anos por um processo de urbanização que ainda não tem dimensionados

os seus resultados, porquanto há tendências e evidências de que a “macrodrenagem”, concluída na metade dos anos 2000, vem promovendo a valorização imobiliária desta área¹⁰⁶ e tendendo ao aprofundamento de um processo de reconfiguração já em curso.

Neste mesmo ano de 1975, o Departamento Municipal de Estradas e Rodagem (DMER) contratou equipe de consultoria para elaboração do “Plano Viário para Belém”. Ao mesmo tempo, encontrava-se em elaboração, o que é considerado o primeiro Plano de caráter compreensivo para a Região Metropolitana de Belém – “Plano de Diretrizes Metropolitanas”, sob responsabilidade da CODEM, e “Plano de Estruturação Metropolitana” elaborado por uma empresa contratada (CORRÊA, 1989). À elaboração de Planos não correspondia uma ação do Estado, o que para Villaça (2002) é critério para a existência de planejamento urbano. A drenagem de canais para implantação de grandes avenidas, como a Avenida Tamandaré e Visconde de Souza Franco; a construção das Avenidas Primeiro de Dezembro e Pedro Álvares Cabral; a duplicação da Rodovia Augusto Montenegro e ampliação do número de pistas da Avenida Almirante Barroso, dentre outras, acentuaram o caráter desse processo de densificação técnica e de modernização. Os conjuntos habitacionais construídos para famílias de baixa renda, que hoje se localizam majoritariamente no município de Ananindeua, entre os quais o denominado “Cidade Nova” (I a VIII) respondiam ao caráter de que se revestia essa tecnificação.

Até os anos 80, Corrêa (1989) considera não ter existido um Plano de organização intraurbana da Região Metropolitana de Belém. De acordo com Lima (2009, apud FARIAS, 2011, p. 179) a gestão da RMB sempre coube à Secretaria de Planejamento do Estado, e nos anos 90 teria sido marcada por ações dispersas, suscitando e favorecendo pressões isoladas dos municípios em torno dos seus próprios interesses.

Ainda para o referido autor, os anos 2000 são marcados por divergências e dificuldades de “alinhamento político partidário inviabilizando a afirmação de uma gestão metropolitana efetiva” (Idem). Destaca, ainda, nestes anos, o processo de ocupação nas ilhas de Mosqueiro, Outeiro e Cotijuba, e nas margens dos eixos viários municipais, em Belém e em terras de proprietários particulares nos demais municípios da RMB.

Alguns trabalhos analisam ou mencionam as perspectivas políticas e teóricas correspondentes ao governo do Estado do Pará¹⁰⁷ e ao governo municipal neste período. Nos

¹⁰⁶ Sobre os efeitos, assim como os aspectos urbanísticos relacionados ao reassentamento de famílias, ver: Costa et al. (2006), Oliveira (2006), Portela (2005) e Pereira (1999).

sugerem uma apreensão de que os eventos que se instalavam em Belém, advindos de outras esferas, como o governo estadual, chegavam como verticalidades, que se evidenciavam no fato de que a forma de governar Belém instalada em 1997 trazia à tona a coexistência de diferentes projetos enquanto concepção e visão de mundo, que por meio das ações e da materialidade ligadas a estas se revelavam e se opunham.

Milton Santos (2006), refletindo sobre o poder de determinação da sociedade nacional sobre a divisão do trabalho nos leva a refletir sobre um nível de ação possível nos municípios, embora insuficiente para sozinho engendrar todas as mudanças necessárias. O autor chama atenção de se distinguir a ação de cada um dos níveis, frente à determinação da sociedade nacional sobre a divisão do trabalho, uma vez que escolhas na distribuição dos “conteúdos técnicos e funcionais” (SANTOS op cit., p. 272) pela “sociedade nacional” (Idem) resultam do uso do seu poder político na imposição de normas, orçamentos, planos. Ou seja, “a sociedade nacional pesa com seu peso político sobre a parcela local da configuração geográfica e a correspondente parcela local da sociedade, através das qualificações de uso da materialidade imóvel e duradoura” (Idem). Porém, a sua significação ocorre no lugar em razão das condições de sua acolhida. Consideramos que além da sociedade nacional há um nível de interferência de outras esferas, como a esfera estadual.

10.2. EVENTOS REVELADORES DE INTENCIONALIDADES

Alguns eventos são ilustrativos dessa relação e expressam que uma concepção de planejamento e uma forma de governar se revelam pelo sistema de ações e pelo sistema de objetos, que consubstanciava a concepção de urbanização que perpassava estas diferentes esferas. Se este apontava para a perspectiva de uma “cidade mercadoria” como critica Vainer (2001), ou assentada no projeto de uma “urbanização democrática” (SOUZA, 1981).

Márcio Douglas Amaral (2005) estuda sobre as intervenções na orla de Belém, que se estendem aos projetos denominado “Feliz Luzitânia” que envolve parte do conjunto arquitetônico no local de fundação da cidade, do Governo do Estado, assim como o projeto “Estação das Docas” comparativamente ao Projeto Ver-o-Rio e ao Ver-o-Peso.

¹⁰⁷ Durante os anos de 1994 e 2006, o Pará teve dois governadores do Partido Social Democrata Brasileiro - PSDB, consecutivamente. O primeiro, Almir Gabriel esteve no governo por dois mandatos, e o segundo Simão Jatene, por um mandato no último período referido. Embora sem uma referência explícita. Entre 1997 e 2004, Belém foi governada pelo Prefeito Edmilson Brito Rodrigues, à época, do PT.

Apoiado em Souza (2002), Amaral (2005, p. 218-220) considera em seu estudo diferentes conteúdos quanto aos elementos que distinguem as intervenções na orla sob diferentes abordagens do planejamento, como os chamado “modelo estratégico” e “modelo participativo” ao estabelecer uma comparação entre os projetos do Governo do Estado e do Município.

O autor considera que os projetos urbanísticos realizados pelo Governo do Estado, como o projeto de recuperação de uma área portuária denominada “Estação das Docas” como aqueles inscritos na concepção do chamado “modelo estratégico” (Figura 33) e os da Prefeitura no chamado “modelo participativo” (Figura 34) ou como “Gestão Estratégica” e “Gestão Participativa” para o Estado e a Prefeitura, respectivamente, para se estabelecer uma comparação (Figura 35).

Figura 33 - Gestão Estratégica de Cidades e o “Complexo Estação das Docas” e “Feliz Lusitânia”, conforme Douglas (2005).

Critérios/Modelos	Modelo Estratégico	Complexo Estação das Docas e Núcleo Histórico e Cultural Feliz Lusitânia
IDEIA-FORÇA CENTRAL	Modernização da cidade	Pós-Modernismo
FILIAÇÃO ESTÉTICA	Pós-Modernismo	Pós-Modernismo
ESCOPO	Não estritamente físico-territorial	Não estritamente físico-territorial
GRAU DE INTERDISCIPLINARIDADE	Médio	Pequeno
PERMEABILIDADE EM FACE DA REALIDADE	Semi-apriorismo	Apriorismo
ABERTURA À PARTICIPAÇÃO POPULAR	Pequena (formas pseudoparticipativas)	Nenhuma (não existe participação popular na gestão)
ATITUDE EM FACE DO MERCADO	Acrítica	Acrítica
REFERENCIAL POLÍTICO-FILOSÓFICO	Neoliberalismo	Neoliberalismo

Fonte: Amaral (2005, p. 218).

Figura 34 - Gestão Participativa e o Complexo do Ver-o-Peso e o Projeto Ver-o-Rio, conforme Amaral (2005).

Crítérios/Modelos	Modelo Participativo	Complexo Ver-o-Peso e Projeto Ver-o-Rio
IDÉIA-FORÇA CENTRAL	Justiça social	Justiça social pela radicalização da democracia, inversão de prioridades, protagonismo social.
FILIAÇÃO ESTÉTICA	Desimportante	Associação da arquitetura e do paisagismo simples ao regionalismo amazônico.
ESCOPO	Não estritamente físico-territorial	Não estritamente físico-territorial
GRAU DE INTERDISCIPLINARIDADE	Grande	Pequeno
PERMEABILIDADE EM FACE DA REALIDADE	Potencialmente grande e podendo ir além do semi-apriorismo.	Grande tendendo a ir além do semi-apriorismo.
ABERTURA À PARTICIPAÇÃO POPULAR	Ambigüidade; não apresenta com clareza questionamento a democracia representativa: é tolerante com formas de pseudoparticipação.	Grande potencial, inclusive, com parcerias, delegação de poder e busca pela autogestão.
ATITUDE EM FACE DO MERCADO	Oscilação entre a crítica radical e a crítica moderada.	Crítica radical
REFERENCIAL POLÍTICO-FILOSÓFICO	Oscilação entre socialismo democrático e reforma da social democracia.	Tendência a reformulação do modelo de democracia, com ênfase na participação.

Fonte: Amaral (2005, p. 219).

Figura 35 - Elementos Comparativos na Gestão do Espaço da Orla pelos Governos Municipal e Estadual, conforme Amaral (2005).

Elementos	Governo Municipal	Governo Estadual
Quanto à Forma Espacial	Singularidades e particularidades regionais	Padronização arquitetônica e paisagística
	Identidade regional	Identidade global
	Simplicidade	Sofisticação
Quanto ao Uso Principal	Público	Privado
	Coletivo	Seletivo
	Baixo e médio poder aquisitivo	Demanda solvável
Quanto à Dimensão Social	Cooperativismo	Empreendedorismo
	Inversão de prioridades	Ações economicamente estratégicas
	Solidariedade	Competitividade
	Demanda social	Demanda de mercado
	Controle social	Controle privado

Fonte: Souza (2002, apud AMARAL, 2005, p. 220).

Em estudo sobre o OP e Congresso da Cidade, como uma experiência de democratização da gestão pública na Amazônia, Malato (2006) faz referência aos constrangimentos impostos pelo Governo do Estado ao município de Belém. Dentre outras situações identificadas desde o primeiro ano do Governo do Povo, destaca-se a redução progressiva da cota-parte¹⁰⁸ do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ainda em 1996 (Tabela 1) (PMB/CRC, 2000e; PMB/SEFIN, 2004; MALATO, 2006). A esta medida, o governo municipal respondeu com discussão em torno dos critérios técnicos junto às instâncias competentes do governo estadual, com ações judiciais¹⁰⁹, discussões no âmbito do Congresso da Cidade e debate público que resultou em várias manifestações populares de caráter de denúncia e reivindicatório (Figura 36), tema este que tem recorrência nos fóruns do Congresso da Cidade. No evento de abertura do II Congresso Geral da Cidade, Laélia Brito afirma que:

Estamos aqui hoje e vamos dar prosseguimento no ano de 2003 em eixos escolhidos pela população para que possamos além de nos apropriar de nossa cidade, das dificuldades que vivenciamos, mas também nos apropriar de temáticas que antes o povo nem imaginava estar discutindo juntamente com o Governo, como saneamento básico, municipalização da saúde, ICMS, impostos e outros mais (Laélia Brito, Conselheira da Cidade, em janeiro de 2003 no Galpão da Companhia Docas do Pará) (Transcrição do II Congresso Geral da Cidade/PMB/SEGEF, 2003).

Ou ainda, por Sérgio, no contexto das discussões sobre os projetos demandados para o Distrito chamando atenção para o fato de que:

¹⁰⁸ Ainda em 1996, após as eleições municipais, o Governo do Estado enviou Projeto de Lei à Assembleia Legislativa que alterava a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) pertinente a Belém. Era o prenúncio do que Belém passaria a vivenciar na relação com esta esfera de governo. Referimo-nos às implicações de dois projetos políticos que se confrontariam durante oito anos, e que se expressavam de diferentes formas e meios. O último projeto de Lei votado na Assembleia Legislativa, em dezembro de 1996, foi encaminhado pelo Governo do Estado alterando os Coeficientes de Distribuição do ICMS no Estado, o que provocou uma redução de 16% nas receitas transferidas do Estado para um orçamento aprovado pela Câmara Municipal, com base na participação de 39,27%. Os dados da Secretaria de Fazenda Estadual no período 1998-1999 apontavam para uma participação positiva de Belém na movimentação de mercadorias e serviços do Estado, na ordem de 50,4% e 51,11%, respectivamente. Em 1999, quando a previsão do índice foi alterada duas vezes no mesmo ano, não observou nenhuma previsão legal. O órgão responsável por realizar estudos sobre os municípios no Estado foi extinto em 1999, pelo então governador. No ano de 2004, o valor estimado de 500 milhões seria suficiente para zerar o déficit de educação infantil em Belém, de 40 mil vagas, conforme estimativas da SEGEF e SEMEC, 2004. Poderiam ainda possibilitar a pavimentação de cerca de 1000 ruas, de cerca de 570 m, em toda a cidade, algo em torno de 150 milhões, conforme estimativa da Secretaria Municipal de Saneamento. Às vésperas das eleições para governador, no ano de 2010, a Prefeitura de Belém e Governo do Estado fizeram um acordo extra-judicial, no qual definem valores inferiores aos valores registrados em 13 anos.

¹⁰⁹ Até 2003, o município de Belém tinha em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado (TJE)/PA, as seguintes ações: Mandado de Segurança – Processo 1999.303066, sob a relatoria da Desembargadora Maria Izabel Benone (com parecer favorável do Ministério Público Estadual-MPE); Ação Ordinária – Processo 2000.117171-3, tramitando na 15ª Vara Cível (com parecer favorável do MPE); Ação Cautelar – Processo 2000.113959-9, tramitando na 15ª Vara Cível; Ação Ordinária – Processo 2002.120550-5, tramitando na 25ª Vara Cível (PMB/SEFIN, 2004).

Se nós não tivéssemos sendo roubados, são 433 milhões que o Estado vem tirando da Prefeitura. O governador já está lá nove anos nesse governo porque já era secretário do governo Almir e vem continuando a política de acabar com a prefeitura [...] (Sérgio, morador do Distrito de Icoaraci, em abril de 2004 no Clube Ibirapuera (Transcrição dos Congressos Distritais/2004. In: PMB/SEGE, 2004f)

Tabela 1 - Belém do Pará: Redução dos Coeficientes de Participação pelo Governo do Estado e Perda de Receita de ICMS (1994/2004).

Ano	Coeficiente	Perda de Receita
1994	39,27	Sem registro
1995	39,27	Sem registro
1996	39,27	Sem registro
1997	33,00	17.523.878,03
1998	33,00	17.033.207,46
Jan. a Jun./99	33,00	30.655.583,42
Jul. a Dez./99	25,79	55.107.952,73
2000	24,72	62.189.029,88
2002	23,81	76.082.763,56
2003	23,57	94.081.989,76
2004	22,05	106.446.663,79
Total	-	433.093.188,82 (*)

Fonte: PMB/SEFIN, 2004, dados atualizados pelo IPCA-E.

(*) A perda acumulada e corrigida até o ano de 2004 é R\$ 433.093.188,82, e projetada para o ano de 2004 seria estimada em cerca de 500 milhões. A perda de receitas municipais decorrentes desse processo provocou uma inversão na relação entre receitas próprias e receita transferida pelo Governo do Estado: em 1996 as receitas próprias do município representavam 43,95% e as transferências estaduais 56,05%. Em 2003 estas participações foram de 58,63% e 41,37% respectivamente.

Figura 36 - Belém do Pará: Caminhada em Defesa de Belém Contra as Perdas do ICMS (2003).

Fonte: PMB, 2003.

Rodrigues (2010), em estudo sobre a globalização neoliberal e a privatização dos recursos hídricos, situa a resistência do município de Belém à intenção de privatização dos serviços de saneamento, falando também do lugar de Prefeito de Belém à época. Esse processo assume uma dimensão estratégica no cumprimento dos princípios do Congresso da Cidade na luta pela manutenção da titularidade do município sobre os serviços de saneamento em Belém e em favor da manutenção deste como serviço público. A proposta de privatização surge no contexto do Plano de Modernização do Estado, no qual o BID recomenda a privatização dos serviços de saneamento na Região Metropolitana de Belém (FARIAS, 2011).

Em Belém foi desenvolvida uma campanha de posicionamento público estimulada pela Prefeitura, envolvendo universidades, entidades nacionais e locais associadas ao tema, conselheiros e delegados do Congresso da Cidade em torno de seminários, congressos, caminhadas e atos públicos.

10.3. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO DE BELÉM (1997 A 2004)

O Sistema do planejamento implantado no período desta pesquisa buscava criar um referencial de participação social que aglutinasse os diversos mecanismos de planejamento através do Congresso da Cidade como forma de fornecer conteúdos articulados entre si ao processo de participação vinculada às políticas. Buscava romper com a atuação segmentada dos órgãos municipais, o que levou a uma proposição inicial de estruturação do planejamento através da “Marcas de Governo”, entre 1997 e 2004 (PMB, 2001e) ; e de “Eixos Estratégicos”, de 2001 a 2004(PMB/SEGEP, 2001, 2001a; 2002d; 2004a, 2004b).

Dotado de uma estrutura recente com relação ao planejamento municipal, visto que em 1997 o município contava com apenas quatro anos da criação da primeira Secretaria de Planejamento do Município de Belém. Deve ser considerada, ainda, a existência de um órgão municipal com funções metropolitanas, que não assume em termos efetivos tal função. Era neste que se localizava uma Coordenação Geral de Planejamento, com funções municipais. Contudo, Corrêa (1989) nos assevera que não houve uma experiência de planejamento intraurbano para Belém.

A Secretaria de Planejamento, embora tenha coordenado o processo de elaboração do Plano Diretor de 1993, que contou com certo nível de diálogo com as entidades representativas dos movimentos sociais – em especial aqueles voltados às consideradas, questões urbanas (MALATO, 1993) – assumia funções voltadas fundamentalmente para elaboração do Orçamento Municipal. Realizava, ainda que de forma localizada, como iniciativa da própria equipe, na tentativa de executar algumas ações previstas no Plano Diretor – que previa a implantação de um Sistema Municipal de Informações através da sistematização de dados estatísticos apoiado em fontes secundárias, a constituição de um acervo de documentos e outras fontes bibliográficas.

Podemos apontar dois eixos centrais na estratégia municipal de implementação de um modelo político-institucional que proporcionasse uma permanente incorporação das demandas derivadas do processo de participação e também possibilitasse o cumprimento do Programa de Governo da Frente de Partidos pela qual o Prefeito foi eleito. De um lado, esta se apoiava na estrutura pré-existente, mas que pudesse responder aos princípios da democratização das decisões sobre o planejamento da cidade. E, de outro, na definição de objetivos que pudessem aglutinar todo o governo em torno das políticas, buscando romper com a segmentação setorial¹¹⁰.

Decorrem desta estratégia os objetivos que orientavam toda a dinâmica de funcionamento do governo, traduzidos como “Marcas” e que mantêm o sentido de se constituir o que Antonaz (2005, p. 5) traduz como “um *modus facendi* particular” – ou o meio através do qual o governo se identifica e se expressa no imaginário popular (PMB/SEGE, 1998). Esses objetivos visavam a realização de políticas tendo como princípio que a existência humana não se realiza obedecendo a uma compartimentação setorial, e que tinha no simbolismo da infância, a criança como símbolo de um projeto de futuro. Martins (2000, p. 23) os traduz como “objetivos substantivos do Governo do Povo no processo de intervenção na cidade e de garantia de direitos e, no âmbito interno, realizam a articulação interinstitucional entre as diversas instituições municipais”.

A Marca “Belém Cidade Criança” consistia assim na perspectiva da integralidade das ações e uma visão de futuro que orientava a execução das políticas, ou “políticas praticadas” (Idem). De uma estrutura político-administrativa extremamente segmentada, as Marcas e os

¹¹⁰ “Setorial” aqui entendido como as políticas, o que difere das referências que vimos fazendo aos grupos setoriais, que também denominamos de grupos sociais, que eram aqueles que participavam do Congresso da Cidade por outros critérios, que não apenas o político-administrativo.

Eixos Estratégicos ou temáticos buscavam subordinar essa fragmentação a objetivos que aglutinassem todas as políticas.

As “Marcas de Governo” ao aglutinarem os objetivos de todo o governo, assumidos por meio do processo de participação, conformavam-se como um sistema de ações que traduziam em planos intersetoriais, diretrizes, ações e metas que envolviam prioritariamente um conjunto de políticas, todos subordinados aos objetivos ou Marcas. Para tanto, assumiam uma composição que não fugia da estrutura administrativa que se mantinha, mas subordinava as suas ações às deliberações colegiadas e pactuadas nas Marcas, que assumiam enquanto parte de uma estrutura técnico-política, uma rotina de reuniões regulares e atividades de planejamento que orientavam a execução das políticas.

Assim, a Marca Dar um futuro às crianças e aos adolescentes, que se concretizava a partir da educação, da assistência, do esporte, do lazer, da cultura, da saúde e também da geração de renda para os pais, como forma de assegurar direitos universais às crianças e aos jovens; Revitalizar Belém, que incorporava os aspectos urbanísticos, culturais, econômicos e ambientais; Sanear Belém, voltada para a política de saneamento, fossem nas questões relativas à limpeza pública, drenagem e pavimentação, seja no abastecimento de água e esgotamento sanitário; Saúde para Todos, que representava a implementação de uma política voltada para a valorização e manutenção da saúde, em detrimento da doença, combinada com necessidades curativas, mas buscando a consolidação de um projeto preventivo, articulado à dimensão do trabalho, da moradia e do saneamento básico; Transporte humano, que buscava traduzir a opção pela vida, pela segurança e pelos interesses coletivos, bem como a humanização do transporte e do trânsito na cidade; Valorização do Servidor e do Serviço Público, que tinha por objetivo o reconhecimento da importância do servidor público como pessoa, com uma função social das mais importantes na construção de um projeto de cidade e na afirmação do papel do Estado na sociedade; Participação Popular, que expressava uma concepção, um princípio básico de construção do poder popular, em que a cidade não é constituída de usuários, mas de cidadãos que efetivamente podem decidir e exercer controle sobre os serviços públicos no exercício de sua cidadania (RODRIGUES et al., 2002).

Na passagem do OP para o Congresso da Cidade são mantidos os mesmos princípios, contudo, o propósito de trazer par o mesmo processo todas as discussões sobre a cidade os Eixos Temáticos (Figura 37) passam a compor o sistema de ações que conformam a estruturação do Congresso da Cidade. Tendo início em 2001, uma discussão aberta à cidade em todo o processo do Congresso da Cidade, naquele ano, esta foi remetida para um

documento final que passou a ser o condutor das ações do governo (SEGEP, 2001). Até 2000, ainda se mantinha o OP e os demais fóruns em separado.

Figura 37 - Belém do Pará: Eixos Temáticos estruturadores do planejamento (2001).

Eixos Estratégicos (Diretrizes)	Órgãos Estruturadores das Diretrizes Estratégicas
Desenvolvimento urbanístico e ambiental	SEHAB, SEURB, SEGEP, CODEM, SESAN, SEMA, SEFIN, COMUS, BELEMTUR, CTBEL, SECON, AR's, FUMBEL
Desenvolvimento humano por uma economia solidaria	FUNPAPA, SEMEC, SESMA, FUMBEL, SEURB, SEGEP, CODEM, SESAN, SEMA, SEFIN, COMUS, BELEMTUR, CTBEL, SECON, AR's
Desenvolvimento humano pela inclusão social	FUNPAPA, SEMEC, SEMAJ, SESMA, FUMBEL, SEGEP, COMUS, SECON, AR's
Desenvolvimento humano por uma cidadania cultural	FUMBEL, SEGEP, SEMAJ, SEMAD, SEMA, COMUS, BELEMTUR, SECON, AR's
Gestão democrática e qualidade social do serviço público	FUNPAPA, SEMEC, SEMAD, IPAMB, SEMAJ, SESMA, SEGEP, COMUS, CTBEL, AR's, CONSELHO DISTRITAL
Direitos humanos	FUNPAPA, SEMEC, SEMAJ, SESMA, SEGEP, COMUS

Fonte: PMB/SEGEP, 2001.

Observa-se, assim, que o Congresso da Cidade se situava como o evento máximo de onde pretendia o governo, do qual derivassem os demais, e este assumido como uma forma de governar (RODRIGUES, et al. 2001). Dessa forma, o poder de decisão se concentrava no Congresso da Cidade (Figura 38) para onde foram convergindo também as discussões sobre projetos e ações que já haviam sido definidos em torno do Programa de Governo, e que juntas constituíam um Plano de Investimento em que constavam as demandas do OP ainda não realizadas, as demandas do Congresso do ano de 2002, e os projetos em curso, incluído deliberações anteriores do OP e do próprio congresso no ano de 2001. Embora 2001 não tenha sido um ano de deliberação de demandas, houve propostas que se traduziam em ações do governo, a exemplo de mudanças nos procedimentos de identificação dos portadores de HIV para acesso ao transporte gratuito; o passe livre no transporte público para pessoas portadoras de deficiência; o Memorial dos Índios, construído como parte de uma intervenção urbanística, que se deu por dentro do Plano de Desenvolvimento Local da Orla

de Belém, o Projeto Ver-o-Rio, assim como o Memorial dos Povos Afrodescentes, que teve suas obras iniciadas em 2004 no mesmo local.

Como processo interno, mas articulado ao anterior, foi implantado um processo decisório (PMB/SEGEP, 2001b) interno que tinha como lugar máximo de decisão o Comitê do Plano¹¹¹, sob Coordenação do Prefeito e o Fórum de Secretários (Figura 39), do qual participavam os Administradores Regionais dos Distritos Administrativos. Ainda no conjunto de instâncias rotineiras, foi instituído um Comitê Financeiro (Secretaria de Planejamento, de Finanças e Chefe de Gabinete do Prefeito), que desempenhava o papel de acompanhamento da Receita e de compatibilização e programação orçamentária e financeira com a demanda de receitas para a realização das ações do governo.

Figura 38 - Belém do Pará: Organograma - Sistema de Planejamento do Governo do Povo (1997-2004).

Fonte: PMB/SEGEP, 1997.

¹¹¹ O Comitê do Plano consistia em uma instância política de coordenação, e era composto pelo Gabinete do Prefeito (Prefeito e Chefe de Gabinete); Coordenadores de Eixos temáticos; Secretaria de Planejamento, Secretaria de Finanças, e contava com participação de convidados recorrentes como a Coordenadoria de Comunicação, a Assessoria de Projetos Especiais, assim como em situações específicas, técnicos e outros secretários convidados.

A partir de 2001, foi mantida a mesma dinâmica, contudo, subordinada ao processo de Congresso da Cidade (Figura 3). Mas, o que importa neste aspecto do planejamento como tema central (pela primeira vez no município), não é apenas a conversão de papéis da secretaria ou a instituição de um processo de tomada de decisão; e nem somente a busca pela constituição de um Sistema de Planejamento que envolvesse a todos, senão a busca, nos termos do que nos traz Souza, que era a possibilidade de “Questionar o urbano oficial ou “policial” [...] e democratizar a urbanização, o planejamento, o desenvolvimento e a política” (SOUZA, 1981, p. 8).

Figura 39 - Belém do Pará: Organograma - Sistema de Planejamento do Governo do Povo, com o Congresso da Cidade (2001-2004).

Fonte: PMB/SEGEp, 2001.

Havia, contudo, um processo interno, a partir do qual tornava-se possível a consolidação das ações, avaliação de definição conjunta de definição da estratégia de ação do governo. Rodrigues e Novaes (2002, p. 15)¹¹² afirmam que

Reconhece-se a importância da adoção de métodos de planejamento restritos aos membros do governo, a fim de compatibilizar a construção dos objetivos estratégicos com a construção cotidiana do governo – o Planejamento por Ação Estratégica (PAE) proposto e adotado por Luiz Sérgio Gomes da Silva tem contribuído para uma ação integrada e imprescindível para a apropriação, pelos membros do Governo do Povo, dos mecanismos estatais de administração; têm possibilitado a elaboração de propostas de estratégias para a ação de governo a fim de qualificar o processo de decisão popular sobre o plano para a cidade (RODRIGUES; NOVAES, 2002, p. 15).

De tal apreensão é que se identifica um conjunto de eventos que consistiam nos chamados “planejamentos das Marcas”, dos “órgãos municipais” do “governo”, que consistiam nos lugares das discussões sobre a criação das condições técnico-políticas para viabilização das ações na cidade, no que concernia às diversas políticas de forma articulada.

Podemos depreender preliminarmente que o processo a partir do qual o governo tomava suas decisões apontava para a clara intenção de que estas fossem subordinadas ao processo de participação popular, sem que isso implicasse na ausência de uma postura propositiva nos marcos da realização de um Programa de Governo que se coaduna aos interesses populares que se expressavam na ferramenta de planejamento, que se instalou como evento denominado “Congresso da Cidade”.

¹¹² Os autores ressaltam que, contudo, concordam com Carlos Vainer (VAINER, 2000), que para governos comprometidos “com alternativas capazes de oferecer outros valores e projetos ideais de cidade” o Planejamento Estratégico Urbano, que tem Borja e Castells como ideólogos, não servem de modelo alternativo ao “padrão tecnocrático-centralizado-autoritário de planejamento (Idem, p. 15). Refinetti (2000, p. 93-94) analisando o planejamento municipal em Belém, no período de 1997 a 2000, afirma que “O governo parece ter-se conduzido sem purismos teórico-ideológicos, mas sem a menor concessão quanto a seus objetivos [...] O próprio projeto urbano é politizado. Nenhuma proposta técnica ou intervenção é neutra. O rumo é inegociável, o tempo e as formas de atingi-lo estão sempre abertos a todo tipo de contribuição. São exemplos dessa postura a forma assumida pelo Congresso da Cidade e pelo Orçamento Participativo [...] A inserção do Congresso da Cidade no centro (ou melhor dizendo, no topo) do Processo de Planejamento é o que se poderia esperar de um governo que se propõe a fazer Planejamento, sem ser tecnocrático nem populista. No entanto, a criação de um fórum envolvendo diversos setores sociais é preceito da maior parte dos Planos Estratégicos de Cidade [...]”.

10.4. EM BUSCA DA AFIRMAÇÃO DE OUTRA RACIONALIDADE FRENTE A UM TERRITÓRIO DA DESIGUALDADE

O uso do território do município de Belém, e os desafios a que esta cidade se encontra submetida apontam para um estudo que não se restringe à análise de carências históricas aferidas por indicadores. No entanto, estes nos auxiliam. Mas, concordamos com Francisco de Oliveira, para quem a cidadania deve ser entendida “como o ato a partir do qual se realiza a luta por direitos e não uma “acumulação de bem-estar e qualidade de vida” (OLIVEIRA, 2002, p. 2). Assim, algumas variáveis nos ajudam a revelar que a segregação socioespacial pode ser evidenciada e está relacionada à escolha dos lugares para instalação, às ações que os animam, e que lhe dão vida.

É certo que as pessoas estão em todos os lugares, mas isso se faz de forma desigual, em razão das escolhas hegemônicas dos lugares, que não estão acessíveis a todos, uma vez que onde há maior densidade técnica não se mantém, enquanto lugar de morar, para aqueles que detêm as menores rendas, pois os lugares não estão acessíveis a todos, a não ser como fábula (SANTOS, 2006). Não fosse assim, os que detêm menor renda poderiam residir onde desejassem na cidade. Mas não é o que pode ser evidenciado quando nos detemos sobre a distribuição espacial dos domicílios, adotando o critério de renda aqui apresentado por Distrito Administrativo (Figura 40).

Em termos percentuais, Belém é uma cidade em que no ano de 2000, 155.057 chefes de domicílio (o que representa 53,3% do total) declararam ter rendimento mensal abaixo de 3 salários mínimos (IBGE, 2000). Se observarmos a concentração desses chefes de família, identificamos que a maioria, ou seja, 45.612 ou 29,4% reside no Dagua, que, embora se constitua no Distrito Administrativo de maior número de moradores em todo o município, não há uma relação entre concentração populacional e renda, uma vez que no Dabel, terceiro em população, apenas 5.993 ou 3,8%, entre todos, encontravam-se nesta faixa de renda. Por outro lado, entre 12.539 que declararam possuir renda acima de 20 salários mínimos, 7.923 ou 63% residiam no Dabel, e 1.115 ou 8,9% no Dagua.

Tomando como referência os anos de estudos (0 a 3 anos; 4 a 10 anos; 11 a 14 anos e 15 anos ou mais) dos chefes do domicílio por distrito administrativo (Figura 41a-d) observa-se que

no Dabel residem 1.607 (ou 2,6%) dos 60.639 chefes de domicílio que declararam ter estudado, no máximo, por 3 anos. O Dagua, por sua vez, concentra 18.818 ou 31%. Mas, se tomarmos a concentração dos que estudaram por 15 anos ou mais, foram registrados 28.173 domicílios, dos quais 13.962 (ou 49,5%) localizados no Dabel e 3.446 (12,2 %) no Dagua.

Figura 40 - Belém do Pará: Rendimento (*) do chefe do domicílio, segundo Distrito Administrativo (2000).

Fonte: IBGE, 2000.

(*) Salário Mínimo no ano de 2000.

Figura 41 a-b - Belém do Pará: Domicílios particulares permanentes, segundo anos de estudo do(a) chefe do domicílio, segundo Distrito Administrativo (2000).

Figura 41 c-d - Belém do Pará: Domicílios particulares permanentes, segundo anos de estudo do(a) chefe do domicílio, segundo Distrito Administrativo (2000).(Continuação...)

Os valores de mercado dos imóveis em Belém também expressam a distribuição espacial e uma diferenciação interna a esta cidade. A atualização cadastral realizada em 1998 possibilitou a evolução da isenção de 15.798 imóveis com valor venal de R\$ 3. 921,29 (três mil reais, novecentos e vinte um reais e vinte e nove centavos) de forma progressiva até que em 2004 entre os 365.729 imóveis cadastrados pela Prefeitura de Belém (CTM, 1998) 179.370 ou 49%, foram avaliados em valores de mercado até R\$ 22.216,88 (vinte e dois mil duzentos e dezesseis reais e oitenta e sete centavos) (Figura 42) e tiveram seus imóveis isentos do pagamento de IPTU.

Figura 42 - Belém do Pará: Total de Imóveis, Valor Venal e Evolução da Isenção do IPTU em Belém (1998/2004).

Fonte: PMB/SEFIN, 2004.

Ao considerarmos as quantidades de imóveis isentos¹¹³ de pagamento de dívida anterior de IPTU, pode ser observada uma distribuição (Figura 43) que demonstra uma concentração no Dagua, Daent, Daben, Dasac e Daico. Apenas os valores absolutos não nos informam as localizações, posto que o Dabel, e Damos apresentem números de

¹¹³ A Lei Municipal nº 8.111, de 28 de dezembro de 2001, permitiu a remissão dos créditos tributários, inscritos ou não em dívida ativa dos contribuintes isentos do IPTU/2002, em razão do valor venal, mas que tinham dívidas anteriores com a fazenda pública, quando ainda não estavam beneficiados pela isenção. A base para a sanção desta lei foi a gradual ampliação da faixa de isenção, em razão do valor venal que vem acontecendo desde 1998. O Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), iniciado a partir do segundo semestre de 1997, com financiamento obtido junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) permitiu a elevação da Receita Própria do Município em 2001. Neste ano, foi 17,19% maior que a Receita Própria do ano anterior. Houve aumento de arrecadação em todos os Tributos Municipais. A arrecadação do IPTU e das taxas a ele agregadas, por exemplo, aumentou em 9,57%. O ISS, por sua vez, teve um incremento de 8,51%. O melhor desempenho ficou por conta da Receita da Dívida Ativa Tributária, que em 2001, superou os R\$13 milhões, o que representou um crescimento de 32,9% em comparação ao ano de 2000. Desde 1998, as isenções constituíram-se em um mecanismo de justiça tributária, ampliada com a realização do Cadastro Técnico Multifinalitário (PMB/SEFIN, 2004).

imóveis isentos muito próximos, contudo, em termos percentuais, distanciam-se em razão da participação relativa do primeiro ser superior a do Dabel.

O total da dívida anterior, de R\$ 24.030.549,11 (vinte e quatro milhões, trinta mil, quinhentos e quarenta e nove reais e onze centavos) para um total de 58.046 contribuintes em toda a cidade.

Figura 43 - Belém do Pará: mapa do total de contribuintes isentos do pagamento da dívida (remissão) de IPTU por Distrito (2001).

Tomando-se como referência a distribuição das isenções de pagamento de dívidas de IPTU e as isenções de pagamento mediante uma progressividade que iniciou em 2008, e que o governo municipal procedeu como uma medida de “justiça tributária” (SEFIN, 2004) para os que dispõem de imóveis de baixo valor, pode-se observar que nos distritos onde há maior renda é onde se concentram tanto a isenção do pagamento

do IPTU quanto dos tiveram as dívidas anteriores isentas de pagamento. Esse dado nos sugere que uma medida que se deu por dentro de uma política, de um Programa de Modernização da Administração Tributária (SEFIN, 2004), e dentro deste como uma medida de implantação de um novo sistema de arrecadação, foi possível levar em conta os usos desiguais de território, traduzindo em termos institucionais o que foi chamado de uma “justiça tributária” (Idem).

Quanto à rede técnica de Saúde, Belém contava, em 1996, com 20 equipamentos e/ou serviços, e um índice de mortalidade infantil de 30,2 em 1996, além de uma escassa rede de serviços (Tabela 2), constituindo-se em uma das políticas em que a densificação técnica do território com a implantação de infraestrutura foi acompanhada do processo de humanização e acolhimento dos que dependem do serviço público de saúde.

Apoiado em duas linhas de intervenção, como: Serviços Básicos de Saúde (Programa Família Saudável, Serviços de Urgência e Emergência, Vigilância à Saúde) e Controle dos Serviços de Saúde do Município (participação popular através do Conselho Municipal de Saúde e dos Conselhos Gestores das Unidades de Saúde), configuravam-se em suporte à implantação de um modelo descentralizado, que tinha na estratégia do Programa Família Saudável (PFS) o eixo estruturante da política de saúde (ao lado da ação dos Agentes Comunitários de Saúde), voltada prioritariamente para a promoção da saúde, a prevenção das doenças e uma assistência universal, integral e igualitária (SEGEP, 2004).

Tabela 2 - Belém do Pará: Rede de Serviços de Saúde (1996 e 2004).

Unidades /Ano	1996	2004
Unidade Municipal de Saúde	17	29
Casa Família	-	29
Programa Família Saudável – PFS (Equipes)	-	73
Programa Agente Comunitário de Saúde – PACS (Equipes)	-	13
Hospital de Pronto Socorro	1	3
Unidade de Referência Especializada	1	15
Serviço de Ambulância	1	1
Hospital Municipal de Mosqueiro	-	1
Total	20	164

Fonte: PMB/SESMA, 2004.

O Programa Família Saudável (PFS) como a estratégia de implementação da política de saúde foi sendo instalado nos Distritos e se desenvolvia em articulação com outros programas, como Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (AIDPI), Pré-Natal, Programa de Controle do Câncer de Colo Uterino (PCCU), Teste do Pezinho, Imunização, Planejamento Familiar, Controle de Hipertensão e Diabetes, Doenças Sexualmente Transmissíveis, Controle e Tratamento de Tuberculose e Hanseníase, dentre outros. Em 2004, o Programa tinha uma cobertura direta a 105.210 famílias e 510.945 pessoas em todos os Distritos de Belém (Figura 44).

Figura 44 - Belém do Pará: Cobertura percentual do Programa Família Saudável e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Jun./2004).

Nota: No Distrito do Dabel existia apenas 1 equipe do Programa de Agentes Comunitários de Saúde.

Dentre alguns resultados na área de cobertura do PFS, podem ser destacados: a) ausência de registro de ocorrência de óbitos por doenças diarreicas; b) diminuição em 35 % nas internações de crianças de 0 a 5 anos; c) quanto ao aleitamento materno exclusivo, a média no município é de 58%, e nas áreas cobertas é 95% (até o 4º mês); d) 85 % das mulheres fizeram o Preventivo de Câncer de Colo de Útero (PCCU); e) redução de 33 para 21/1.000 nascidos vivos na mortalidade infantil (menores de 1 ano); f) 98% das crianças que nascem nas áreas de cobertura fizeram o teste do pezinho; g) 100 % de cobertura vacinal e acompanhamento de pré-natal (SESMA, 2004).

A rede educacional contava com 49 unidades educacionais municipais entre 46 Escolas, 3 Anexos, totalizando 414 salas de aula (PMB/SEMEC, 2002; 2004) e uma estimativa de mais de 100 mil crianças na faixa etária de 0 a 6 anos fora da escola. No ensino fundamental, em 2000, existiam cerca de 10 mil crianças e adolescentes fora da escola, e se não tivesse havido eliminação de 14.343 vagas até 2000 pelo governo do Estado, o déficit poderia ter sido eliminado pela criação de 10.688 vagas pelo governo municipal, entre 1997 e 2004 (Figura 45). O crescimento vegetativo e as vagas eliminadas levaram a um déficit de 27.200 em 2004.

As matrículas no Ensino Fundamental foram ampliadas em 11.613 novas vagas. A matrícula que em 1996 era de 37.845 foi expandida para 48.533 em 2004. As vagas potenciais criadas foram superiores a este número, se nos guiarmos pela média nacional de alunos. Porém, foram respeitadas as deliberações da Conferência Municipal de Educação, que estabeleceu o número máximo de alunos para cada ciclo, menores em relação à média nacional, em prol da qualidade do processo ensino-aprendizagem.

Figura 45 - Belém do Pará: evolução da matrícula no Ensino Fundamental (1997 a 2004).

Fonte: PMB/SEMEC, 2004.

Ao mesmo tempo em que o município ampliava o número de vagas, as demais esferas de governo fechavam escolas ou reduziam o número de matrículas (Figura 46), o que trouxe implicações na redução do déficit na educação. Comparando-se os governos Estadual e Municipal, em Belém houve redução de 33.747 alunos pelo Governo do Estado em 8 anos, impedindo a universalização desse nível de ensino no município. Em 1996 existiam 256.729 matrículas em todas as esferas de governo e na rede privada. Em 2004 face à redução na esfera estadual (de 173.643 para 139.896), na federal (de 4.534 para 1.907) e na privada (de 41.621 para 26.534) contava com 216.881 matrículas. Somente o município teve o número de matrículas ampliadas (de 36.931 para 48.544), ou expansão de 31,45% .

Figura 46 - Belém do Pará: Matrícula Inicial por esfera administrativa (1996 a 2004).

Fonte: PMB/SEMEC, 2004.

O processo de densificação a partir da instalação ou reconstrução de unidades escolares ou de novas salas (Tabela 3) respondia às demandas do processo de participação. Apenas no Dabel e Dasac não há registro de novas unidades ou de novas salas de aula.

Tabela 3 - Belém do Pará: Número de Escolas Construídas, Reconstruídas, Ampliadas e Novas Salas para o Ensino Fundamental e Infantil (1997 a 2004).

Distrito	Construídas	Reconstruídas e Ampliadas	Ampliadas com novas salas	Observação (construídas e reconstruídas)
DABEL	-	-	-	-
DABEN	4		1	Uma estava abandonada; Três decididas no OP
DAENT	3	-	-	Primeira escola construída pelo governo em 1997; duas decididas no OP
DAGUA	1	-	-	Decidida no OP
DAICO	4	1	1	Uma foi construída e posteriormente ampliada por decisão no OP; Uma estava desativada e reconstruída a pedido da comunidade; Uma construída em substituição a um barracão doado pela comunidade; Uma construção decidida no OP; Uma sofria inundação, foi reconstruída em outro terreno, decidida no Congresso da Cidade
DAMOS	-	1	2	Decidida pelo governo junto com a comunidade
DAOUT	1	-	-	Decidida no OP
DASAC	-	-	-	-
Total	13	2	4	-

Fonte: PMB/SEMEC, 2004.

A ampliação de escolas mediante a construção de novas salas pode responder a uma demanda do processo de participação, ao deliberar por uma escola para uma determinada área, que ao final pode ser respondida a partir de uma escola já existente. O mesmo pode ocorrer com a construção dos Anexos (unidades extensivas às escolas sob o mesmo projeto político-pedagógico) (Figura 47).

Em sendo as discussões sobre a política educacional, que implica também na oferta de vagas, discutida no âmbito do Congresso da Cidade, inclusive com a elaboração do Plano Municipal de Educação, pode-se inferir que todas as escolas podem ser consideradas como constituintes do processo de participação.

Figura 47 - Belém do Pará: Anexos próprios construídos para Ensino Fundamental (2000 a 2004).

Distrito/Município	Unidade Escolar	Ano
DAOUT	Anexo da Ilha do Combu	2000
DAOUT	Anexo Água Boa	2000
DAOUT	Anexo Hélder Fialho	2002
DAMOS	Anexo Maroja Neto	2002
DAMOS	Anexo Mártires de Abril	2003
Ananindeua	Anexo Santana do Aurá (localizada no Aterro Sanitário do Aurá)	2003

Fonte: PMB/SEMEC, 2004.

Em 2000, Belém contava com 35 mil analfabetos, e em 2004 já haviam sido alfabetizadas 21.357 pessoas, após a instalação de 522 turmas nos diversos Distritos de Belém, o que levou o governo a alcançar 62,66% da meta de zerar o déficit em 4 anos, através da Educação de Jovens e Adultos (EJA), de 1997 a 2000; e do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos “Paulo Freire” (MOVA), a partir de 2001/2002 (Figura 48). Em 2004 existiam 522 turmas e 9.400 pessoas matriculadas em todos os distritos de Belém.

A meta estabelecida pelo governo era tornar Belém a primeira capital sem analfabetos até 2013, não permitindo a ampliação da taxa residual, encaminhando os alfabetizados para a Educação de Jovens e Adultos. Com estimativa de crescimento vegetativo dos 35 mil em 2000, já havia uma estimativa de crescimento para 46 mil, o que levava a um déficit em 2004 de 25 mil pessoas (PMB/SEMEC, 2002; 2004; PMB/SEGEP, 2002f).

Figura 48 - Belém do Pará: Distribuição de turmas do MOVA por Distrito (2002).

Maria A. Souza (1997, p. 5) nos alerta que a cidade é o lugar da copresença, da coexistência “escancaradamente manifesta pelo espaço geográfico, pelas geografias desiguais da existência expostas na cidade. Na cidade, o espaço banal é assintosamente aviltado. Belém reitera tal assertiva. Em uma cidade que parece emergir das águas, em 1991 apenas 73,88% contavam com canalização interna de água potável e os 26,12% restantes encontravam-se sem cobertura de abastecimento. E apenas 65,70% eram servidos pela rede geral. Apesar do crescimento em 2000 para 73,6%, a diferenciação entre os lugares pode ser evidenciada na variação dessa cobertura entre os Distritos. Como exemplo, tem-se a variação entre 29,1% dos domicílios do Daout, que se encontram na área de cobertura do SAAEB; e 83,5% do Dabel, na área de cobertura da Cosanpa (Tabela 4).

Tabela 4 - Belém do Pará: Expansão da Cobertura de Abastecimento de Água pela Prefeitura de Belém/SAAEB.

Distrito	Setor	Poços	População Atendida		Investimento
			1997	2004	
DAICO	Souza Franco I	1	55.000	59.604	Já existente
	Souza Franco II	1			171.000,00
	São Roque	1			Já existente
	COHAB II	1			274.000,00
	Paracuri II	1		2.250	Doação/COHAB
	Morada de Deus	1		1.500	450.000,00
	Café Liberal	1		3.112	134.746,00
	Irmã Dulce			1.302	71.506,00
	Gabriele I e II			1.905	85.500,00
	Eduardo Angelim			3.000	885.000,00
	Fé em Deus			4.735	250.000,00
	Tocantinas/26out	1		4.500	800.000,00
DAMOS	5ª rua	1	19.000	20.590	Já existente
	Praia do Bispo	1			182.000,00
	Baía de Santo Antonio (Desativado)	1		50	46.572,00
	Baía do Sol	1		2.605	417.000,00
DAOUT	Vila – Cotijuba	1	3.000	3.251	Já existente
	Praia Funda - Cotijuba	1		450	90.421,00
	Pedra Branca (Desativado)	1		50	43.120,00
	Poção – Cotijuba (Desativado)	1		145	47.581,00
	Brasília	1		7.555	725.000,00
	Água Boa	1		8.050	885.000,00
	Praia Grande	1		315	26.344,00
DABEN	Pratinha I e II	1		7.385	701.000,00
	Raimundo Jinkings	1		1.400	633.000,00
	Bairro da Fé/N. Moreno			2.585	150.000,00
	Aldo Almeida	1		1.300	Já existente
	São Gaspar			900	30.000,00
Total		21	77.000	138.539	7.098.790

Fonte: PMB/SAAEB. Apresentações Plano Belém 400 Anos, 2004. Digitalizado.

Em Belém 376 pessoas perdiam a vida em acidentes de trânsito em 1996. A partir de 1997 houve uma redução progressiva até alcançar 113 vidas perdidas em 2003 (Figura 49). São vários os fatores que levam à perda de vidas no trânsito, contudo, para efeito desta tese e para demonstrar o processo realizado em Belém, destacamos uma das medidas, que interfere na fluidez e acessibilidade sob o suposto de que a técnica deve estar a serviço de todos, que foi a implantação de rede cicloviária na cidade.

Figura 49 - Belém do Pará: Redução de vidas perdidas no trânsito (1996 - out./2003).

Fonte: PMB/CTBEL, 2004.

Nota: no anos de 1996 e 1997 não havia dados sobre as vidas perdidas até 30 dias após o acidente. Dados de janeiro a outubro de 2003. Redução de 11% em relação ao mesmo período de 2002.

O território de Belém ia sendo reconfigurado e refuncionalizado, como vimos demonstrando ao longo desta tese. Avenidas e ruas que simbolizavam a iminência de perda da vida passam a contar com 60 km rede cicloviária (Figura 50 a,b).

Figura 50 a, b - Belém do Pará: Ciclovia na Avenida Almirante Barroso (2000).

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém, 2002.

Trata-se, enfim, da coexistência de eventos que chegam como verticalidades e encontram a temporalidade do lugar, que, claro, permite-nos entender o movimento que produz e reproduz as desigualdades como uma “dialética do território, mediante um controle ‘local’ da parcela ‘técnica’ da produção e um controle remoto da parcela política da produção (SANTOS 2006b, p. 273), mas, senão inviabilizadora, traz constrangimentos a essa ação.

A designação simbólica de “Belém Cidade Criança” como Marca de Governo em 1997 aludia à cidade que requeria cuidados, mas acima de tudo à dimensão humana, à noção de complementaridade entre as políticas e de construção de um projeto de futuro e da afirmação da parcela política, da decisão a partir dos lugares. E vão sendo constituindo lugares, que antes “desvalorizados”, são refuncionalizados.

A formulação de Planos de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS) a partir de 2001 (PMB/SEGEP, 2002a) se configura na busca de fortalecimento do caráter intersetorial de implementação das políticas e da subordinação de elaboração de planos aos propósitos do Congresso da Cidade como a ferramenta do planejamento municipal. Foram formulados os PDLS do Centro Histórico, da Orla de Belém, de Mosqueiro, da Bacia do Tucunduba, da Bacia do Una, além de Mosqueiro de Icoaraci. O Anexo I ilustra alguns áreas e projetos integrantes desta estratégia que foi sendo ampliada na perspectiva de um Plano para Belém, que teve no Plano “Belém 400 Anos” a sua síntese em 2004,

Adotando-se a noção de políticas urbanas como a manifestação de um processo político de tomada de decisão, ou seja, do planejamento (SOUZA, 1981), este instrumento de planejamento voltado para áreas específicas da cidade buscava intervir no processo de desenvolvimento urbano da cidade de Belém. Analisar os atributos de uma cidade requer a identificar a serviço de quem está colocada a técnica. Neste sentido, podemos refletir sobre a noção de organização do espaço intraurbano atribuído aos planos nos termos de Villaça, para quem estes somente se viabilizariam a partir dos interesses das classes populares. Os PDLS se distinguem do que seriam os planos que têm como conteúdos apenas diretrizes, recomendações dentre outros elementos normativos.

Tomando como exemplo, o PDLS Orla e PDLS Una, destacamos dois projetos urbanísticos de acessibilidade relacionados a estes planos, localizados em áreas antes, privativa a empresas ou uso corporativo, como o Projeto Ver-o-Rio, e a Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” de acesso precário.

O desafio de que passassem a se constituir em lugar de todos e de todos os usos se fez sob situação de conflito para que o Projeto Ver-o-Rio (Figura 51 a-d) pudesse abrigar famílias do Programa Bolsa-Escola Municipal, que passam a exercer ali o direito ao trabalho, organizadas em cooperativas, ser lugar de referência aos povos indígenas ao ser instalado o Memorial dos Povos Indígenas, e acessível à toda a cidade.

De um lugar “desvalorizado” pelos que fazem as escolhas seletivas, incluindo o próprio Estado, a Aldeia Cabana, como um projeto urbanístico expressa escolhas, e nos remete à Reffinetti (2000), ao considerar que havia em Belém um projeto urbano politizado. Nesse sentido a lugar de todos e de todos os usos, como a Aldeia Cabana de Cultura Amazônica (Figura 52 a-d).

Figura 51 a-d - Belém do Pará: elementos do Projeto Ver-o-Rio.

Fonte: PMB, 2002.

Figura 52 a-d - Belém do Pará: Aldeia Cabana de Cultura Amazônia (1997 e 2000).

Fonte: PMB, 2002.

Fonte: PMB, 2002.

Para Milton Santos, a ação política e os objetos técnicos por esta gerados, se interdependem, não são autônomos em relação ao outro, numa oposição à concepção herdada secularmente e que Milton Santos nos traz como um ponto de partida do paradoxo moderno, qual seja a separação entre “*um poder científico, representativo das coisas e um poder político, representativo dos sujeitos*” (SANTOS, 2006, p. 101). E dialogando com diversos autores, dentre eles Hagerstrand nos traz a noção de que o *mundo da matéria e o mundo do significado humano* devem ser tratados da mesma forma;

Da mesma forma, a execução de um projeto urbanístico supunha a sua extensão para fora das fronteiras setoriais, e torna-se tênue a fronteira entre o que seria um projeto social e um projeto urbanístico na acepção do espaço de todos.

PARTE III

OS LUGARES DA PARTICIPAÇÃO: O CONGRESSO DA CIDADE COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO ENQUANTO CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO ADOTADA NO MUNICÍPIO DE BELÉM NOS ANOS DE 1997 A 2004

Nesta parte da tese buscaremos descrever o processo social em que o evento Congresso da Cidade se viabilizou. Demonstraremos como estes eventos foram criando outros que conferiam ao processo uma racionalidade, na qual a noção de participação vai sendo evidenciada. Pretendemos explicitar a sua complexidade como um sistema de ações que ao longo da tese buscamos demonstrar como indissociáveis. Aqui, porém, este conjunto de eventos que consubstanciava o Congresso da Cidade será detalhadamente descritos.

CAPÍTULO 11

INTERPRETAÇÕES SOBRE O CONGRESSO DA CIDADE

11.1 UM QUADRO DE REFERÊNCIA

As interpretações sobre o processo de planejamento em Belém no período estudado têm sido produzidas no campo acadêmico sob diferentes abordagens e temas. Há ainda um acervo institucional produzido pelo “Governo do Povo”, desde livros, coletâneas, artigos, planos e ainda uma variada e extensa produção iconográfica que se insere no que podemos chamar, de forma geral, de material de divulgação, informação no âmbito das campanhas de comunicação do Congresso, que se inseria na estratégia de comunicação do governo.

Há ainda a produção que podemos chamar de política e/ou empírica, vinculada ao Partido dos Trabalhadores, na qual se encontram referências ou artigos sobre a experiência de Belém, além daquelas vinculadas a agências multilaterais como a ONU, elaborados por seus consultores através de seus Programas para a América Latina, como, por exemplo, o “Habitar Brasil BID”.

Deteremo-nos, contudo, neste capítulo, em alguns trabalhos que podemos situá-los em termos do lugar dos autores, a distinção pelo lugar de onde falam, de onde estão expressando suas interpretações. Há situações em que a autora ou autor não teve na ocasião de sua elaboração nenhuma relação institucional de trabalho com a Prefeitura, como Mendes (2004), Leitão (2003), Farias (2004) e Antonaz (2005). Em outra situação, o trabalho é produzido por autor que por um determinado período teve relação institucional de trabalho na Prefeitura, como Malato (2006), mas no período da sua elaboração já se encontrava em outro lugar. E ainda outros de autores que mantinham relação de trabalho durante e/ou após a realização da pesquisa, como Ramos (1999) Moraes (2005) e Machado (2004).

Mas, tomando como critério a abordagem adotada, temos então aquelas apoiadas em termos teóricos nas teorias democráticas como o de Mendes, e Malato, e em menor medida, o de Feio, também associados ao tema da democracia. O trabalho de Farias tem como eixo de discussão o planejamento urbano. Moraes, por sua vez, analisa o OP e o Congresso da Cidade sob um enfoque e abordagem sobre o caráter redistributivo em termos dos recursos investidos no contexto de uma estrutura específica de organização.

11.2. ALGUMAS INTERPRETAÇÕES

Denise Mendes (2004) realizou estudo sobre o Orçamento Participativo, com referência em cinco cidades, entre as quais Belém, como experiência de participação semidireta. Discute sobre a necessidade de práticas participativas e deliberativas na modernidade para implantação de regimes democráticos a partir de requisitos “normativos” para a sua implantação. Defende que os regimes democráticos devem preceder às decisões inerentes aos processos de participação direta. Apoia-se nas teorias de Harbermas, bem como tem amparo no campo do Direito.

A autora aponta que a implantação da participação deve contar com canais institucionalizados de participação de um lado e, de outro, com a garantia dos direitos sociais, entendidos como o acesso a bens e serviços públicos. Assevera, ainda, que em sendo o orçamento público, o principal instrumento na elaboração e execução de políticas, há uma relação necessária entre este e processos participativos de caráter deliberativo.

O trabalho apresenta um conteúdo crítico à democracia representativa, contudo apesar de apontar suas fragilidades, assume uma posição de que esta não deve ser suprimida. As deficiências, que implicam na sua legitimidade podem ser reduzidas pela prática de democracia participativa, uma vez que considera que esta ainda não se efetivou, o que tem como decorrência uma tensão entre os institutos de participação direta e os de participação indireta ou representativa, tensão esta que define como “bloqueio representativo”. A pesquisa sobre Belém se concentra no primeiro mandado, de 1997 a 2000, portanto é referente ao OP. O Congresso da Cidade, que teve início em 2001, tem registro apenas nessa condição de processo que se inicia.

Adotando como tema de estudo o “modelo de gestão” implementado em Belém através do Orçamento Participativo e Congresso da Cidade, Malato (2004, p.17) discute

esta experiência à luz das teorias democráticas e do planejamento e da gestão. A autora ressalta que seu objetivo inicial era estudar apenas o OP, contudo, ampliou para uma pesquisa junto aos Conselheiros¹¹⁴ da Cidade eleitos no processo de Congresso da Cidade, em razão das evidências de ação conjunta destes com o governo, e da aceitação dos mesmos em relação ao Congresso da Cidade evidenciados no processo da pesquisa.

O trabalho tem como eixo argumentativo o caráter da experiência frente às duas formas de democracia – a representativa e a participativa no contexto das concepções de planejamento. A pesquisa aponta para a ausência histórica da participação nos processos decisórios em Belém atribuindo tal evidência à sua localização em uma região de fronteira, e ainda à ditadura militar.

Considera que estes fatores levaram a uma centralização e exclusão social diante do processo de urbanização e periferização da cidade de Belém, que contava com índices de desenvolvimento humano (IDH), que a situava em 444º posição entre os municípios brasileiros. No entanto, ressalva os processos de luta existentes na cidade através de entidades de bairro e outras formas de associação.

Aponta, assim, o potencial de mudança, que redundou na eleição de um prefeito filiado ao PT, e na mudança na forma de gerir a cidade. Sobre a natureza desta experiência nos marcos da democracia representativa e de planejamento voltado para o mercado, a autora aponta que é possível “inventar” (MALATO, 2006, p. 22) novas formas de fazer política municipal, assim como uma gestão que enfrente os desafios impostos para a democratização do Estado (Idem, p. 22). Para tanto, o faz adotando uma visão ampla de participação popular que se amplia com a passagem do OP ao Congresso da Cidade, e, assim, embora a democracia participativa não existisse na sua plenitude, o processo apontava para esta possibilidade.

O trabalho de Helena Ramos, realizado no segundo ano de gestão do primeiro governo, em 1999, trata especificamente dos dois primeiros anos do OP. O próprio

¹¹⁴ Conselheiros da Cidade e Conselheiros Distritais são agentes políticos eleitos diretamente a cada dois anos em eleição aberta em toda a cidade, no processo de Congresso da Cidade. Formam o Conselho da Cidade e os Conselhos Distritais, respectivamente. Os Delegados são eleitos nas plenárias de bairros e dos grupos setoriais (por identidade coletiva), como representantes dos que participam dos respectivos fóruns nos Congressos Distritais e Congressos Setoriais. São estes que votam em primeira instância sobre as decisões a serem encaminhadas ao Congresso Geral – fórum máximo deliberativo do processo realizado anualmente, e no qual a cada dois anos tomava posse o Conselho da Cidade e os Conselhos Distritais.

título chama a atenção para o caráter preliminar do estudo. Tal escolha se dá pelos indícios de que naquela experiência que se iniciava seria possível identificar elementos adicionais para uma discussão sobre o espaço público democrático, construído em um processo de difusão de instrumentos de participação popular.

A sua análise se desenvolve em torno da possibilidade de contribuição das experiências de participação, para a efetiva participação política da sociedade civil, e promoção do “aprimoramento democrático” (RAMOS, 1999, p. 27) indo ao encontro das mudanças derivadas do processo de redemocratização no país.

Os indícios motivadores da pesquisa apontavam que o OP poderia se constituir em uma das estratégias de efetivação da democracia com base na participação da sociedade, conciliação de interesses específicos articulados com a perspectiva mais geral de funcionamento do Estado. As questões colocadas no trabalho dizem respeito se esta experiência se constituía em um instrumento como possibilidades capazes ou não de contribuir para a construção de um espaço público democrático, bem como a identificação de suas fragilidades e seus aspectos inovadores na política local (Idem, p. 45).

A autora conclui preliminarmente (Idem), que a despeito de participação dos movimentos, o OP contribui para o surgimento de novas lideranças, conta com ampla participação, e há um grande número de pessoas interferindo nas decisões sobre o orçamento. Desta forma, estaria sendo forjado um fórum popular de decisão, com potencial de retirar o indivíduo da apatia política e de educação política, no sentido de chamar a atenção para a importância da pressão popular para a realização de políticas de democratização do Estado por meio de práticas que ultrapassam os limites da democracia participativa.

Por outro lado, a autora considera como um limite à sua constituição como espaço democrático, o caráter localizado das escolhas das demandas pelos participantes, o que indicava uma estratégia de inversão de prioridades de investimentos em termos dos locais. Considera que esta era a essência do projeto, o que era estimulada pela própria convocatória oficial da Prefeitura. Outro aspecto realçado diz respeito à rotatividade da representação, e as restrições que o OP, de forma geral, pode provocar na autonomia do Executivo e do Legislativo, inibindo o que chama de práticas de favorecimento.

O trabalho de Farias analisa em que medida esta experiência contribuiu para a superação do planejamento “tradicional-tecnocrático” (Idem, p. 17), com ênfase na forma de inserção dos “atores sociais” (Idem, p. 16). Concentrando sua análise na avaliação do processo por parte destes atores, precisamente o Conselho da Cidade. Busca averiguar em que medida estes conseguem se sentir participantes do processo de decisão, concluindo que a despeito de ainda em construção como processo massivo, a pesquisa apontou que os conselheiros sentem-se tanto capazes de decidir sobre a cidade, quanto sentem-se participantes autônomos do processo, frente ao governo municipal.

Moraes analisa em que medida o OP e o Congresso da Cidade provocam efeitos redistributivos dos investimentos na cidade, a partir da análise de incidência da alocação de recursos nas áreas de maior carência. Este é o aspecto central da abordagem, o que levou o autor a concluir que em Belém houve investimentos tanto nas áreas de maior carência quanto naquelas em que residem as pessoas com maior poder aquisitivo.

Podemos depreender que nas abordagens aqui apresentadas os autores sugerem que o processo de participação em Belém ainda não contou com uma interpretação na perspectiva espacial nos termos do que vimos pretendendo ao longo desta tese.

A partir do capítulo seguinte, detalharemos como este processo foi se constituindo, para responder aos seus propósitos e aos fundamentos que vimos apresentando.

CAPÍTULO 12

CONGRESSO DA CIDADE: ESTRUTURA GERAL E EVENTOS DA SUA PREPARAÇÃO

12.1. ESTRUTURA GERAL DE FUNCIONAMENTO

O Congresso apresentava uma plasticidade que lhe conferia ao mesmo tempo uma contingência e uma regularidade, em meio a tantas possibilidades conjunturais, a uma multiplicidade de eventos que lhe constituíam e que iam sendo incorporadas à sua programação. E, assim, a participação se ampliava para uma relação cada vez mais estreita com outros eventos, sejam hierárquicos ou complementares.

Desta forma é que o seu desenho assumia aspectos de permanência e de mudança, que implicavam desdobramentos, o que possibilitava que a cada ano fosse, ao mesmo tempo, permanência e mudança.

12.1.1. Instâncias de representação

O Congresso se estruturava em três instâncias de representação, com mandatos de 2 anos: O Conselho da Cidade; os Conselhos Distritais (8 distritos administrativos de Belém), e contava com apoio de uma Secretaria Executiva composta por membros do Conselho da Cidade. As crianças tinham um Conselho das Crianças, eleito no seu congresso específico.

12.1.2. Níveis de representação

A representação pode ser identificada a partir de três níveis: um que é delegação para a defesa das demandas indicadas, como ocorreu em 2000 com as demandas advindas das microrregiões, que passaram a ser representadas por delegados nos Congressos Distritais, aos quais as 28 microrregiões estavam vinculadas. Mas os delegados não se vinculavam apenas a demandas, mas também a deliberações de propostas que foram sendo incorporadas nas realizações do governo e nos planos.

Os grupos setoriais também elegiam seus delegados nas suas assembleias e congressos específicos, com o mesmo fim dos delegados distritais, da mesma forma que nos congressos temáticos e representação de entidades. Todos os delegados eleitos assumiam este papel na plenária anual final, que era o Congresso Geral da Cidade.

Outra é a representação que se dá como conselheiro, que eram os distritais através dos oito Conselhos Distritais, os conselheiros representantes dos grupos sociais, dos temas, das entidades e do governo. Todas contavam como representação no Conselho da Cidade, sob diferentes formas de eleição.

12.1.3. Regulamentação

A regulamentação do Congresso da Cidade se dava por meio de Regimentos, sob três modalidades: um Regimento do Congresso de cada ano, que normatizava o funcionamento anual, e era aprovado pelo Conselho da Cidade antes do início da programação específica anual. Neste, eram definidos objetivos, indicadas as atividades, os critérios de escolha de delegados ou de conselheiros, quando fosse o caso (a cada dois anos), de definição de demandas, também quando ocorresse ou os temas e objetos de discussão no ano correspondente.

Outro regimento normatizava especificamente o Congresso Geral da Cidade, que consistia na plenária máxima e final, de culminância do processo anual. Era elaborado com antecedência, pré-aprovado pelo Conselho e submetido à discussão e deliberação final na plenária inicial do Congresso Geral, logo após a sua abertura oficial.

O último normatizava as eleições do Conselho da Cidade e Conselhos Distritais (PMB, 2003a), que ocorriam no mesmo processo a cada dois anos. Como uma norma produzida por dentro por processo eleitoral havia as Instruções Normativas, uma prerrogativa da Comissão Eleitoral para dirimir dúvidas, fazer adendos ao Regimento Eleitoral e responder pleitos dos candidatos (as).

12.1.4. Critérios de Participação

A participação era aberta a qualquer pessoa que desejasse participar. Da mesma forma que não havia restrição a que um morador de um bairro pudesse participar em outro bairro, o que ocorria apenas para efeito de se eleger delegado ou conselheiro. O mesmo ocorria em relação aos chamados grupos setoriais, que passaram a participar de forma permanente e diferenciada. Não havia participação formal como representação por entidades nos bairros ou distritos, contudo, havia entidades de classe representadas por delegados e no Conselho da Cidade, eleitos em assembleias específicas.

Nos eventos em que eram deliberadas demandas ou propostas, em geral que devesse ser submetida à votação, votavam apenas os delegados, entre os quais podiam estar incluídos os conselheiros.

12.1.5. Escolha dos representantes

A escolha de representações se dava em três níveis. Um que ocorria no nível das comunidades, mais diretamente nos distritos/bairros, onde eram eleitos os delegados que votavam subsequentemente a esta etapa, em uma segunda rodada (no ano em que havia deliberação de demandas), as deliberações distritais, temáticas ou setoriais encaminhadas ao Conselho da Cidade e, por fim, ao Congresso Geral da Cidade. Os delegados representantes dos grupos sociais eram eleitos nas suas assembleias específicas.

Os conselheiros (distritais e da cidade) eram eleitos sob diversas modalidades. Para os Conselhos Distritais eram realizadas eleições diretas em urna. Em 2003 o colégio eleitoral foi universalizado para toda a cidade (PMB, 2003c). Assim, qualquer morador de Belém poderia votar e ser votado. No último Conselho da Cidade de 2003, havia ainda a representação temática dos temas discutidos em congressos ou seminários específicos naquele ano. A partir de 2002 também foi eleito o Conselho das Crianças, no próprio Congresso das Crianças.

Havia outro nível de representação, se assim o considerarmos rigorosamente, mas que ocorria no processo de realização das demandas. São pessoas eleitas nas comunidades, que eram as pessoas ligadas às demandas. Foi um processo que existiu desde o OP de formação das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras (COFIS). Estas não tinham uma representação específica dentro do processo distrital, temático ou setorial, porquanto eram lideranças que tinham forte atuação nesse

processo. No período do Congresso da Cidade, as COFIS se mantiveram, como também foram formados os Conselhos Gestores dos Projetos.

12.1.6. Dinâmica geral de realização

A dinâmica geral, definida em Regimento do Congresso da Cidade do ano correspondente, tinha início, como regra, por meio de atividades preparatórias, que incluíam a apresentação pelo governo e conselheiros, da dinâmica anual em plenárias de bairros com lideranças, delegados e conselheiros, e abertas para quem desejasse participar, bem como oficinas ou reuniões para discussão de temas relacionados à programação anual. Prosseguiam as atividades previstas até a realização do Congresso Geral da Cidade, a plenária final anual, na qual a cada dois anos eram declarados eleitos e empossados os Conselheiros.

No ano de 2003, a posse ocorreu em evento específico. O processo obedecia a três referências de estruturação: distrito e bairro; temático e setorial (grupos sociais específicos organizados por diferentes critérios, como gênero, etário, religioso, ocupação, dentre outros). Definida a programação anual, era então definido o plano de comunicação, chamado “plano de mídia” e as oficinas ou reuniões preparatórias nas áreas e com os grupos sociais para apresentação e discussão, desdobrando-se em um conjunto de eventos que convergiam a cada ano para o Congresso Geral da Cidade, que não pode ser confundido com os congressos e outros eventos, e por isso chamado de “geral”.

12.1.7. Estrutura de Governo

Devem ser considerados dois níveis. Um é o da relação cotidiana de acompanhamento e relação direta, de sistematização e de dotação de criação das condições político-institucionais de realização. Estas eram de responsabilidade da SEGEP. A estrutura organizativa da Secretaria era voltada para o Congresso da Cidade, e nesta funcionava a Secretaria Executiva do Congresso (PMB/SEGEP, 2002g). Para a instalação do OP, em 1997 foi criada a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), específica para o OP, sediada na Segep, vinculada ao Gabinete do Prefeito. A partir de 2001, esta continua existindo, juntamente com uma equipe formada já no período de instalação do Congresso (Núcleo de Coordenação da Participação Popular), como parte da estrutura da SEGEP. O Congresso se fazia mediante a participação direta dos demais órgãos da Prefeitura, assumindo junto com a SEGEP os congressos específicos, relacionados aos temas que lhes eram correspondentes.

Há outro nível que lhe conferia um lugar, não dentro do governo, mas também como intencionalidade de se constituir em uma forma de governar e que ensejava iniciativas por dentro das demais estruturas do governo, fossem para viabilizar ações demandadas dentro do processo, ou como preparação à sua participação nos fóruns regulares a cada ano. Prefeito, Secretários, Administradores Regionais e servidores estavam sempre presentes nos diversos fóruns distritais, setoriais ou temáticos, conjuntamente com Conselheiros, dando início regularmente aos eventos que se realizam de forma intensa durante cada um dos anos.

Na sua primeira proposta esboçada para discussão, o processo denominado “Congresso da Cidade” é apresentado como a possibilidade de construção “[...] de um projeto de cidade [...] que pode reorientar as ações do Governo [...] contribuindo para consolidar um plano que reúna os demais planos existentes” (PMB/Grupo de Trabalho do Congresso da Cidade, 1998, p. 5).

Tendo em vista que a cada ano havia uma dinâmica que se distinguia dos anos anteriores, no capítulo que segue, e para compreensão de como o processo foi se constituindo, descreveremos a forma em que este se realizou anualmente.

12.2. SOBRE A PREPARAÇÃO - 1998 A 2000

Podemos considerar o Congresso da Cidade como um processo que se inicia em 2001, para efeito de explicitação dos procedimentos e práticas que passaram a lhe conferir regularidade a partir deste ano. Mas assumimos a complexidade desse evento (SANTOS, 1996), que de um lado incorporava a dinâmica anterior da participação e, de outro, se instalava como um evento novo que instaurava o debate, provocava a instalação de outros eventos e não se restringisse ao tema orçamentário.

O que aqui chamamos de preparação concerne a um período de mobilização política que se inicia em 1998 e de difusão da proposta, mas poderíamos nos reportar também ao processo de elaboração do Programa de Governo apresentado no período eleitoral em 1996. Este se deu como participação de diversos agentes e anunciava a dinâmica em que o governo e esses mesmos agentes, de forma ampliada, viriam vivenciar a partir de 1997, em especial a partir de 2001, com o Congresso da Cidade.

Contudo, em termos de uma ação institucional onde o governo assumia um papel propositivo, a preparação do Congresso da Cidade a partir de 1988, expressa, por um lado, a amplitude dos desafios da sua implantação, frente a uma mudança que foi sendo discutida, menos pelo caráter procedimental, e mais como ação que continha uma intencionalidade (RICOUER, 1988) que lhe conferia um sentido. E talvez aí resida o fato de que compreender seus propósitos significa assumi-los como um evento (SANTOS, 1996). Este engendrava uma complexidade a partir do lugar, e como um evento que se inscreve na combinação de tempos longos e tempos curtos fugazes, sobrepostos como tempo que recortamos apenas em termos analíticos diante da multiplicidade e simultaneidade dos eventos na durabilidade histórica (BRAUDEL, 1978), durabilidade esta em que o Congresso se insere conformando uma dinâmica, na qual a sua preparação não fez parar o tempo do governo, que é tempo curto dentro da dinâmica social, e o tempo dos demais agentes que viviam a participação no processo de OP e do Congresso até 2000. Todos estes tempos não se separam, mas o tempo do governo não se confunde com o tempo longo. Daí a importância de que em um governo exista o propósito de se debater e planejar para além do período de um ou dois governos.

Em análise da catalogação de fontes¹¹⁵ relacionadas ao Congresso da Cidade até 2003, Almeida (2003) constata que “esse é um tempo nascente em que se ‘fala’ do Congresso da Cidade”, e nos anos subsequentes este é “fato e fala”, e emite um discurso próprio a partir da própria prática que enseja.

As circunstâncias da sua instalação em 2001 envolvem também pacto partidário em torno do tema da participação no Programa de Governo da Frente Belém Popular (FBP) para o período de 2001 a 2004, a coligação de partidos em torno da reeleição do Prefeito Edmilson Brito Rodrigues. O OP já não se inscreve com um mecanismo da participação, contudo, esta assume relevância como no primeiro programa, e redundaria na implantação do Congresso da Cidade, a partir de 2001.

¹¹⁵ Esta iniciativa de produzir um repertório de fontes de referência foi realizada no âmbito das atividades do projeto de pesquisa “Memória do Congresso da Cidade”, compreendendo uma série de reuniões de trabalho realizadas na Segep, no decorrer de 2003, que definiram as orientações principais da coleta de dados. O levantamento inicial e as complementações necessárias foram realizadas pela equipe da biblioteca da Segep, notadamente por Marly Jorge Brito, Valdilena de Oliveira Rêgo e Regina Aguiar Fagundes e pela equipe do Departamento de Pesquisa e Informação (DEPI), Márcia Andréa Macêdo e Kazumi Shinozaki. A partir dos critérios de seleção definidos no decorrer das sucessivas reuniões, das quais participamos como Secretária de Planejamento do Município de Belém e coordenadora do Projeto, e o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, consultor do projeto, foram sendo realizadas modificações várias e solicitados novos levantamentos, aprimorando o repertório de fontes.

O Congresso da Cidade se instalou com a pretensão de assegurar uma participação mais ampla nas decisões municipais sobre a cidade e produzir uma proposta democrática e abrangente de discussão, proposição e realizações na cidade de Belém, inscritas em um projeto de mudança claramente demarcada dentro desse tempo longo – o período atual.

Há referências a interpretações sobre a passagem do OP ao Congresso (MACHADO, 2004; MALATO, 2006) que expressam diferentes leituras, contudo, neste capítulo, o que pretendemos mostrar é o movimento em que este foi sendo constituído como um conjunto de eventos que instalaram uma dinâmica que pretendia envolver as diferentes iniciativas do governo e de outros agentes não estatais.

De um lado, o esforço do governo de tornar pública a proposta e trazer à tona os seus propósitos e o alcance político pretendido, do ponto de vista da participação popular na construção de um projeto para Belém. Projeto que buscava combinar a instauração de uma prática democrática popular, distinguindo-se das formas correntes de participação como aquela por meio do voto, assim como já procedia, o próprio OP ao realizar a participação direta. Como um ato de participar que não se encerra no ato de eleição dos governantes, a quem cabe, a partir deste ato, decidir sobre as formas de uso do território, decidir sobre a vida na cidade e supostamente garantindo-lhes direitos que lhes cabem assegurar por dentro do aparato institucional (BURDEAU, 1975).

O Congresso da Cidade se inscreve em um processo que, assim como o OP, que o precedeu, distingue-se ainda dos eventos normativos do governo federal em torno da exigência de revisão ou elaboração dos planos diretores municipais decorrentes da promulgação da Lei Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). E, enquanto projeto, não se esgotava em um ou dois mandatos, mas como um evento geográfico, também se fazia espacialmente como forma de interferir no processo de formação do território de Belém. Portanto, engendrava um projeto que não se contradita com o debate, a discussão, o pensar a cidade com mais vagar. E assim buscava ser um processo de pensar a cidade para além do saber dos técnicos, mas junto com o saber popular, nos termos de um planejamento democrático.

12.2.1. A apresentação pública da proposta

O ano de 1998 é considerado como o ano inicial da sua preparação, e sua instalação de forma regular tem início em 2001 (SEGEP, 2001). Este período ensejou, de um lado, a ampliação das formas associativas e de participação que ampliaram as ações político-organizativas (ALMEIDA, 2003), que se estruturavam em torno do OP, e iniciativas de

discussão internas ao governo e difusão na cidade. Em janeiro de 1988, no II Seminário de Avaliação do Governo do Povo (SEGEp, 1998) do primeiro ano do governo ocorreram as primeiras discussões de forma mais detida, apontando para os desdobramentos das discussões em torno da sua adoção como uma forma de articulação das ações de governo, ensejadas por dentro do processo de planejamento com participação popular, ou seja, para assumir o que o governo o considerava a “forma de governar” (Idem). Esta discussão teve prosseguimento no Seminário da Marca Participação Popular e a sua implantação foi decidida pelo governo. Este seminário foi realizado em abril do mesmo ano, quando também foi constituído o Grupo de Trabalho do Congresso da Cidade no interior da Secretaria de Planejamento, responsável pela elaboração da proposta inicial e por construir, dentro do governo, uma proposta inicial e as bases do lançamento público da proposta (Figura 53 a, b), em novembro do mesmo ano.

Figura 53 a, b - Belém do Pará: Lançamento da Proposta de Congresso da Cidade (1998).

O Conselho do Orçamento Participativo teve seu mandato estendido por um ano, até que houvesse a eleição para o Conselho de Cidade em 2001, e tomado posse em outubro do mesmo ano durante o Congresso Geral da Cidade.

Tais bases significaram, sobretudo, a busca de um estreitamento da relação do Congresso da Cidade com seu anúncio e a estratégia de planejamento adotada pelo governo e o processo de participação em curso, o que levou à sua inserção na agenda do planejamento, nas discussões do governo, onde eram emanadas dúvidas, questões que traziam à tona diferentes concepções. Compreender o que significava tal mudança se colocava a todo o momento, pois não significava apenas substituição do OP pelo Congresso.

O alargamento pretendido, a despeito da discussão temática, que já se iniciara por dentro do OP através das Plenárias Temáticas de algumas marcas de governo, apontava para mudanças que não se davam apenas pelo deslocamento da discussão orçamentária para um debate sobre a cidade e as condições em que esta vai sendo produzida. Esta mudança trazia questões que passavam pelo seu entendimento, de como trazer para dentro do mesmo processo as ações de participação, como os fóruns institucionais e as iniciativas que aparentemente não se inscreviam como afeitas a um processo de participação, como debates sobre a Cabanagem, sobre privatização, e as questões que passaram a ser incorporadas como decorrência dos novos grupos, como aqueles a que já nos referimos. Estes grupos aportaram temas que traziam para o debate uma dimensão concreta da sua existência dentro de um processo de urbanização enquanto explicitação das políticas urbanas (SOUZA, 1981), para além dos processos decisórios sobre recursos traduzidos na forma de um plano de investimento.

O Congresso pretendia ampliar essa possibilidade. Por isso, o seu primeiro chamamento vem como “Congresso da Cidade. O Futuro já Começou”. E esse entendimento se tornava um grande desafio, progressivamente enfrentado diante de uma estrutura político-administrativa verticalizada, fragmentada, que foi sendo reorganizada desde o primeiro ano de governo, com vistas a ter a participação popular, a interssetorialidade e uma abrangência das ações em todo o território municipal no centro das decisões. O Congresso da Cidade assume querer ser o lugar da busca da recriação, que leva em conta a história, e por isso não pode ser copiada.

O que se deu inicialmente, por meio da adoção da estratégia das “Marcas de Governo”, e no segundo governo com os “Eixos Temáticos”, como um arranjo técnico-político de estruturação, para dar conta de um processo que agora visava articular todo o governo dentro do planejamento como Congresso da Cidade. E ainda se impunha o desafio de avançar a partir de uma experiência de quatro anos de participação, que vinha contando crescentemente com maior número de participantes, portanto, trazia indicadores de aceitação.

A preparação do seu lançamento envolveu, ainda, a publicização da ideia de Congresso como um processo que combinava a afirmação de um projeto popular de governo e de democracia, como a discussão e decisão como incidências ou melhor, como conditutos desse processo em busca de uma urbanização democrática (SOUZA, 1981) por meio da participação e do exercício de um governo que se pretendia não apenas representar cidadãos, mas ir além da relação formal em que a democracia liberal se inscreve, o que já se iniciara em 1997.

12.2.1.1. *O anúncio da ampliação*

No ano de 1988, portanto, realizou-se a etapa preliminar que coexiste com o processo de OP, por meio do qual os seus participantes vão sendo envolvidos, além da realização de consultas ampliadas, como uma pesquisa qualitativa com lideranças de segmentos sociais em Belém (PMB/SEGEP, 1999) e de um mapeamento social dos inúmeros grupos sociais, organizados por critérios econômicos, étnicos, profissionais, de gênero e congêneres que movimentam a vida cotidiana da cidade. Essa diversidade constitui um ponto de partida para mobilizar entidades confessionais, clube de diretores lojistas, núcleos empresariais e entidades de trabalhadores, mas também, e sobretudo, associações que mobilizam e agrupam por fatores étnicos (negros e índios), por gênero (mulheres), por local de residência (associações e moradores de bairro), por fatores religiosos (casas de cultos afro-brasileiros, evangélicos e católicos), por faixa etária (idosos, juventude, crianças), por atividades econômicas formais e informais (feirantes, ambulantes) e por critérios de livre-associação, afastando estigmas e discriminações (homossexuais, grafiteiros, prostitutas, portadores de deficiências) conformando unidades de mobilização ou grupos sociais constituídos a partir de reivindicações

comuns e de processos de luta aproximados, foram intensificadas e redefinidas as formas de solidariedade (ALMEIDA, 2003, p. 2).

A pretendida ampliação se constituía, de acordo com o Prefeito desde o evento de lançamento da proposta em 1998, na instauração do “[...] maior fórum de debates sobre os problemas da cidade. Numa iniciativa inédita, o encontro reunirá [lançamento publico da proposta] representantes dos mais diversos segmentos sociais para debater problemas, propondo soluções e diretrizes [...]” (DIÁRIO DO PARÁ, 1998).

Para Almeida, a novidade desta forma de organização, congregando as diferenças, tanto étnicas quanto econômicas, religiosas e sociais, significa concomitantemente uma resistência à “destruição sistemática dos coletivos” (BOURDIEU, 1998, p.137, apud ALMEIDA, 2003, p. 2) provocada pelas medidas de inspiração neoliberal e uma tentativa de instituir “novos coletivos”.

O processo de preparação do lançamento envolveu um conjunto de iniciativas em torno do anúncio e da convocação para a apresentação da proposta de Congresso da Cidade. De um lado, iniciativas do próprio governo ao fazer um chamamento aberto e também dirigido através de convites expressos diretamente a centenas de entidades e lideranças de diversos segmentos na cidade.

Nesse sentido é que foram realizadas a autoridades eclesiásticas, às sedes dos jornais de circulação local, à associação comercial e a inúmeras entidades de representação, a associações de bairros e demais associações voluntárias de Belém.

Houve resposta a essa mobilização, não apenas com presença no evento de lançamento, mas, em parte, iria repercutir na continuidade do processo de Congresso, o que se reflete na composição do Conselho da Cidade.

Entendido como evento, o Congresso da Cidade se instala, nos termos de Santos (1996), como um “feixe de vetores conduzidos por um processo, levando uma nova função ao meio pré-existente” e a condição para que se configure em um evento, é a sua integração ao meio; ser percebido em um processo que se perfaz e se completa.

A ideia de completude dentro do período não se esgota na aceção do tempo curto na longevidade histórica que nos traz Braudel (1978). E, por isso é que quando falamos de preparação, há que se considerarem dois momentos articulados. Um que é o tempo do Congresso como preparação e o tempo do OP juntos, e o tempo que se fazia pelos eventos

em geral da Prefeitura, apontando também para a afirmação dos princípios que orientavam suas ações, e o outro é o tempo do Congresso como regularidade em termos de um processo regular ao longo do ano sob normas regimentais próprias. Estas trazem em si elementos desse momento que o antecede. No primeiro, pode ser considerado até 2000. Mas há outro momento de preparação mais por dentro do próprio Congresso, que é preparação da sua realização, e se quisermos, a cada ano uma nova preparação, distinguindo-se pelo caráter regular e regimental em que também se configurou a partir de 2001.

12.2.1.2. O Congresso da Cidade e a constituição de outros eventos

Em 1999 foram realizados vários eventos sob diferentes ângulos, que se associavam aos princípios do Congresso da Cidade. Ao mesmo tempo, como já mencionado, o OP ia sendo realizado sob a dinâmica usual, de combinação das assembleias referenciadas nos bairros/distritos/microrregiões em torno das demandas que redundavam em um Plano de Investimento e nas temáticas em torno da “Marcas de Governo”.

Neste ano, ainda dentro da estratégia de ampliação da representação, foi realizada uma pesquisa qualitativa com 43 lideranças de variados segmentos na cidade, bem como debates sob diferentes pontos de vista na cidade, estimulados ou promovidos pela Prefeitura, como os mais internos ao governo, como o Seminário de Governo para discutir o Congresso da Cidade e as iniciativas combinadas do projeto “Metrópole das Luzes”, que se desenvolvia através de um conjunto de debates e em eventos como o “Fórum de Cultura”, do “Seminário Temático sobre Cooperação Internacional” e de outras realizações como congressos (Congresso Municipal de Saneamento Ambiental), conferências (Conferência Municipal de Saneamento), projetos (como o “Projeto Cores de Belém”). Neste ano também ocorreram encontros (“Encontro Americano pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo”), de caráter internacional, que aglutinou lideranças e militantes e movimentos localizados em Belém e no Pará, em todos os estados brasileiros e vários países¹¹⁶. Foram desenvolvidas, ainda, medidas como aquelas que estabeleceram o “condomínio participativo” (PMB, 1998a) envolvendo

¹¹⁶ Neste Encontro organizado pela Prefeitura, realizado na Universidade Federal do Pará, registrou-se 2686 inscrições de pessoas de 24 estados brasileiros, 24 países de todo o mundo, 31 nações indígenas e 40 quilombolas de três estados, contando com militantes de partidos, e ONGs, ativistas, indígenas, quilombolas, líderes no campo dos direitos humanos, o movimento zapatista, dentre outros. Encontros como este se inscreviam no campo das relações internacionais e institucionais da Prefeitura, que além de projetos de cooperação técnico-científica com governos, universidades e instituições nacionais e internacionais e um amplo espectro de entidades, também desenvolvia uma relação de apoio às lutas de contra o neoliberalismo e seus efeitos sobre os povos.

lojistas da Rua João Alfredo, a principal via do centro de Belém, onde é chamado “circuito inferior da economia” (SANTOS, 1978, p. 368) se faz relevante.

Este processo se estendeu pelo ano de 2000 com a reafirmação dos colóquios (como exemplo, sobre o Centro Histórico), com os comitês ambientais e as discussões com o Conselho do OP que se encerrava neste ano, incluindo apresentação de demandas que viriam compor o Plano de Investimento, que se estendeu em execução até 2004.

É contraditório afirmar que a experiência de Congresso da Cidade tenha ocorrido em um período em que o Estado cada vez mais vinha se afastando da política, em nome dessa dimensão assumida pelas empresas neste período, o da chamada globalização.

Santos (2000) considera que a globalização é uma ideologia que confunde a forma de perceber o mundo. Considera que de fato há um avanço das técnicas e da ciência, e isto de forma acelerada. Contudo, a forma como estas se apresentam são uma construção artificial do homem, uma vez que

[...] o que é imposto [...] é um mundo de fabulações [...] para consagrar um discurso único. Seus fundamentos são a informação e o seu império, que encontram alicerce na produção de imagens e do imaginário, e se põem ao serviço do império do dinheiro, fundado este na economização e na monetarização da vida social e da vida pessoal (SANTOS, 2000, p. 18).

Em Belém, o meio técnico científico e informacional que vai se constituindo configura-se em uma cidade marcada por profundas desigualdades. Não restaria a um governo que se pretendesse democrático outra opção senão a de lhe possibilitar viver uma experiência contrarrestante à fábula da aventura neoliberal, afirmando a cidade como abrigo (GOTTMAN, 1952).

Caberia então afirmar a cidade como abrigo ao invés do alargamento da sua condição de suporte a atividades econômicas, da submissão ao mercado, do aprofundamento das desigualdades, da discriminação e da negação das diferenças.

É a abrangência dos propósitos desta experiência de governo que faz com que esta pesquisa possa assumir uma dimensão humanista, como nos inspira Souza (2008), para quem o homem deve estar no centro das preocupações de um trabalho científico. Em outras palavras, buscamos estudar um evento ou de um conjunto de eventos realizados com vistas a negar a submissão, a desesperança de construção de um futuro distinto do que temos hoje a cada instante. Ou seja, a construção da cidade do encontro, da liberdade e da emoção.

Mas o que ocorre em Belém, a partir das eleições municipais em 1996 tem determinações locais, mas também se insere uma estratégia que tem bases políticas para além das suas fronteiras. Isso em razão de que nas últimas décadas, e mais especialmente nos últimos vinte anos, ganhou força a ideia de que a participação popular deve ser adotada como prática nos processos decisórios concernentes às ações governamentais, particularmente, dos governos municipais.

No Brasil, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 se constituiu como um evento normativo do território. Como mecanismos de exercício dos direitos políticos em termos de participação, a Constituição define que além do sufrágio universal, por meio do voto direto, a “soberania popular” (Constituição Federal, 1988, cap. 9, Art. 14) se realiza através de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Do ponto de vista do planejamento urbano, a Constituição Federal atribui aos municípios a sua execução, tendo como exigência a elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes. A regulamentação dos Artigos 183 e 184 (originados de Emenda Popular encaminhada ao Congresso Constituinte) concernentes à Política Urbana, através do Estatuto da Cidade, confere relevância à participação.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), aprovado em julho de 2001 – após mais de dez anos de tramitação do Projeto-de-Lei – contém, entre suas diretrizes, a gestão democrática das cidades e dá sustentação à exigência formal de participação na elaboração e execução dos Planos Diretores Municipais.

O Congresso da Cidade poderia se inserir em um arcabouço jurídico formal. Ele se insere e, contraditoriamente, não se insere. Ela não decorreu de uma exigência da referida Lei. Desde o início, com o Orçamento Participativo (OP), que o processo de que trata esta pesquisa foi mudando. O OP passou por mudanças desde o primeiro ano. Foram mudanças contínuas, mas que se davam no momento da sua ocorrência. Já na primeira assembleia do OP houve mudança na forma de sua organização. Como uma iniciativa de governo, ele assume uma dimensão formal, mas não assume a forma de uma lei ou de outro instrumento formal de normatização.

Por isso, o processo de que trata esta pesquisa foi se moldando, assumindo uma plasticidade que fugia a um formato fixo, embora regido por normas. Foram normas não instituídas juridicamente, como os Regimentos anuais de funcionamento geral do Congresso da Cidade, dos Conselhos Distritais, do Conselho da Cidade, das Comissões de Fiscalização, dos Conselhos Gestores e dos Regimentos eleitorais, além de um conjunto de outros instrumentos. Destacam-se, ainda, as Resoluções da Comissão Eleitoral, contratos

estabelecidos entre o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e a Prefeitura de Belém para utilização de urnas eletrônicas e assessoria técnica durante a preparação, realização e apuração das eleições para o Conselho da Cidade e Conselhos Distritais, em 2003.

O Congresso da Cidade, portanto, resulta da intenção subjacente ao governo, que somente se torna possível por que foi assumido como um projeto de transformação na forma de governar, sem que significasse o congelamento de um modelo, uma forma acabada, embora não fosse amorfo, uma vez que se pretendia ser uma

Experiência coletiva com um cronograma de debates consultivos, deliberativos e sistemáticos; como palco real e permanente para se refletir e contribuir com a elaboração de estratégias sobre a cidade e o mais amplo espaço de participação e de planejamento. E como perspectiva de construção social do futuro da cidade, reconhece o imediato, tendo o papel de pensar a totalidade (SEGEPI, 2001).

No plano da participação, no qual o Congresso da Cidade se situa, esta foi sendo construída em razão das formas distintas, a partir das quais ele ia sendo apreendido. Havia a apreensão do governo, a dos agentes que o construíam junto com o governo cotidianamente, a da imprensa e de outros agentes.

O processo de planejamento que foi se configurando como Congresso da Cidade e como uma forma de governar se ampara em formas pré-existentes de organização, e se confronta com o pré-existente, ao mesmo tempo em que propõe uma forma de organização própria, como “forma de fazer”. Essa combinação resulta em uma forma móvel, sem normatização jurídica instituída.

Se considerarmos a complexa trama de eventos que constitui o processo de totalização, de sínteses parciais, inacabadas e em superação permanente; e ainda, se o Congresso da Cidade pretende interferir na natureza segregadora do uso do território – em regra, conflitantes, uma vez que expressam intencionalidades ou interesses que poderíamos simplificar entre hegemônicos e não hegemônicos – a noção de participação popular assume qualidades diferentes a depender do projeto em jogo. Nesse sentido este não representa um fato isolado ou um ponto em um percurso. Representa uma diversidade de eventos e uma combinação própria de espaço e tempo como um feixe de eventos que constituem lugares.

CAPÍTULO 13

EVENTOS CONSTITUTIVOS DO CONGRESSO DA CIDADE ANUNCIADORES DE UMA FORMA DE FAZER: LUGARES DA PARTICIPAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NOS LUGARES

13.1. A “CIDADE QUE QUEREMOS” NO CONGRESSO DA CIDADE 2001

13.1.1. O Congresso da Cidade se instala

O ano de 2001 pode ser considerado ainda como parte do processo de instalação do Congresso da Cidade. Como nos anos subsequentes, o ponto de partida foi a discussão do Regimento de funcionamento no Conselho da Cidade, e discussão no âmbito do governo, no fórum de secretários (prefeito, vice-prefeito, secretários e administradores regionais, e na atividade anual de planejamento contava com a liderança do governo na Câmara Municipal). O outro fórum de governo em que este passava por discussão era o Comitê do Plano, além de apresentação junto aos Agentes de Planejamento dos órgãos municipais. A discussão do ano subsequente era definida, mesmo sem detalhamento no final do processo, o que era aprovado na plenária final, evento de culminância da programação anual (Congresso Geral da Cidade).

O I Congresso Geral da Cidade, realizado em outubro de 2001, o evento final daquele ano podemos considerá-lo como a convergência dos esforços de mobilização iniciados em 1998 e não apenas do ano de 2001. Em jornal local, foi divulgado como “O futuro de Belém em Debate”, e como “ápice de um amplo processo de mobilizações e discussões sobre o futuro da capital paraense, iniciado em abril” (O LIBERAL, 2001).

Como em todos os anos, o processo se iniciava com um lançamento público (Figura 54), como um grande evento político-cultural, de caráter massivo, em local público, como uma grande festa que combinava apresentações de artistas locais ou

convidados, exposições artísticas e culturais, incluindo os projetos da prefeitura sob diferentes manifestações, falas de lideranças envolvidas no processo de participação como os conselheiros e/ou delegados, e do prefeito. Neste ano foi realizado na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” e estiveram presentes cerca de 10 mil pessoas.

O processo anual iniciado em 2001 requereu um conjunto de iniciativas (Figura 55) que se iniciara com a festa de abertura (lançamento). Estas se orientaram a partir de três dinâmicas: uma distrital e outra denominada de setorial, e outra, temática, que dizia respeito aos diversos grupos que passaram a se incorporar.

Essas práticas demonstram mudanças sob diversos aspectos. As principais mudanças foram o fato de neste ano não serem definidas demandas na forma como vinha ocorrendo desde 1997. A outra foi a reunião de diferentes grupos sociais. A partir deste ano, portanto, o Congresso se orientou por esses recortes, o distrital, o temático e os setoriais articulados. Desta forma, a outra mudança importante e que apontava para um debate mais amplo associado à estratégia do planejamento, que no primeiro governo foram as Marcas, é que toda a discussão distrital se fez com base nos Eixos Temáticos, apontando para o que se propunha em 1998, que era ampliar a discussão e caminhar rumo à definição de um plano para Belém.

Figura 54 - Belém do Pará: evento de lançamento do Congresso da Cidade, na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2001).

Fonte: PMB, 2001.

Figura 55 - Belém do Pará: organograma de Funcionamento do Congresso da Cidade (2001).

Fonte: PMB, 2001.

O chamamento para a participação neste ano tinha como principal mote mobilizador dar início à discussão de um plano para Belém, discutir proposta para Belém a partir da situação presente ou construir o futuro no presente, incorporando o acúmulo tanto do processo de participação recente quanto outras contribuições existentes, incluindo plano diretor, projeto orla, dentre outras. Mas, o suposto de que no atual período todos os lugares se encontram interligados, levou ao seu início em abril de 2001, através de **Oficinas** com conselheiros do OP e lideranças, e nas quais discutidos três temas transversais: Financiamento da Cidade; Amazônia em marcha pela soberania e a liberdade e Gestão Democrática e Qualidade do Serviço Público (PMB, 2001g; 2001h; 2001i).

Às oficinas se sucederam inúmeras **Reuniões Preparatórias** em todos os distritos e em alguns bairros, e nas quais era apresentado o funcionamento anual do Congresso, dirimidas dúvidas e indicadas formas de mobilização.

Indicando a mudança na ampliação e critério de participação, que pretendia responder a outras formas de organização, que não apenas o critério de distrito ou bairro, e ainda para inserir a discussão dos direitos humanos que perpassava todos os eixos temáticos do planejamento, foi realizado, em maio deste mesmo ano, o **I Congresso Municipal de Direitos Humanos**, que reuniu diferentes grupos como negras e negros, índios, mulheres, crianças, jovens, pessoas com deficiência, profissionais do sexo, funcionários públicos, idosos e homossexuais, além de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, a Comissão dos Bairros de Belém, o Movimento Emaús, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público. Debateram uma política municipal baseada na garantia de direitos elementares e no combate a todas as formas de discriminação. Entre as cerca de 2 mil pessoas, 1.444 se credenciaram, de acordo com o grupo ou entidade a que faziam parte. Este congresso abriu a fase seguinte, que combinava tanto as decorrências das oficinas e reuniões de distritos/bairros e a repercussões do próprio congresso de direitos humanos.

Assim, foram realizados em todos os distritos administrativos 48 **Congressos Distritais Temáticos** (seis em cada distrito) que tinham como temas: juventude, desenvolvimento urbano e ambiental, economia, inclusão social, cidadania cultural e gestão democrática e qualidade do serviço público, que reuniram 12.539 participações em todos os distritos, entre os temas: inclusão social (25%); juventude (24%); urbanístico e ambiental (18%); economia e cidadania cultural (ambos 12%) e gestão democrática e qualidade social do serviço público (9%). Do total de participantes, 95% tinham idade entre 12 e 50 anos. Desse total, havia 10% de crianças e jovens até 15 anos, levadas pelos pais ou moradores dos arredores dos locais do congresso.

A participação por distrito não estabelece uma relação direta com o número de moradores, uma vez que o Dabel, um dos maiores distritos em número de moradores representou a menor participação (7%), da mesma forma que distritos com menor número como Damos e Daico, tiveram cada um 12% de participação. Da mesma forma que o distrito com maior população, o Dagua foi o segundo em participação (18%).

Entre junho e agosto ocorreram as Assembleias Setoriais (Anexo II), que compreendiam um conjunto de iniciativas de diversos grupos e entidades, que se reuniam com presença ou não de conselheiros ou de membros do governo. Foram 7.926 pessoas em 117 grupos sociais e variadas entidades, que reunidos em diferentes lugares, discutiam e encaminhavam propostas subscritas à Segep ou aos conselheiros das áreas.

Nesta fase de congressos distritais temáticos e assembleias setoriais foram eleitos delegados¹¹⁷ (Figura 56) na proporção de um para cada 10 pessoas presentes, inaugurando o processo de eleições, que prosseguiu até a realização dos congressos municipais temáticos e dos congressos dos grupos sociais (congressos setoriais).

Figura 56 - Belém do Pará: Eleição de Delegados do Congresso da Cidade (2001).

Fonte: PMB, 2001.

Entre os meses de agosto e setembro foram realizados os Congressos **Municipais Temáticos** (seis congressos correspondentes aos seis eixos temáticos), especialmente voltados aos delegados, mas abertos todos. Participaram 787 delegados de todos os distritos. Nestes congressos foram discutidas as contribuições advindas dos 48 congressos distritais temáticos, a partir de textos orientadores ou textos-base que tinham como conteúdos os debates e contribuições da fase anterior. Para uma discussão mais detida, os textos eram debatidos em grupos (Figura 57) e o resultado da discussão apresentado em plenária.

Como desdobramento do I Congresso Municipal de Direitos Humanos foram realizados no mesmo período cinco **Congressos Setoriais** por grupos sociais, os chamados setoriais (negros e negras, pessoas com deficiência, mulheres, homossexuais e indígenas) que contaram com 2.614 participações na seguinte proporção: negras e negros, 10,56%; pessoas com deficiência, 32,4%; mulheres, 47,09%; homossexuais, 5,81% e índios, 4,13%, do total de pessoas de todos os distritos de Belém.

¹¹⁷ Pode não haver uma relação proporcionalmente precisa de todas as participações e o número de delegados. Nos Congressos Distritais, por exemplo, foram eleitos 1.178 delegados e delegadas, entre as 12.539 pessoas presentes. Ou seja, uma representação um pouco menor que 10%. Isso pode ser atribuído ao fato de no momento da eleição nem todos estarem presentes, ou pela presença de pessoas não moradoras das áreas.

Figura 57 - Belém do Pará: grupo de discussão em evento do Congresso da Cidade (2001).

Fonte: SEGEP, 2001.

13.1.2. Eleição de conselheiros: Conselho da Cidade 2001/2003

Entre o processo de discussão e sistematização das contribuições no documento final a ser submetido ao **Congresso Geral** da Cidade em outubro, ocorreram as **eleições** dos Conselheiros Distritais e da Cidade (PMB, 2001h), que refletem a intenção de ampliação da representação (Tabela 5). Foram eleitos 48 conselheiros titulares e 44 suplentes, sob três modalidades de representação e de escolha, que assumia uma função deliberativa e que foram empossados na plenária final do I Congresso Geral da Cidade (Figura 58).

Figura 58 - Belém do Pará: posse do Conselho da Cidade (mandato 2001 a 2002).

Fonte: PMB, 2001.

Tabela 5 - Belém do Pará: composição do Conselho da Cidade (mandato 2001 a 2002).

Representação	Quantidade de conselheiros titulares	Forma de escolha
Distritais	24	Direta, em urna nos 8 distritos administrativos
Conselhos Municipais de políticas	5	Eleição nos Conselhos Municipais
Mulheres	1	Eleição no Congresso Municipal
Juventude	3	Eleição no Congresso Municipal
Negros	1	Eleição no Congresso Municipal
Deficientes	1	Eleição no Congresso Municipal
Homossexuais	1	Eleição no Congresso Municipal
Índios	1	Eleição no Congresso Municipal
Governo Municipal	3	Indicação do Prefeito representação sem direito a voto
Sindical (CUT, CGT e Força Sindical)*	3	Assembleia de Entidade
Empresarial- FIEPA; Comércio- Assoc.Comercial; Turismo)**	1	Assembleia de Entidade
Movimento Popular Comunitário(CBB e FEMECCAM) ***	2	Assembleia de Entidade
Servidores Públicos Municipais	1	Assembleia do Fórum de Servidores Públicos Municipais
Organizações Não Governamentais (ONGs) - ABONG	1	Eleição por Entidade
TOTAL	48	

Fonte: PMB/SEGEP, 2001.

* CUT – Central Única dos Trabalhadores; CGT - Central Geral dos Trabalhadores. ** FIEPA - Federação das Indústrias do Pará. *** CBB - Comissão de Bairros de Belém; FEMECCAM - Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores

13.1.3. Todos se encontram no Congresso da Cidade: I Congresso Geral da Cidade

O I Congresso Geral da Cidade (Figura 59) realizado em outubro de 2001 contou com 2.824 pessoas credenciadas e representou a convergência de todo o processo de preparação, que envolveu uma construção interna à cidade, mas também uma estratégia de trazer para Belém e a partir dela um debate sobre participação na construção do futuro das cidades. Foram estabelecidas relações político-institucionais com governos de esquerda de

outros países, entidades sindicais, com universidades, organizações não governamentais, partidos e movimentos mundiais de afirmação de direitos dos povos e por democracia. E assim o Congresso vai se alargando, e ao mesmo tempo se alinhando a outros lugares em Belém, no Brasil, e em outros países¹¹⁸.

Figura 59 - Belém do Pará: Plenária de abertura do I Congresso Geral da Cidade (2001).

Fonte: PMB, 2001.

Antecedendo ao I Congresso Geral de 2001, foi realizado conjuntamente com uma rede de pesquisadores vinculados a universidades brasileiras, o **“Encontro Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida”**, em que foram debatidos temas relacionados à

¹¹⁸ Decorrente de um conjunto de eventos, como encontros protocolares com autoridades e outros eventos em que foram debatidos temas como democracia participativa, Congresso da Cidade de Belém e celebração de acordos e convênios no campo da cooperação internacional, estiveram em Belém, com variada representação, municípios como Santo André e Campinas (SP), Indaial e Chapecó (SC), dentre outros, além de lideranças políticas nacionais que se interessaram em conhecer esta primeira experiência de alargamento da participação para um único processo, incorporando o OP, já apontando para o que hoje tem sido chamado, no caso de Porto Alegre, referido como um processo amplo de participação retomado após 8 anos de interrupção. No evento de relançamento estiveram presentes o ex-Prefeito Raul Pont, e ex-Prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Estado do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, ambos do PT. Porto Alegre é governada atualmente por um Prefeito do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que já foi dos quadros partidários do PT gaúcho (PMPOA, 2011). Cidades francesas como Bobigny, Nanterre, Saint Denis e o Conselho de Val de Marne, governados por partidos de esquerda, representantes de jornais como o Le Monde Diplomatique também estiveram em Belém para participar do Congresso da Cidade. Estas cidades realizam processos de participação ao seu modo, e estabeleceram relações com Belém por meio de visitas mútuas de delegações que envolveram, no caso de Belém, conselheiros e membros do governo (em 2002, e junto com conselheiros e outras representações em 2005). A experiência de Bobigny, de elaboração de um plano para a cidade, segundo declaração posterior do Prefeito se apropriou da experiência de Congresso da Cidade. Da mesma forma, o processo que se iniciou em 2002 naquela cidade trouxe elementos para a experiência de Belém, em especial para a formulação do plano-síntese “Belém 400 Anos”, em 2004. Indaial e Chapecó realizaram Congressos da Cidade depois de 2001. No Estado do Pará, o Congresso da Cidade foi a base para uma experiência de quatro anos no município de Xinguara, no sul do Estado, entre os anos 2005 e 2008.

democratização e ao planejamento de cidades e ao enfrentamento teórico-político das práticas alinhadas ao mercado, em detrimento da construção de sujeitos políticos.

Como resultante, em termos de propostas ao longo do ano, foi produzido um documento final, na forma de relatório, estruturado em eixos temáticos, diretrizes e ações, difundido como **“Plano da Cidade”** (PMB/SEGEPI, 2001d), sistematizado com participação dos demais órgãos da Prefeitura sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, e apresentado no I Congresso Geral da Cidade.

O documento final reuniu as contribuições de todos os Congressos, e seu conteúdo foi estruturado em eixos temáticos, obedecendo à mesma dinâmica de discussão, incluindo as contribuições produzidas nos congressos setoriais. Este se constituiu no documento de orientação para as ações do governo, incluindo a elaboração dos instrumentos formais de planejamento, como também criou as bases da estruturação do Congresso em 2002.

O “Plano da Cidade” produzido em 2001 resumia um conjunto de propostas que foram organizadas em eixos temáticos e incorporou tanto as discussões distritais quanto as dos grupos chamados setoriais (PMB, 2001, 2001e). Ao serem organizados em eixos, ia se estreitando a relação entre a participação e o sistema de planejamento, introduzindo a discussão por áreas específicas da cidade, onde já existiam projetos em execução ou como propostas de intervenção articuladas entre as diversas políticas, que foram os Planos de Desenvolvimento Local.

O Congresso apresentado ano a ano não significa considerá-lo de forma linear, dado que a cada ano, ou mesmo no seu decorrer, há mudanças que são informadas pelos anteriores ou por outros eventos que chegam, como uma ameaça de privatização do saneamento, como ocorreu em 2002 e que, ao mesmo tempo, o saneamento se apresentou como tema destacado entre os temas apontados na discussão em 2001. O mesmo ocorreu em termos de participação da juventude, que levou o governo a tomar medidas de ações para os jovens ainda em 2001. A forte presença de crianças, e não apenas daquelas que acompanhavam os pais, além da experiência de democratização nas escolas municipais levou a que em 2002 fosse realizado o Congresso das Crianças. As discussões em torno de um plano para Belém levou ao início da revisão do Plano Diretor do município.

Observa-se, portanto, que os conteúdos, as expectativas e deliberações apontam, de um lado, para o funcionamento do Congresso no ano seguinte, da mesma forma que as ações do governo buscam acompanhar estas expectativas em termos de ações.

13. 2. VISIBILIZAÇÃO, DEMANDAS E PLANO: CONGRESSO DA CIDADE 2002

O ano de 2002 (PMB/SEGEPI, 2002b) cumpriu o mesmo ritual do ano de 2001, em termos das discussões iniciais no Conselho da Cidade e no governo, até o lançamento público, que nesse ano ocorreu no Mercado de São Brás. Contudo, este ano se diferencia pela definição de demandas. Estas foram apresentadas e definidas em processos distintos, entre os distritos e os grupos sociais. Nos distritos, foram subscritas antecipadamente, prosseguindo a discussão/apresentação de demandas, a partir das Assembleias de Microrregiões, que viriam ser apresentadas nos Congressos Distritais, que ocorreram em duas rodadas.

Os grupos sociais apresentaram diretamente nos respectivos congressos. Contudo, Juventude, Idosos e o Congresso de Saneamento foram organizados por distrito. Por isso, apresentaremos o ano de 2002 obedecendo ao mesmo critério de 2001, de encadeamento das ações, mas não apenas linearmente, posto que ocorriam como preparação ou como realização final, simultaneamente.

Neste ano, as atividades obedeceram quatro dinâmicas: Distrital (incluindo as microrregiões que consistiam em um recorte específico do processo de participação); Temática, que se realizou em cada distrito por meio de congressos temáticos em todos os distritos; Grupo Sociais (chamados setoriais), que realizaram seus congressos municipais específicos, alguns precedidos de atividades preparatórias por Distrito.

Neste ano, diferentemente do ano anterior, e também de 2003 e 2004 (anos em que não houve aprovação de novas demandas), foram apresentadas demandas específicas das áreas, através de subscrição prévia e posterior apresentação nas 28 Assembleias de Microrregião. Ao serem definidas as prioridades de cada microrregião, formavam o conjunto de demandas dos Distritos (1ª rodada de Congressos Distritais) submetidas à análise técnico-política, e defendidas na 2ª rodada de Congressos Distritais, para deliberação final daquelas que seriam apresentadas e discutidas no Conselho da Cidade e encaminhadas ao Congresso Geral da Cidade para discussão, aprovação final e constituição do Plano de Investimento.

A programação (Figura 60) aberta (após as discussões internas do Conselho e do governo) teve início em março, por meio de Reuniões Preparatórias nos distritos administrativos e com os grupos sociais, voltadas especialmente para os delegados e

conselheiros eleitos em 2001, e também a outras lideranças, juntamente com as Administrações Regionais. Nestas reuniões foi apresentada a forma de funcionamento do Congresso 2002, que visava, ainda, o envolvimento direto no processo das pessoas que foram definidas como “agentes multiplicadores”. Estes assumiram um papel importante no processo de mobilização e na relação com as comunidades ou com seu grupo em torno das demandas e preparação da primeira rodada dos Congressos Distritais.

A dinâmica distrital, que contava com participações de representantes distritais, assim como a juventude e demais setoriais, foi cumprida em duas rodadas. Os Congressos Distritais (primeira rodada) também eram voltados para conselheiros, delegados de 2001 e lideranças. Nestes foram definidos os eixos temáticos prioritários que orientariam a apresentação de demandas.

Figura 60 - Belém do Pará: Organograma de Funcionamento do Congresso da Cidade (2002).

Fonte: SEGEP, 2002.

Na primeira rodada de Congressos Distritais foram credenciadas 1.301 pessoas, dentre estas, 518 identificaram-se como delegados, 52 como conselheiros e 731 como convidados. Evidencia-se que participaram 43% dos delegados distritais titulares eleitos em 2001, embora se somados delegados e conselheiros, ainda são superados pelo número de convidados, o que por si só não é indicador de que os demais delegados e conselheiros não participem das próximas fases. Atente-se, ainda, que 24 conselheiros distritais (os mais votados) compunham a representação distrital no Conselho da Cidade, e que o número de conselheiros presentes ultrapassou este total. Na participação por Distrito, destacam-se o Dagua, com 29,34% de todos os delegados ou 26,92 dos conselheiros. Porém, junto com o Dabel, está entre os de maior número de moradores e contaram com a menor participação de convidados, superando apenas Daent e Dasac, onde todos os participantes se declararam delegados ou conselheiros. Ao final, conselheiros e delegados representaram 44% da participação total de 1.301 pessoas (PMB/SEGEP, 2002a).

Nas Assembleias de Microrregião (Apêndice II) realizadas entre abril e maio, e nas quais tiveram 15.250 participações (Tabela 6) registradas, ou seja, as pessoas que se credenciaram, foram apresentadas demandas e eleitos delegados por microrregião. Foram eleitos 1.556 delegados titulares e 454 suplentes, cujas maiores participações vieram dos Distritos Dagua, Daben e Daico, com 25,63%, 21,67 e 18,7,5 respectivamente, ou seja, representam 64,4% do total de delegados eleitos.

Os delegados eram eleitos vinculados às suas demandas por microrregião. Demandas¹¹⁹ estas que forma organizadas pelo governo por eixos temáticos e posteriormente priorizadas nos Congressos Distritais. Foram priorizadas 182 demandas conforme os critérios técnicos, a maior concentração (67%) se vinculava ao Eixo Urbanístico e Ambiental, seguido do Eixo Inclusão Social (25,41), de Economia Solidária e Cidadania Cultural com 6,6% e 0,5 %, respectivamente.

¹¹⁹ O processo de indicação de demandas teve início logo após as Reuniões Preparatórias, através de subscrições das mesmas nas microrregiões, em um processo liderado pelos delegados, conselheiros e lideranças, com o apoio da equipe de governo para sistematização. As demandas foram subscritas por 50.175 pessoas.

Tabela 6 - Quadro de Participações por Microrregião do Congresso da Cidade (2002).

Distritos Administrativos (1)	Participações por Microrregiões								Total	%
	Micro I	%	Micro II	%	Micro III	%	Micro IV	%		
DAMOS	43	1,2	80	1,7	249	5,2	NT	NT	372	2,44
DAOUT	107	2,9	149	3,2	293	6,1	52	2,6	601	3,94
DAICO	635	17,1	458	9,7	1.047	21,7	720	35,9	2.860	18,75
DABEN	844	22,8	1.071	22,7	479	9,9	910	45,3	3.304	21,67
DAENT	328	8,9	878	18,6	642	13,3	NT	NT	1.848	12,12
DASAC	492	13,3	704	14,9	483	10,0	NT	NT	1.679	11,01
DABEL	130	3,5	351	7,4	196	4,1	NT	NT	677	4,44
DAGUA	1.127	30,4	1.030	21,8	1.427	29,6	325	16,2	3.909	25,63
TOTAL	3.706	100,0	4.721	100,0	4.816	100,0	2.007	100,0	15.250	100,00

Legenda: NT - Não foi definida a Microrregião IV nestes Distritos Administrativos.

Fonte: PMB/SEGEP/DEPI, 2002.

A este primeiro momento de análise e definição das demandas, segue a análise técnica das demandas ou a elaboração dos “pareceres técnicos”, que vão orientar a decisão na segunda rodada dos Congressos Distritais. Esta análise técnica, que passa a ser de responsabilidade de um conjunto de órgãos municipais envolvidos na sua realização, e que se viabilizava mediante visitas conjuntas de técnicos da prefeitura, delegados e conselheiros às áreas indicadas e elaboração detalhada, pelos técnicos, de um parecer que buscava a aplicabilidade dos critérios e orientação para discussão nos Congressos Distritais e pelo Conselho da Cidade. Dentre os critérios para priorização das demandas, alguns dos mais significativos do processo de mudanças era a relação da demanda com outras na mesma área ou na cidade, e aquele que sugeria priorização para projetos já iniciados.

Ao mesmo tempo, neste ano, juntam-se os esforços de mobilização dos grupos sociais que já se iniciara em 2001. Foram realizados entre julho, agosto e setembro, os **Congressos Setoriais**¹²⁰ de **mulheres**, de **índios**, de **negras e negros**, de **homossexuais** e **Congresso Municipal de Afrorreligiosidade e Biossegurança**, conjuntamente com Congresso Municipal sobre AIDS. Adotando um processo de preparação por Distrito, os idosos e os jovens realizaram congressos preparatórios em todos os Distritos, convergindo para congressos específicos. Os jovens realizaram congressos distritais e também congressos setoriais, onde elegeram delegados e nos quais tiveram 1.569 e 2.297 representações, respectivamente.

A segunda rodada dos **Congressos Distritais** foi precedida da elaboração dos pareceres técnicos, por visita de conselheiros, delegados e membros do governo, como Prefeito, Secretários, técnicos e convidados, a projetos¹²¹ tanto em curso quanto os concluídos e que tinham implicação menos localizada, denominados de “projetos estruturais”. Estas visitas, denominadas **Caravanas da Cidade** contaram com 700 pessoas.

Em agosto, foi realizado ainda um **Seminário de Governo sobre Controle Social** e a segunda rodada dos **Congressos Distritais**, nos quais foram apresentados os “pareceres técnicos”, indicadores municipais (PMB/SEGEP/DEPI, 2002; PMB/SEGEP, 2004c) de projetos e ações da prefeitura por distrito, incluindo os chamados “projetos estratégicos”, que viriam compor, a partir de 2003, o **Plano de Investimento**, juntamente com as demandas de 2002, ao qual também se juntavam as demandas do OP ainda não realizadas. Mas, estas demandas não se confundiam, e cada grupo de demandas tinha a sua origem explicitada. Nestes congressos distritais foram definidas 56 demandas, entre as 182 apresentadas nas assembleias de microrregião.

¹²⁰ No material pesquisado podem ser encontrados registros desses Congressos Setoriais também como “Plenárias Setoriais” (PMB/SEGEP, 2002).

¹²¹ As visitas não foram realizadas, tendo como critério apenas as demandas de 2002, e envolveu projetos demandados do OP já concluídos, como o Ver-o-Peso (Dabel), uma demanda de 1997; um projeto que combinava uma iniciativa do governo, de janeiro de 1997, que foi o Programa Bolsa-Escola Municipal, a transformação do antigo lixão em Aterro Sanitário, retirando as crianças que catavam lixo, implantando escola na área, estimulando e apoiando a criação de uma cooperativa de catadores e, ao mesmo tempo, envolvia demandas do OP e do Congresso por Bolsa-Escola, além de um conjunto de ações de formação artístico-culturais desenvolvidas com as crianças, fazendo uso das instalações do que seria a residência oficial do Prefeito, e que foi destinada ao Projeto “Sementes do Amanhã” integrado também ao Projeto de Biorremediação do Aurá. Estes projetos se localizam no município de Ananindeua. Além destes projetos foram visitados uma obra em andamento como parte da macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova, o Canal da Travessa 3 de Maio (Dagua), e uma demanda do Congresso 2002, o Centro Comercial de Icoaraci (Daico), um mercado para o qual era reivindicada a reforma. Esta foi uma mudança em relação às caravanas do OP, que priorizava as demandas, mais especificamente as demandas do mesmo ano. Um dos fatores dessa mudança era a busca pela aproximação da discussão em torno da abrangência dos projetos para toda a cidade, considerando ainda que a ideia de um plano para Belém, e os limites impostos à cidade perpassava o sentido de Congresso da Cidade (PMB/SEGEP, 2002).

Utilizando da preparação por Distrito e por grupos ou entidades, foram realizadas oficinas preparatórias para o Congresso Municipal de Saneamento¹²² (Figura 61). Este Congresso, realizado em setembro, foi antecedido de oficinas¹²³ realizadas tanto nos distritos quanto nas universidades e órgãos da prefeitura, e que se inseriam na campanha pela municipalização dos serviços de saneamento em Belém e contra a sua privatização, uma medida em curso por parte do Governo do Estado. Ainda no processo do Congresso, foi realizada uma Caminhada “Em Defesa da Água, pela Vida e contra a privatização da Cosanpa”, que envolveu 3 mil pessoas, e uma Consulta Popular¹²⁴ em todos os distritos sobre a privatização da Cosanpa.

¹²² O Congresso de Saneamento consistiu em um movimento no qual o congresso em si representou a culminância de um conjunto de iniciativas, como as Oficinas, a Caminhada, culminando com um grande abraço à caixa d'água da Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa), em São Braz; a Consulta Popular sobre a privatização da Cosanpa, promovida como apoio de várias instituições realizada entre 9 e 12 de setembro de 2002 através de levantamento em urnas distribuídas em todos os distritos, em locais como praças da (República e Operário), Ver-o-Peso e shoppings. Do total de 21.200 pessoas que opinaram, 82% se manifestaram contra a privatização e a favor da municipalização, e 14% não souberam opinar e 4% opinaram favoravelmente à privatização e contra a municipalização. O Congresso, como o evento de culminância, além de forte presença do governo, 698 pessoas se inscreveram, entre estes 254 delegados eleitos nos distritos e oficinas, conselheiros, estudantes, lideranças de variados movimentos. Além de representações como Universidade Federal do Pará (UFPA), Centro de Estudos Superiores do Pará (CESUPA), Instituto de Estudos Superiores da Amazônia (IESAM), Secretaria de Relações Internacionais da Federação Nacional dos Urbanitários, ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), de representante francês da Coalizão Mundial contra a Privatização da Água e representante do Conselho de Val de Marne (França), Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Secretaria Municipal de Saneamento de Recife, Companhia Riograndense de Saneamento, do Rio Grande do Sul, Prefeitura de Tucuruí, representante da União de Usuários e Consumidores da Argentina e Departamento de Hidráulica da Universidade Federal do Pará, entre outros. A deliberação final foi pela manutenção das lutas pela municipalização da Cosanpa e democratização do serviço de coleta de esgoto para toda a cidade, assim como a defesa da água como bem público (PMB, 2002).

¹²³ Oficinas: 1. “Água e Cidades Amazônicas: Decisões e Políticas sobre um Recurso Estratégico” (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA); 2. “Tecnologias alternativas para a Área de Saneamento (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura)” (CREA-PA e Faculdade Ideal); 3. “Educação Ambiental na defesa dos recursos hídricos: a importância sanitária e econômica da água” (Grupo de Trabalho do Programa de Educação Ambiental para Belém (PEAMB)/Fundação de Parques e Áreas Verdes de Belém-FUNVERDE e SESMA); 4. “Política de Saneamento Ambiental: concepções e perspectivas” (Programa de Apoio à Reforma Urbana – PARU, do Centro Socioeconômico/UFPA); 5. “Construção de Estratégias de Sensibilização e Mobilização comunitária em prol da Manutenção da Qualidade da Água” (Instituto de Estudos Superiores da Amazônia (IESAM)); 6. “Saneamento: garantir o acesso à Municipalização e o Controle Social” Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional (FASE) e Comissão de Bairros de Belém (CBB); 7. “Avaliação dos custos de Sistemas de Água e Esgoto” - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS) e Centro de Estudos Superiores do Pará (CESUPA) (PMB, 2002).

¹²⁴ Esta Consulta Popular se deu sobre uma situação específica: a privatização da Cosanpa. Diferente, portanto, da realizada em 2004, que trataremos adiante, que apresentava pergunta aberta que estimulava a apresentação de propostas e questões sobre a cidade, portanto, era de caráter mais amplo.

Figura 61 - Belém do Pará: I Congresso Municipal de Saneamento (2002).

Fonte: PMB, 2002.

Em agosto foi realizada, ainda, como uma das atividades de visibilização e reconhecimento dos grupos sociais que até então não encontravam interlocução com o Estado. A 1ª Parada do Orgulho Gay Paraense, organizada no âmbito do Congresso da Cidade pelo Movimento de Homossexuais de Belém, e reuniu 700 pessoas. Mantém-se a sua realização de forma contínua, reunindo milhares de pessoas e entidades organizativas, assim como a 1ª Festa das Raças dos afroreligiosos de Belém, que também continua sendo realizada, embora tenha havido interrupções, e hoje conte com apoio institucional de outras esferas, mas não do município.

O Congresso de Idosos (Figura 62) contou com 1.685 idosos credenciados, antecedida de uma Caminhada (Figura 63); a Plenária em Defesa da Criança e do Adolescente (organizada por entidades institucionais, como conselhos e entidades não governamentais vinculadas ao tema), como um dos eventos de preparação do Congresso das Crianças, que se deu principalmente nas escolas; a Plenária de Turismo e o II Congresso de Direitos Humanos¹²⁵ (Figura 64), onde foram apresentadas e discutidas as deliberações pertinentes à construção e realização de ações previstas no Plano Municipal de Direitos Humanos, que se iniciara em 2001.

¹²⁵ Em documento elaborado pela Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, o II Congresso Municipal de Direitos Humanos da Cidade de Belém é apresentado como “parte do processo de construção do Congresso da Cidade, com três objetivos centrais: realizar um balanço das propostas contidas no Plano para Belém, elaborado com base nas propostas aprovadas no I Congresso Geral da Cidade, realizado em outubro de 2001; definir as ações que deverão ser priorizadas no ano de 2003 [...]; e eleger os delegados representantes dos Setoriais de Negros, Mulheres, Índios, Crianças e Adolescentes, Jovens, Idosos, Homossexuais e Deficientes (hoje, o que era denominado de deficientes é adotado como Pessoas com Deficiência) para o II Congresso Geral da Cidade de Belém (PMB/SEMAJ, 2002).

Figura 62 - Belém do Pará: I Congresso dos Idosos (2002).

Fonte: PMB, 2002.

Figura 63 - Belém do Pará: Caminhada dos Idosos (2002).

Fonte: PMB, 2002.

Figura 64 a, b - Belém do Pará: II Congresso Municipal de Direitos Humanos (2002).

Fonte: PMB, 2002.

No Congresso Municipal da Juventude, com 780 jovens credenciados, originários de todos os distritos e representações de grupos, como hip hop, de skatistas e outros, foram apresentadas demandas relacionadas à formação profissional, ao esporte e lazer. Em janeiro de 2003 ocorre uma inovação e um dos maiores desafios, que foi reunir 8.737 crianças na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” – provenientes de escolas municipais, privadas e de entidades assistenciais – para ao seu modo vivenciar a experiência do Congresso das Crianças, através de atividades que lhes permitiam se expressar de diversas formas, tendo Belém como o mote de organização, em um processo que se iniciara em reuniões preparatórias distritais, que ao final reuniu 3 mil crianças, de 6 a 12 anos.

Dezembro e janeiro marcam o encerramento do processo 2002, que se mostra como uma superposição de eventos que se complementam, e que não seguiram a obrigatoriedade de uma sucessão imposta pelo tempo da programação originalmente proposta. Assim, embora o Congresso de Direitos Humanos já realizado, que representava o lugar para onde convergiam os setoriais após os congressos específicos, o tempo não se fazia da mesma forma para todos. As pessoas com deficiência realizaram em janeiro uma “Oficina Preparatória das Pessoas com Deficiência”, preparando-se para o Congresso Geral, assim como os órgãos municipais também realizaram oficinas com vistas à participação no Congresso Geral. Convergindo ainda para a finalização, ocorreram oficinas preparatórias nos distritos, para discussão sobre as ações deliberadas nos congressos distritais para a definição do Plano de Investimento a ser discutido pelo Conselho da Cidade, e remetido ao II Congresso Geral, a plenária final, o que convergiu para realização de uma Plenária Municipal para definição do Plano de Investimento, que foi apresentado e discutido no Congresso Geral. Mas o Congresso vai avançando em uma compreensão do sentido da representação e do lugar de cada grupo, sejam os chamados setoriais ou as representações distritais.

Em 2002, a proposição dos Planos de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS), como uma estratégia de planejamento que combinava as ações em curso e aquelas em discussão, projetadas e potencializadoras de intervenções articuladas a toda a cidade, e de caráter intersetorial em áreas específicas da cidade, vai se afirmando como um instrumento de planejamento, com vistas a ir se estendendo para um plano mais geral para Belém.

Esta estratégia se apoiava em um conjunto articulado de ações e projetos em áreas como o Centro Histórico, Mosqueiro, as áreas Riacho Doce e Pantanal – na Bacia do

Tucunduba, a Orla de Belém, e Mosqueiro, que envolvia a orla na parte continental e também em Mosqueiro e Outeiro), a qual o PDLS Riacho Doce e Pantanal se interligavam, bem como o PDLS para a área da Bacia do Una. Assim é que foi realizado o I Colóquio da Ilha de Mosqueiro, em abril, e um Passeio pelo Centro Histórico, que envolveu caminhada, oficina e abriu a discussão em torno da elaboração de um PDLS/Centro Histórico.

O II Congresso Geral ocorre simultaneamente ao I Fórum Social Pan-amazônico – em janeiro de 2003¹²⁶ (Figura 65), simultaneamente às atividades do Fórum Social Mundial¹²⁷ – momento também de apoio à campanha contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em favor das comunidades remanescentes de quilombos atingidas pela Base de Lançamento de Foguetes de Alcântara, e que contaram como apoio da Prefeitura de Belém. Almeida (2003, p.2) avalia que esta coincidência de datas “favorecem um prisma cosmopolita do Congresso da Cidade, cujas sessões plenárias são visitadas e observadas por delegações estrangeiras (italiana, francesa, Guiana Francesa) e de outras unidades da federação, como Maranhão, Amazonas, Amapá e outras integram a Amazônia.

Figura 65 - Belém do Pará: II Congresso Geral da Cidade, Plenária Final, no Galpão 2 da Companhia Docas do Pará (2003).

Fonte: PMB/SEGEPI, 2003.

¹²⁶ Neste ano, em razão da realização do II Fórum Social Pan-Amazônico (FSPA), em Belém, o Congresso Geral não foi realizado no ano corrente de sua realização.

¹²⁷ Uma delegação de Conselheiros de lideranças e assessores da Prefeitura, além do Prefeito, Secretários participaram do Fórum Social Mundial (FSM) ocorrido em 2002, em Porto Alegre. Em 2004, uma delegação de Conselheiros, o Prefeito e técnicos participaram do Fórum Social Pan-amazônico na Venezuela.

13.2.1. Visibilização, demandas e debate aberto: II Congresso Geral da Cidade como lugar da decisão

O II Congresso Geral representa um passo na afirmação de uma maior visibilização das diferentes formas organizativas, a partir das quais o Congresso se fazia, ao mesmo tempo em que vai traduzindo a ideia de um plano. Este evento inicia subvertendo a ordem corrente até então. São as diversas representações¹²⁸ dos grupos setoriais e representação distrital aqueles responsáveis pela abertura do evento, como anfitriões na cidade, seguidos das autoridades municipais e delegações nacionais e estrangeiras.

¹²⁸ Diana Antonaz (2005) produziu uma etnografia sobre o II Congresso Geral, no contexto de reflexão sobre a Marca Participação Popular como “construção de um fazer político” (Idem, p.5). Na sua apreensão do primeiro dia do evento que durou três dias, observou que após a declaração de abertura do evento pelo Prefeito a “A apresentadora anuncia então uma Belém pluriétnica e pluricultural, lá representada por 28 associações de microrregiões, oito setoriais e seus múltiplos congressos temáticos. Para os participantes, é o grande momento de sua entrada em cena, quando todas as atenções estão voltadas para eles. Alguns dos representantes coletivos são chamados, um após o outro, para as apresentações. Este é, sob o ponto de vista da participação, um dos pontos altos do encontro. É o momento em que “o povo” se transforma em uma pluralidade de personagens, detentores de identificações específicas, representadas por intermédio de suas expressões culturais. É o momento da passagem do anônimo coletivo para personagens identificados e identificáveis, transformados pela cultura e pela tradição. É o momento mais fortemente ritualizado do dia. Cada um dos personagens coletivos sai sucessivamente do fundo do galpão vestindo os figurinos e carregando os adereços que produzem a transformação. Os grupos percorrem em cortejo a ala central, onde se dá a passagem de um estado para outro, e galgam o palco – espaço público por excelência. Essencialmente é esse o rito, mediado pela cultura e pela tradição, que transforma “o povo” em sujeitos coletivos e os institui enquanto “sujeitos participantes”. Foram instituídas inicialmente as crianças representadas por dois segmentos: a aldeia criança em que as participantes apresentaram um número de dança folclórica e as crianças eleitas para o congresso da criança, com suas camisetas vermelhas estampadas com desenhos produzidos por elas. Em seguida, desfilaram os idosos que cantaram e recitaram um poema. Depois foi a vez dos afrodescendentes que [...] ao som de tambores e atabaques. Em seguida, foi a vez dos índios Tupi-Guarani do Pará: três homens, duas mulheres e cinco crianças. O chefe, o único adornado com um cocar, falou em Tupi-Guarani. E traduziu: “estamos vivos, nunca vamos acabar. Estamos fortes.” Foi, então, a vez dos “portadores de necessidades especiais” que subiram lentamente ao palco clamando “paz” e “justiça” por intermédio de faixas e palavras. Apresentou-se, em seguida, o distrito de Benguí, um dos mais populosos distritos da periferia de Belém. Cuidou, porém, de mostrar a variedade e riqueza cultural que detêm através de trajes, danças folclóricas, artesanato, cerâmicas, uma apresentação do boi. O distrito de Icoaraci desfilou logo depois com seus pescadores [...] carregando os barcos sobre a cabeça, tais quais promesseiros. Então chegou a juventude – a juventude que se denomina cabana – com lenços vermelhos sobre a boca à moda de Chiapas (ou talvez sugerindo que haviam sido reduzidos ao silêncio). Subiram ao palco, abriram uma imensa bandeira, onde estava reproduzida a foto de Che Guevara, ao lado da bandeira do PT. Os símbolos da revolução estavam sintetizados em imagens. Falaram do espírito insurgente dos jovens, desde os Cabanos. Os evangélicos galgaram o palco a seguir, e seu representante apresentou uma interpretação das injustiças com base nas escrituras. As mulheres fecharam as apresentações distribuindo flores azuis e cantando no palco. Ao longo dessa apresentação-representação chamam a atenção às posturas corporais. Corpos flexíveis e expressivos que se colocavam nos espaços sucessivos, sem sinal de submissão [...] (ANTONAZ, 2005, p. 22-24).

O II Congresso Geral, em sua Plenária Final¹²⁹, com 1.137 delegados de um total inicial de 2.107 pessoas credenciadas e cerca de 3 mil presentes nos dias anteriores, apontou as diretrizes para “Avançar no Congresso e Construir o Congresso 2003” em documento final intitulado “Propostas para Debates e Deliberações – Plenária Final do II Congresso da Cidade” (PMB/SEGEP, 2003f). Com base nas orientações para o terceiro ano do Congresso aprovadas na Plenária final do II Congresso, as discussões sobre a sua viabilidade envolveu como de regra os fóruns do governo e o Conselho da Cidade.

Por outro lado, todo o processo de 2002 resultou na sistematização das discussões, das demandas e das quais resultaram intensas discussões em torno do Plano de Investimento e das demais demandas apresentadas, em especial nos congressos de microrregião e distritais. O debate¹³⁰ em torno das demandas distritais se polarizou nas propostas de manutenção do Plano na versão apresentada, mas, por outro lado, havia outra perspectiva que era a de hierarquizar as demais, como forma de incorporá-las ao Plano como contribuições do processo do Congresso. As opiniões se dividiram, e alguns dos delegados consideravam não haver recursos para mantê-las e nem horizonte de realização, mesmo se o município passasse a contar com os recursos do ICMS retirados do município de Belém pelo Governo do Estado. O mesmo argumento foi utilizado de forma inversa para defesa da hierarquização. Ao final, foi aprovada a hierarquização e também mantido o Plano de Investimento (PMB/SEGEP, 2003d; 2003e).

13.3. UNIVERSALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL E A RUA COMO LUGAR DA PARTICIPAÇÃO: O CONGRESSO DA CIDADE 2003

No ano de 2003 (PMB/SEGEP, 2003b), portanto, se evidencia uma combinação de eventos que conformam o chamado “funcionamento do Congresso” (Figura 66) ancorados nas deliberações do II Congresso Geral com ênfase aos instrumentos de planejamento como os Planos de Desenvolvimento Local, o Plano Diretor e temas como saúde, educação, financiamento, patrimônio histórico e cultural e controle social. O que vai cada vez mais

¹²⁹ O documento final aprovado na Plenária Final, no terceiro dia de Congresso, em 19 de janeiro de 2001, intitulado “Propostas para debates e deliberações – Plenária Final do II Congresso Geral da Cidade” constava de: 1. Proposta de Regimento da Plenária do II Congresso Geral da Cidade; 2. Avançar no Congresso e Construir 2003; 3. Plano de Investimento (Distritais e Setoriais); 4. Propostas apresentadas em 2002, ainda não incorporadas ao Plano (PMB/SEGEP, 2003).

¹³⁰ Houve ainda intensas discussões em torno de demandas não contempladas originalmente, como reforma do Mercado do Guamá, e urbanização de áreas no bairro do Marco (PMB/SEGEP, 2003).

revelando uma confluência do plano que se faz como um conjunto de eventos nos lugares onde os próprios lugares são constituídos no processo de Congresso, como decorrência de ações realizadas por dentro do plano, como condição da sua elaboração enquanto processo participativo. Processo este que articula desde as suas primeiras ideias a construção por diferentes grupos sociais, de um plano que expressa tal combinação.

Das referidas deliberações podem ser destacados, a ideia de que o Congresso se constituísse em um meio de politização da cidade; de avanço na construção dos planos locais de desenvolvimento articulados à dinâmica da cidade e às relações extra-locais, a ampliação e popularização das informações, incorporação da diversidade de representações dos sujeitos coletivos através de ações de fortalecimento do papel dos bairros, e da universalização do processo eleitoral com repercussões na constituição do Conselho da Cidade a ser eleito em 2003. Afirmando ainda a municipalização da saúde, do saneamento e o aprofundamento das relações com outros fóruns, dando continuidade às ações de revisão do Plano Diretor.

Figura 66 - Belém do Pará: Organograma Funcionamento do Congresso da Cidade (2003).

Fonte: SEGEP, 2003.

Tais propósitos se iniciam no seu Lançamento de caráter público, que ocorreu de forma descentralizada em todos os distritos, aglutinando grupos culturais locais em atos político-culturais precedidos de ações, os chamados Mutirões (Figura 67 a-d) de prestação de serviços públicos concentrados, e como um lugar de conversas sobre a participação e os desafios da cidade, e de atividades culturais. Nesse processo descentralizado foi sendo construída uma atividade centralizada como culminância dos lançamentos nos distritos (Figura 68).

Figura 67 a-d - Mutirão Viva Belém (2003).

Fonte: PMB/SEGEP, 2003.

Figura 68 - Belém do Pará: Lançamento concentrado do Congresso da Cidade, na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2003).

Fonte: PMB/SEGEPI, 2003.

As oficinas e reuniões preparatórias se deram em torno dos temas centrais definidos em 2003 em todos os distritos, às quais se seguiram as **Reuniões, Oficinas e Congressos Preparatórios Distritais**, onde foram discutidos os conteúdos remetidos aos **Congressos Municipais**, como o **I Congresso Municipal de Educação; de Saúde; de Financiamento e Desenvolvimento Econômico; de Saneamento e Congressos Setoriais (de Afroreligiosos, de Homossexuais, de Negras e Negros, de Mulheres, da Juventude, de Idosos, de Evangélicos) e Colóquio dos Servidores**.

As decorrências imediatas destes eventos foram os planos, como o Plano Municipal de Educação, reafirmando o projeto político pedagógico da Escola Cabana como uma proposta de educação libertária que vinha sendo implantada desde 1997; deliberações que resultaram em ações incisivas por parte do município para repasse de Unidades de Saúde sob poder do Estado do Pará ao município de Belém, e ampliação dos serviços de Saúde já deliberados no processo de Congresso, incluindo a expansão do Programa Família Saudável; aprofundamento do debate sobre as políticas de financiamento da cidade, incluindo desde programas de geração de renda, como o Banco do Povo; política fiscal e tributária, que se realizava mediante mecanismos de justiça tributária; deliberações que afirmaram a defesa da municipalização da política de saneamento e da água como bem público. As deliberações dos Congressos Setoriais afirmaram a luta por uma cidade sem preconceito e reconhecimento das diferentes identidades, aportando os conteúdos do Plano Municipal de Direitos Humanos iniciado em 2001.

A ampliação da representação expressava a apreensão da construção cotidiana do Congresso, que não assumia uma linearidade, pois ia incorporado, mudando formas anteriores e recriando novas, e eventos constituindo lugares através dos eventos. E se na representação formal como a que temos hoje na democracia liberal. Os eleitos se distanciam da relação de seus representados; tanto delegados quanto conselheiros assumem um vínculo direto. Para Mendes (2005, p. 184), “a natureza do seu mandato não é independente como na representação do sistema político oficial, mas de vinculação às deliberações populares”¹³¹.

Neste ano, as discussões em torno da ampliação da representação vão conformando um movimento que de um lado se aproxima cada vez mais representante e representado, e, por outro, da dimensão do lugar onde as pessoas vivem. O caráter aberto e universal das eleições de 2003 possibilita que participem, tanto como eleitores ou como candidatos, todos os habitantes de Belém que desejassem, e não somente aqueles que tivessem participado de eventos do Congresso, como ocorria até 2000, e assim não havia necessidade também de estar vinculado a demandas. A eleição dos Conselheiros Distritais se assemelhou às eleições formais, do ponto de vista organizativo, contudo, como já nos referimos, distingue-se também pelo caráter da representação.

Frente à ampliação da representação no processo de Congresso, o Conselho da Cidade eleito em 2003 foi formado mediante quatro modalidades de escolha dos seus membros. Uma foi a eleição dos representantes dos grupos sociais, que efetuaram escolhas nos seus respectivos Congressos; a outra se deu por meio de indicação pelas próprias entidades; os representantes do governo foram indicados pelo Prefeito, junto ao Comitê do Plano. A eleição dos representantes dos distritos foi realizada em eleição direta em toda a cidade, e juntamente como representação dos grupos sociais (setoriais), significou uma inovação desde 1997.

¹³¹ Esta autora se apóia em Hannah Pitkin (1972, p.134), para quem um delegado é alguém enviado por uma associação para atender, em seu nome, a um encontro de alguma outra associação. É, portanto, subordinado à associação original. E por isso considera que “Os delegados e conselheiros do OP podem ser compreendidos nesse sentido, entendendo-se pela associação original a comunidade que os elegeu” (MENDES, 2005, p. 187).

13.3.1. Eleições em todo o território municipal: Conselheiros Distritais e da Cidade (2003/2005)

O processo eleitoral foi instalado com a aprovação do Regimento Eleitoral e constituição da Comissão Eleitoral¹³² pelo Conselho da Cidade, seguida de uma Plenária de Candidatos com presença dos Conselheiros, Prefeito, Secretários e servidores municipais. O processo eleitoral teve divulgação tanto pela via direta, através dos canais do Congresso fazendo uso de material de campanha produzido pela Prefeitura dirigido para os candidatos por Distrito Administrativo e divulgação de todos os candidatos (nome, número e bairro) em material impresso unificado, distribuído aos candidatos. Contou com divulgação na imprensa local, na qual, por exemplo, o Presidente da OAB/PA manifestou ser esta eleição uma iniciativa da Prefeitura:

[...] no sentido de garantir a participação popular na fiscalização dos recursos públicos. Essa transparência é vital para o engrandecimento da democracia, e um exemplo que sem dúvida nenhuma deve ser copiado pelas demais administrações ara consolidar o processo democrático no país” (O LIBERAL, 05/10/2003).

Todos os 351¹³³ candidatos inscritos (Tabela 7) nos oito Distritos foram votados em toda a cidade por 47.219 eleitores¹³⁴ em 173 Seções Eleitorais, e 118 “Locais de Votação” (Tabela 8) e 210 urnas eletrônicas localizadas em bairros de todos os distritos de Belém

¹³² A Comissão Eleitoral foi definida pelo Conselho da Cidade e constituída por um representante de cada Administração Regional (unidade político-administrativa municipal nos Distritos), um da Comissão de Bairros de Belém (CBB), um da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (Femecam); um representante do Conselho da Cidade (Conselheiro representante da ABONG) e um da SEGEP. Esta Comissão “teve papel importante em todas as etapas, tais como inscrição e sistematização das informações dos candidatos, acompanhamento da votação e da apuração, assim como nos julgamentos dos recursos, neste caso, com a assistência de assessores jurídicos da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos” (PMB/SEGE, 2003, p. 3).

¹³³ Pode ser identificado um total de 362 candidatos nos registros sobre a eleição, contudo, estamos fazendo uso, para efeito desse dado, do material unificado na forma de jornal, que inclui uma Errata, e totaliza 351 candidatos (PMB/SEGE, 2003).

¹³⁴ A idade mínima permitida para os eleitores foi de 14 anos, para atender aos jovens que participavam do Congresso da Juventude, contudo, no processo de votação pode ser observada maior participação de jovens acima de 18 anos e adultos. Entre os eleitos nos Distritos, não foi identificado conselheiro menor de 18 anos. Do total de votantes, 1.599 tinha entre 14 e 16 anos, idade permitida conforme Regimento Eleitoral, elevando o número total de votantes para 48.818 pessoas.

Tabela 7 - Belém do Pará: Candidatos aos Conselhos Distritais e Conselho da Cidade (2003).

Distrito	Número de candidatos inscritos
DAMOS	26
DAOUT	23
DAENT	29
DAICO	40
DABEN	58
DAGUA	106
DASAC	48
DABEL	21
Total	351

Fonte: PMB, 2003.

Tabela 8 - Belém do Pará: Locais de Votação - Distribuição das Seções Eleitorais no município de Belém por Distrito Administrativo (2003).

Distrito	Número de locais de votação por bairro
DAMOS	08
DAOUT	08
DAENT	13
DAICO	14
DABEN	23
DAGUA	22
DASAC	15
DABEL	14
Total	118

Fonte: PMB, 2003.

De um universo de 872.718 pessoas aptas a votar em Belém em 2000, 5,41% participaram das eleições dos conselheiros (Tabela 9).

Tabela 9 - População habilitada a votar e número de votantes da eleição distrital para Conselheiro do Congresso da Cidade (2003).

Distrito	População apta a votar	População votante	Representação (%)
DAMOS	19.527	3.547	18,16
DAOUT	18.358	1987	10,92
DAENT	94.567	6.715	7,10
DAICO	93.205	5.752	6,17
DABEN	167.112	8.617	5,16
DAGUA	265.441	12.519	4,72
DASAC	135.763	5.983	4,41
DABEL	78.745	2.099	2,67
Total	872.718	47.219	5,41

Fonte: PMB, 2003.

Todo o processo de viabilização dos recursos técnicos para a o processo de votação e apuração (Figura 69 a, b) em urna eletrônica se deu com a cooperação do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) em bases formais de contrato com a Prefeitura de Belém, até o acompanhamento da apuração de 96% de votos em urnas eletrônicas e 4% de votos manuais, totalizando 97,72% de votos válidos, 1,88% de votos nulos, e 0,40 % de votos brancos. Entre as (os) 64 eleitas (os), 1% foram mulheres e 35,9% homens, o que significou uma inversão comparativamente aos Conselheiros Distritais eleitos em 2001, onde os homens representavam a maioria.

Observa-se que a participação dos Distritos em termos de votação, não estabelece uma relação entre o número de moradores ou entre o número de pessoas aptas a votar. O Distrito de Mosqueiro, com apenas 2,2% do número de moradores em 2000, teve votação de 18,16% de seus moradores aptos a votar. Por outro lado, tomando o critério do distrito mais dotado de infraestrutura e menor renda, apenas 2,6% , e tiveram menor participação. Considerando-se os candidatos mais votados, destaca-se um dos distritos com forte presença de movimentos populares desde a sua origem, e que teve forte presença no processo de Congresso, seguido do Distrito de Mosqueiro, sob uma dinâmica que aproximaram do Congresso, representantes que não participavam anteriormente.

Figura 69 a, b - Belém do Pará: Eleição para o Conselho da Cidade (2003).

Fonte: PMB, 2003.

Servidores municipais da Segep e das demais secretarias asseguram o funcionamento das Seções eleitorais, incluindo a formação da Comissão Apuradora, sob acompanhamento da Comissão Eleitoral, dos conselheiros e dos candidatos.

A eleição de 140 conselheiros titulares e 140 suplentes envolveu 813 pessoas, incluindo 40 técnicos do TRE, 421 mesários dos órgãos municipais, 40 servidores da SEGEP na comissão de apuração, e um grande número de pessoas na logística (alimentação, material, apoio aos candidatos, como entrega das cédulas eleitorais, etc.), e 200 guardas municipais, além da mobilização própria dos candidatos.

Considerando-se as pessoas que participaram do processo de congresso 2001 (PMB, 2001c, PMB/Conselho da Cidade, 2001h), os homens representaram 62,5%. E se tomarmos toda a composição do Conselho da Cidade, com todas as representações (todas as formas de escolha), os homens representaram 66,3% e as mulheres 33,7%. Estes dados nos sugerem uma grande propensão à participação por parte das mulheres em processos abertos. Este é

uma afirmação com base nestes dados, e naturalmente, não podemos generalizar, mas indica que há mudanças quando as circunstâncias de um processo se alteram. Contudo, estudos específicos podem responder melhor a tal mudança.

Comparando-se todos os grupos representados no Conselho da Cidade de 2001, apenas os grupos sociais chamados setoriais se equivalem entre número de homens e mulheres. Podemos citar dois autores que não nos trazem repostas sobre a participação da mulher, mas apontam possibilidades de abordagem sobre a propensão à participação. Um, de Houtzager et al. (2004) sobre a propensão à participação, inclusive eleitoral, de organizações civis no Brasil, em fóruns como OP, Conselhos de políticas, comitês e outros. Para estes autores, as organizações civis apresentam maior propensão a participar na mesma proporção das suas relações, tanto internas ao ambiente das organizações, quanto na relação com o Estado e as instituições e atores como partidos, sindicatos e outros.

Outro fator diz respeito à história de sua constituição. Embora a participação por entidade não seja um critério, nos termos da participação eleitoral (eleições distritais em votação secreta e em urnas), para a composição do Conselho da Cidade, 41,3% dos Conselheiros de 2001/2003 declararam participar de organizações políticas e 5,4% não participavam e 53,3% não deram nenhuma informação (PMB/SEGEP/DEPI, 2003, 2003a).

Outro trabalho de Rene Remond (1973), um estudo comparativo entre vários países europeus e também os Estados Unidos sobre a relação entre despolitização e (não) participação eleitoral, este autor conclui que não há uma relação direta entre estas. Uma das questões levantadas, o gênero, segundo sua pesquisa, não tem influência na participação ou na não participação eleitoral. Mesmo se tratando de questões distintas, trazem elementos que sugerem que em processos concretos, as regras interferem na participação de grupos específicos, porém, há que ser mais bem compreendido em estudos voltados ao tema. O que podemos inferir no caso das eleições no Congresso da Cidade é que o que se identificava desde o OP é que as mulheres, e também os jovens, tinham grande participação no início, nas reuniões dos bairros, microrregiões, mas a participação nas instâncias de representação era majoritariamente masculina.

Em 2003, os conselheiros Distritais e da Cidade (Tabela 10) tomam posse (Figura 70), como um desafio de cumprir, em 2004, a principal deliberação do Congresso 2003 (PMB/SEGEP, 2003f; 2003g), foi avançar na combinação entre exercer uma nova forma de representação cada vez mais ampliada em termos territoriais, ou seja, de alterar a forma de se fazer o planejamento em Belém e construir o “Plano Belém 400 Anos”.

Tabela 10 - Belém do Pará: Composição do Conselho da Cidade (mandato 2003 a 2004).

Representação	Quantidade de Conselheiros Titulares	Quantidade de Conselheiros Suplentes	Forma de escolha
Distritais	40	24	Direta, em urna nos oito distritos administrativos
Setoriais	30	30	
Mulheres	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Juventude	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Negras e Negros	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Pessoas com deficiência	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Homossexuais	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Índios	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Evangélicos	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Idosos	3	3	Eleição no Congresso Municipal
Criança e Adolescente	3	3	Eleição na Plenária de Crianças e Adolescentes
Conselhos Municipais de políticas ¹³⁵	3		Eleição nos Conselhos Municipais
Temáticos (1 por tema)¹³⁶	10	10	Eleitos nos Congressos, Seminários e Assembleias Setoriais correspondentes.
Entidade	6		
Sindical (CUT, CGT, Força Sindical)	3	3	Assembleia de Entidade
Empresarial (FIEPA; Comércio/Ass. Comercial/Turismo)	1	1	Assembleia de Entidade
Movimento Popular Comunitário: CBB; FEMECCAM (1 por entidade)	2	2	Assembleia de Entidade
Servidores Públicos Municipais	1	1	Assembleia do Fórum de Servidores Públicos Municipais – apenas servidor efetivo
Governo Municipal	3	3	Indicação do Prefeito - representação sem direito a voto
Total	90	76	

Fonte: PMB/SEGEP, 2003.

¹³⁵ Conselhos Municipais: de Educação, da Condição Feminina e Conselho Municipal do Negro.

¹³⁶ Saneamento Ambiental; Financiamento; Educação; Saúde; Gestão Democrática e Qualidade Social do Serviço Público; Plano Diretor Urbano; Plano de Desenvolvimento Local de Mosqueiro (PDLS Mosqueiro); PDLS Centro Histórico; PDLS Bacia do Una; Cultura Popular; Servidor Municipal.

Figura 70 a,b - Belém do Pará: posse do Conselho da Cidade e Conselheiros Distritais (2003).

Fonte: PMB/SEGEP, 2003.

Quando Marcelo Souza (2002) fala de “contra-planejamento” ao se referir a uma subversão na indicação do que fazer, em termos de planejamento com participação, é uma urbanização democrática, nos termos de Maria Adélia de Souza (1981), que nos parece estar em jogo.

Se considerarmos a composição dos Conselhos e suas representações, pode ser observada a sua ampliação (de 92 em 2001 para 241 entre titulares e suplentes em 2003) como correspondente da inserção dos segmentos representados, embora com níveis diferenciados. Em termos de representação distrital, a criação dos Conselhos Distritais elevou o número geral de conselheiros eleitos em 2003 (Figura 71).

Figura 71 - Belém do Pará: número de Conselheiros eleitos nos Distritos Administrativos (2001 e 2003).

As crianças, em seu terceiro Congresso, elegem o Conselho das Crianças, que tomam posse no respectivo congresso (Figura 72). O Conselho tinha atuação junto nas escolas, participando das discussões e de decisões, juntamente com o Conselho Escolar.

Figura 72 - Belém do Pará: Posse do Conselho das Crianças, na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2003).

Fonte: PMB, 2003.

Uma caminhada pelas ruas de Belém denominada de “Cortejo Cultural” (Figura 73) consistiu no evento de abertura do III Congresso Geral da Cidade, realizado em outubro de 2003. Participaram do Cortejo as representações como afroreligiosos, evangélicos, indígenas, crianças, a partir de cada lugar que o Congresso ia possibilitando se constituir, como o Memorial dos Povos Indígenas, em construção, como resposta a uma deliberação dos indígenas no seu primeiro Congresso e o anúncio da construção do Memorial dos Povos Afrodescendentes, também no Ver-o-Rio. Esta decisão foi tomada em reunião de conselheiros, que manifestaram que o encontro, as ruas, o debate conjunto era o que lhes trazia à memória o que vivenciavam no processo de Congresso da Cidade (SEGEPI, 2003).

Figura 73 - Belém do Pará: Cortejo Cultural (2003).

Fonte: PMB, 2003.

As crianças do Projeto “Sementes do Amanhã”, que antes viviam com seus pais no Aterro do Aurá (antigo lixão) catando lixo e sem direito à escola, ao lazer e a vida, como criança deve ter. Os conselheiros dos distritos que vêm dos bairros como o Jurunas, onde quase a totalidade das suas ruas deixou de ter a lama como elemento de obstrução da fluidez. Enfim, um encontro que sinalizava que o muito por fazer vinha se fazendo amiúde e se juntando em um projeto, que como nos traz Ana Clara Torres Ribeiro (2002) de Sartre (1967, p.129), a riqueza do objeto produzido supera a riqueza do fim e implica em relações novas como práxis que inscreve desígnio ou “condições objetivas e subjetivas que estão para além da finalidade que imediatamente conduziu a ação transformadora em materialidade” (Idem).

Nesse sentido, um Cortejo em que todos se encontram nas suas diferenças e de lugares distintos, onde a escola como um objeto técnico também é lugar da criação do Congresso e do Conselho da Criança. Mas, a escola como materialidade, como uma prótese incrustada em um determinado bairro ou rua é um objeto geográfico e é lugar da criação, de relações previstas e imprevisas, a depender da racionalidade em questão. Grupos como os afroreligiosos que não se mobilizava em nome de demandas como pavimentação de ruas ou de escolas no plano imediato, se junta em um único projeto.

Por isso, o Congresso era um lugar complexo, onde era pensado um plano para Belém impregnado de ações e de objetos juntos, indissociáveis (SANTOS, 2006b), e como um plano que considerava um conjunto infinito de elementos que interferem na dinâmica territorial. E como fazer isso em uma cidade que vem ao longo dos anos, e nos últimos 40 ou 50 anos, passando por um processo de reconfiguração geográfica influenciada por eventos hegemônicos que criam densidades técnicas em lugares seletivos?

O processo de participação que tem início com o OP em 1997 e se amplia para o Congresso da Cidade era, assim, mais do que um lugar que se constituía em torno de interesses que envolviam demandas específicas, a despeito de serem também lugar de decisão. Os eventos que o consubstanciam revelam uma indissociável relação entre as ações e a materialidade, que é a cidade que vemos à nossa frente e que leva a que afroreligiosos, indígenas, evangélicos homossexuais, jovens, mulheres, feirantes no Conselho da Cidade, em um Cortejo, ou no Congresso Geral estejam juntos, pode ser explicado também pela materialidade que lhes permite fluidez para se chegar às suas

casas de religião, ou a criação de condições para que essas casas como objetos possam existir em lugares onde a intolerância religiosa traz constrangimentos. Ou indígenas que buscam ressignificar a escola, introduzindo a sua língua na grade curricular; ou homossexuais que reivindicam serem reconhecidos e respeitados. E, por isso, o que à primeira vista pode parecer estar restrito ao sistema de ações, não está apartado do sistema de objetos.

A ampliação da representação no Congresso da Cidade complexifica a indissociabilidade entre objetos e ações. As demandas distritais, como de uma escola, não se desvinculam da reivindicação de negras e negros da inclusão da questão racial como tema transversal no currículo escolar, com seu apoio direto, a partir de dentro da própria Secretaria Municipal de Educação.

É nessa combinação de intencionalidades convergentes e de eventos solidários, que o Congresso vai cada vez se tornando um conjunto regido por interesses convergentes, embora inseridos em uma dinâmica territorial, que mesmo que o processo de Congresso busque mudar a interferência na configuração territorial como uma contestação à dinâmica hegemônica, consegue alcançar mudanças, cumprindo grande parte dos objetivos propostos mesmo que não consiga mudar a lógica em que a cidade continua submetida.

Eliminar a especulação imobiliária, desobstruir as áreas públicas intrusadas por corporações grandes ou pequenas, ampliar o cobertura de abastecimento de água, vagas escolares e número de escolas, assim como ampliar o atendimento na rede de saúde, tomar medidas de combate ao não reconhecimento das diferentes formas de organização e expressão de suas lutas na cidade orientaram a necessidade de avançar no processo de participação, consolidando grande parte do que foi possível realizar em meio às circunstâncias de Belém na acolhida do evento Congresso da Cidade.

13.3.2. O futuro no presente: o III Congresso Geral da Cidade

A deliberação do III Congresso Geral da Cidade consistiu na decisão de produzir uma síntese, como um plano que já vinha sendo forjado por dentro do processo de Congresso. Apontou para a construção de um plano que projetasse Belém nos seus 400 anos. A ideia de elaborar um plano que partisse das circunstâncias presentes em 1996,

que consubstanciavam o uso do território belenense e incorporasse as mudanças possibilitadas pela ação institucional governamental, em aliança com aqueles que a acolheram.

Esta decisão de 2003 não tem início apenas em 2004, pois é um contínuo, mas não linear, posto que ao mesmo tempo em que o plano foi sendo produzido, este se fez por meio de um conjunto de eventos derivados e constitutivos do processo de Congresso ou um conjunto de ações e da materialidade que foi sendo instalada até 2004.

O III Congresso Geral se realizou sob condições que já anunciavam o processo de 2004 ao realizar debates que confluíram para os planos temáticos e sínteses setoriais, fazendo uso de diferentes recursos, como discussões em plenárias específicas sobre os diversos temas, oficinas e plenária final, apoiando-se em acúmulo anterior e projeção para o futuro. A oficina (Figura 74) que tinha como recurso uma ortofoto de Belém anunciava a experiência que em 2004 possibilitou a ampliação da discussão sobre o território belenense.

Figura 74 - Belém do Pará: oficina de discussão sobre Belém e seu território (2003).

Fonte: SEGEP, 2003.

Figura 75 - Belém do Pará: III Congresso Geral da Cidade, plenária final na Aldeia Cabana de Cultura Amazônica “David Miguel” (2003).

Fonte: SEGEP, 2003.

13.4. O TEMPO LONGO SE FAZENDO NA PROJEÇÃO PARA ALÉM DO GOVERNO: O CONGRESSO DA CIDADE 2004 E CONSTRUÇÃO DO “PLANO BELÉM 400 ANOS”

13.4.1 Os eventos e a constituição de lugares na construção da cidade

O Congresso da Cidade em 2004 engendrou um conjunto de eventos (PMB/SEGEP, 2004b; 2004g) identificados na Figura 76, e a partir dos quais os desafios apontados desde a sua implantação e sistematicidade em 2001, se desdobram em diretrizes, ações e metas. Todas as ações foram voltadas para a elaboração do “Plano Belém 400 Anos”, que não se confunde com o Plano Diretor, nem como um Plano setorial. Consiste em um plano-síntese que projeta metas e ações estruturais de médio e longo prazo como um conjunto articulado de ações e da produção de objetos como parte do mesmo processo.

O “Plano Belém 400 Anos” foi assim denominado em referência aos 400 anos da fundação da cidade de Belém a serem completados em 2016. O Congresso em 2004 nos indica o propósito de síntese e também de ser aberto ao debate como indica o subtítulo do plano: “uma proposta para debate”. Ele combina elementos que

atribui ao que seria um Plano, ou seja, um Plano com ação (VILLAÇA, 2004) e de longo prazo, não restrito a um governo (YÁZIGI, 2009). Em sua versão final, este Plano é apresentado como

[...] fruto do desejo e de uma decisão coletiva expressos no III Congresso Geral da Cidade, realizado em outubro de 2003 [...] Neste documento, são apresentadas as idéias principais que formam o Plano Belém 400 Anos, visando provocar o debate das propostas aqui organizadas em diretrizes e metas sob a perspectiva de realizações de curto, médio e longo prazos, de forma coerente com os avanços já obtidos e as aspirações de futuro, que certamente não se esgotam no horizonte simbólico que são os 400 anos da cidade de Belém. O Plano consiste na sistematização de inúmeras propostas apresentadas nos fóruns do Congresso da Cidade [...] em um processo amplamente difundido, onde o saber técnico-científico e o popular se encontram e proporcionam uma síntese das aspirações individuais e coletivas a partir das quais a cidade vem sendo construída (PMB, 2004a, p.1).

Observa-se nos documentos consultados para esta pesquisa que há uma linha de continuidade entre o intitulado “Plano da Cidade” (PMB/SEGEP, 2001d, 2001a,) elaborado a partir das discussões de 2001 e os eventos que o sucederam, contudo, há também mudanças.

Figura 76 - Belém do Pará: Organograma de Funcionamento do Congresso da Cidade (2004).

Fonte: PMB/SEGEP, 2004.

A proposta de um plano-síntese em 2004, e sua própria estruturação remete aos desafios apontados na instalação do processo de Congresso, ao pretender alargar a discussão sobre a cidade e ampliar a representação, atraindo e criando condições para a participação de diferentes grupos sociais sob uma combinação de diferentes critérios. Esses critérios levavam em conta a representação dos bairros e distritos, a representação setorial e o critério que orientava a sistematização do debate, que eram os eixos temáticos que aglutinavam as diferentes políticas articuladas e complementares entre si.

Tendo como base do seu conteúdo, as propostas produzidas desde 2001, a sua elaboração se apoiou ainda em: Planos técnicos de desenvolvimento já existentes para o Município; Proposições de temas levantados no âmbito do Governo Municipal para discussão do futuro da cidade; Mapeamento dos projetos estratégicos de áreas e pontos de relevante interesse para o planejamento urbano em curso ou a ser realizado; Articulação com a pauta estadual e federal, através das propostas apontadas em Planos Plurianuais de diversas instâncias de governo e outros instrumentos de planejamento; Levantamento de novas propostas inseridas nas discussões atuais sobre o destino das metrópoles e, especificamente, de uma metrópole amazônica e seu papel regional, nacional e mundial; Consulta popular direta, realizada em vários pontos da cidade, com mais de 133 mil pessoas e cerca de 140 mil propostas apresentadas, além das enviadas pela internet; Oficinas e atividades interativas através do recurso metodológico (PMB, 2004a; 2004b; PMB/SEGEP, 2004e).

O processo de elaboração foi iniciado de forma mais sistemática em 2001, como declara o Prefeito, ao afirmar que:

Estamos trabalhando há três anos em um grande planejamento para Belém até 2016 quando a nossa cidade completará 400 Anos. No entanto, ainda há muito por fazer em todos os setores em que o poder público atua. Em Belém ainda há 180 mil pessoas sem acesso à água potável distribuída pela Cosanpa. Durante o Congresso estaremos elaborando estratégias com a população para que, em conjunto, possamos estabelecer todas as prioridades e o que poderá ser realizado em médio e longo prazo (O LIBERAL, 02/04/2004).

Neste ano o lançamento do Congresso foi realizado tendo em conta essa combinação e a produção do referido plano. Os primeiros eventos após a aprovação do regimento anual foram as **Reuniões Preparatórias Distritais** de apresentação e discussão sobre o funcionamento do Congresso uma **Conferência** “Estratégias de Desenvolvimento para Belém”, no contexto da discussão e de apresentação dos objetivos do Congresso em 2004, pelo Prefeito e pelo Conselho da Cidade.

Este evento antecedeu uma festa popular e a instalação de uma exposição. Esta exposição denominada “Mostra Belém 400 Anos: para reinventar a cidade” (Figura 77) consistiu na exposição de projetos na forma de maquetes, e em uma foto área da cidade – uma imagem de satélite produzida em 1998 na escala 1:3000 – plotada em painéis que foram expostos inicialmente no Palácio Antonio Lemos, sede do governo municipal, e posteriormente, em escolas, nos shoppings da cidade, no aeroporto e em Mosqueiro.

Figura 77 - Aspectos da exposição “Mostra Belém 400 Anos: para reinventar a cidade”.

Fonte: SEGEP, 2004.

Tendo como objeto esta foto “mosaico”, foram realizadas **Oficinas Preparatórias** (Figura 78 a, b) com conselheiros e lideranças distritais e setoriais, proporcionando uma aproximação maior entre a apreensão dos técnicos e das lideranças sobre a cidade, em torno da dinâmica urbana de Belém, de projetos e intervenções que tiveram implicações nos desdobramentos do congresso, incluindo as áreas definidas para elaboração de projetos específicos apresentados na proposta final do plano.

Figura 78 a, b - Belém do Pará: Oficina Preparatória “Belém 400 Anos” (2004).

Fonte: PMB/SEGEP, 2004.

Esta exposição era acompanhada ainda de urnas para coletas de propostas, também distribuídas em praças, escolas, farmácias, bancos, órgãos da administração municipal, e coleta direta nas casas de moradores, o que foi feito pelos conselheiros nas suas respectivas áreas. Foram realizados, ainda, fóruns do “Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire” (MOVA), em universidades públicas e privadas, nas quais ocorreram debates sobre o tema “Belém 400 Anos” e em outras instituições de pesquisa como o Museu Paraense Emílio Goeldi, onde foi realizada uma exposição de fotografias. Este evento denominado de **“Consulta Popular”** (Figura 79) resultou em 133.572 participações e cerca de 140 propostas.¹³⁷

¹³⁷ A sistematização das propostas indicou que os temas mais abordados foram o saneamento (com ênfase à pavimentação, ao esgoto, à coleta de lixo e tratamento de água); saúde; educação (número de

Figura 79 - Belém do Pará: Consulta Popular “Belém 400 Anos” (2004).

Fonte: PMB, 2004.

Ainda no processo de consulta, foram realizados o I Encontro de Educadores de Educação e **Congressos Temáticos** de Saúde e Saneamento, Educação, Financiamento e Desenvolvimento Econômico, Estratégias de Desenvolvimento Urbano e Direitos Humanos, que envolveram todos os grupos setoriais. As crianças e idosos ainda realizaram congressos específicos, assim como juventude, evangélicos, indígenas, afroreligiosos e homossexuais, além de oficinas do Conselho Municipal do Negro e do Conselho Municipal da Condição Feminina e uma oficina específica para discussão sobre rádios comunitárias.

Participaram técnicos e conselheiros da cidade, lideranças comunitárias, moradores de áreas consideradas relevantes para a cidade, que de forma conjunta apontaram alternativas de intervenção urbana. Foram utilizados ainda, recursos audiovisuais, mapas, textos e métodos interativos, bem como consultas virtuais, presenciais e registro de opiniões (PMB, 2004a).

As propostas obtidas nestes eventos foram submetidas à deliberação final nos respectivos congressos; as originadas nas oficinas que tinham a Mostra Belém 400 Anos foram submetidas à deliberação em **Plenárias/Congressos Distritais** para compor o

escolas, qualidade do ensino, capacitação de professores e alfabetização de adultos); segurança (policimento e direitos humanos); urbanismo (iluminação, áreas de lazer); emprego (cursos de capacitação, ações voltadas para o turismo e programa de formação para o primeiro emprego dos jovens); financiamento (reforma de feiras e mercados, crédito popular); transporte (melhoria na qualidade, ampliação do número de linhas, ciclovias); cultura; assistência (PMB/SEGEP, 2004c).

“Plano Belém 400 Anos”. Esta deliberação foi precedida ainda do evento “**Atelier Construindo a Belém do Futuro**”, realizado nos bairros: Centro Histórico – onde ocorreu um evento específico “Colóquio sobre o Centro Histórico”, Pratinha, Mata Fome e Paracuri, dentro da estratégia dos Planos Locais de Desenvolvimento. Este evento consistiu na definição conjunta, após discussão e visitas às áreas propostas nas oficinas, por conselheiros, técnicos do governo e convidados, sobre projetos de intervenção em áreas da cidade, e que passaram a compor o Plano.

As propostas aprovadas durante o processo e deliberadas ao final, compuseram um documento-síntese na forma de jornal que tiveram 200 mil exemplares distribuídos como encarte em jornal de circulação local e 400 mil exemplares distribuídos diretamente aos conselheiros que assumiram junto às suas áreas e grupos a discussão e mobilização. Estas duas vias de publicização, e o retorno de todo o processo de mobilização se constituía no evento denominado de **Referendo Popular**, processo no qual as propostas foram detalhadas e submetidas ao julgamento público, que retornava na forma de aceite ou de recusa, destacando a proposta que lhe conviesse. Desse processo de referendo resultaram 96 mil manifestações em urnas ou entregues diretamente aos conselheiros.

A sistematização final do “**Plano Belém 400 Anos**”, em junho de 2004, representa o acúmulo deste processo de 2004 e dos anos anteriores, que respondiam aos compromissos assumidos tanto decorrentes das deliberações populares, como das propostas programáticas e com as quais o governo foi eleito em 1996, e que foram sendo submetidas aos fóruns populares e compondo um Plano de Investimento, que não era apenas um conjunto de intenções, senão ancorados em ações concretas que se projetava para sua ampliação, tendo em vista que se tratava de um Plano que pretendia ser mais do que um Plano de Governo, que foi apresentado ao final, em praça pública (bairro de São Brás), em junho de 2004, e entregue ao atual Prefeito na data da sua posse, em janeiro de 2005 (PMB/SEGEP, 2004d).

As propostas de intervenção por áreas produzidas para o Plano Belém 400 Anos podem ser visualizados no Anexo III, e nos parece expressar que um dos limites apontados como argumento da passagem do OP para o Congresso, que era a o caráter mais localizado das discussões, se amplia para uma proposta de intervenção em toda a

cidade. Podemos identificar ainda desdobramentos e interseção como os Planos de Desenvolvimento Local – PDLS enquanto estratégia de planejamento.

13.4.2. Outros eventos mobilizadores e constitutivos do Congresso da Cidade

Um conjunto de outros eventos que consubstanciavam o processo de participação, como a Posse dos Conselheiros Distritais eleitos em outubro de 2003 nos respectivos distritos; a comemoração pelos afroreligiosos do Dia Mundial da Umbanda e dos Cultos Afros, do Dia do Índio, pelos indígenas da cidade de Belém, ambos realizados no Projeto Ver-o-Rio, no Memorial dos Povos Indígenas – um projeto deliberado no I Congresso dos Índios, em 2001, a comemoração do Dia Municipal de Luta em Defesa de Belém, do Saneamento Ambiental e da Saúde Pública; a Caminhada em defesa de Belém para devolução do ICMS e contra a privatização dos serviços de saneamento no contexto do processo de elaboração do “Plano Belém 400 Anos” (Figura 80), além de “Mutirão Viva Belém”, nos Distritos Administrativos.

Figura 80 - Belém do Pará: Caminhada em Defesa de Belém 400 Anos e Contra a Privatização da Cosanpa (2004).

Fonte: SEGEP, 2004.

O processo de elaboração do plano se deu por dentro da rotina do governo e do saber técnico-político das equipes e dos diversos agentes que participavam do Congresso. De acordo com M. Souza (2004), poderíamos dizer que os técnicos assumiram o papel de assessores populares e não os detentores únicos do saber, que

marca a concepção tecnocrática de planejar. Processo este confrontado com as rugosidades do passado e os imperativos do presente, mediado pela participação. Para Villaça (2004), hoje, o que deve se colocar como alternativa são planos que atendam aos interesses populares, em lugar daqueles que na verdade se configuraram como ideologia. Ideologia, entendida como um “conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a” (Idem, p. 183). Outro aspecto, ainda relativo aos planos, é que para este autor um Plano deve obedecer aos requisitos de responder à sua efetiva realização pelo Estado.

Nesse sentido, o “Plano Belém 400 Anos” pode ser considerado um Plano, uma vez que este já foi concebido dentro de um processo de efetiva realização de ações estatais, e não apenas um discurso de ocultação feito pelas elites e pelos governos, frente à impossibilidade de solução dos problemas que se avolumam nas cidades.

Em 2004, há um reconhecimento do acúmulo que se traduziu em diretrizes e ações, que nos indica estarem pautadas por ações do Estado, em projetos em curso através do município. Não nos parece ter sido este o objetivo, senão o de trazer para a reflexão as possibilidades de avançar para uma estreita articulação e, como parte do mesmo processo, as ações do governo e um Plano como constitutivo do processo de participação – não separados, que convergia para uma síntese dos conteúdos e uma projeção para além do tempo curto (BRAUDEL, 1978) de um governo, que no tempo longo da dinâmica social se tornaria exíguo e comprimido.

Contudo, mais do que construção de um Plano em 2004, o que depreendemos é que o Congresso buscava se projetar; e o Plano se constituía em um dos instrumentos de mobilização. Destarte, para tal propósito, fazia-se inscrito em um processo no qual este se expressava como constitutivo e constituinte, não pelo Plano em si, mas pelo seu significado na projeção do Congresso da Cidade, como futuro.

CAPÍTULO 14

INTENCIONALIDADES MANIFESTAS E OS LUGARES DA PARTICIPAÇÃO

14.1. CONSTITUINTES TERRITORIAIS E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO

María Laura Silveira (2006, p. 87) nos afirma, apoiada em Santos (1996), que devemos partir da existência que se dá no espaço e que o “mundo só existe nos lugares, pois a história se constrói nos lugares” e os eventos se encontram entre essas possibilidades e esses existentes concretos. Pois são “os eventos que transformam as possibilidades em existentes, mas os eventos não são alheios nem indiferentes ao que existe. Não há evento sem objeto, não há evento sem ator”. Neste raciocínio, quando um evento como o Congresso da Cidade se instala, como uma proposta de governo o faz a partir de possibilidades existentes. E assim o evento também entendido como veículo da história produzindo a existência. A autora afirma ainda que “o evento surge do casamento do que existe e do que é possível”. Possibilidades deste período que contraditoriamente é marcado pelas decisões advindas de lugares distantes, mas podem também ser constuídas a partir do lugar.

O existente e o possível podem ser mediados pela participação nos lugares, e poderíamos supor que o Congresso da Cidade, como um veículo de possibilidades, poderia não conter um apelo suficientemente mobilizador, comparativamente ao ritual de apresentação de demandas, que vinha sendo realizado desde 1997, uma vez que em 2001 as demandas não foram apresentadas. Houve, de fato, uma redução no número de participantes. Contudo, a participação foi se dando como permanência e mudança, com a ampliação da representação para outros grupos, a manutenção da participação distrital e o debate aberto sobre a cidade, mas também incorporando, inclusive, as propostas que se traduziam em um Plano de Investimento, como ocorreu em 2002, ano em que foram apresentadas demandas.

A participação foi crescendo e se complexificando, ao mesmo tempo em que o existente em 1996 ia se modificando mediante a instalação de novos objetos e ações, e

projeções para o futuro foram sintetizados no “Plano Belém 400 Anos”, segundo os princípios e procedimentos adotados no sistema de planejamento por meio do Congresso da Cidade, e constituídas por dentro das ações do governo, ou como ações do governo, como já vimos apresentando ao longo da tese.

Tem-se, assim, uma combinação de propostas inscritas nos Eixos Temáticos traduzidas em intervenções em áreas definidas por dentro dos Planos de Desenvolvimento Local no contexto dos quais foi realizado o evento denominado “Atelier Belém 400 Anos”, durante a elaboração do Plano. Além da definição de áreas, foram previstas outras metas por eixo temático e políticas até 2016, como marco simbólico dos 400 anos de Belém, incorporando contribuições anteriores.

Destacamos do referido Plano (PMB, 2004a) algumas diretrizes e ações e/ou metas, como o avanço na construção de um poder popular com vistas a alterar a cultura institucional que afirmasse a “democracia participativa como prática sistemática e estimuladora da luta e da esperança em uma sociedade mais justa e igualitária” (PMB, 2004a, p. 30). Para tanto, deveriam ser fortalecidos os instrumentos e ações de democratização em curso, como a descentralização político-administrativa, ampliação da democratização da informação e consolidação do Congresso da Cidade como ferramenta de planejamento. Propunha, ainda, avançar na valorização do serviço e do servidor público, investindo na sua formação e na política de assistência aos servidores.

O saneamento foi assumido como um direito social e universal, coadunando-se com o propósito de municipalizar os serviços de água e esgoto em Belém, com vistas à universalização do atendimento, ao estender o fornecimento de água para cerca de 260 mil famílias e ampliação do esgotamento sanitário para 156 mil famílias residentes somente nas áreas sob responsabilidade do SAAEB (DAICO, DAMOS, DAOUT, e, a partir de 1997, com ações também no DABEN); alcançar 100% de vias pavimentadas na cidade. Em 1998 existiam 1909 km de vias na cidade, e até 2004 foram criados 80 km de novas vias (a exemplo das vias laterais do Igarapé Tucunduba, da Av. Primeiro de Dezembro), e em 2004, 573 km ainda necessitavam de pavimentação; ampliar para 100% a coleta seletiva de lixo já efetuada em 4 bairros, assim como a utilização de contêineres domiciliares para todas as feiras, mercados e estabelecimentos comerciais em 100% da cidade e, assim, ampliando de 95% (em 1991 era de 76%) registrado em

2000, para 100% de cobertura na coleta domiciliar na cidade, partindo de um progressivo aumento demonstrado a partir de 1996 (PMB, 2004a).

A preservação de vidas de milhares de crianças de até 1 ano de idade – a chamada “taxa de mortalidade infantil” – reduzida de 30,2 em 1996 para 21,9 em 2003 (PMB/SESMA, 2004), tornou-se possível mediante a busca de superação, como estratégia do modelo de assistência para o de atenção e promoção da saúde, na direção do respeito às necessidades individuais e coletivas e com ações cada vez mais próximas das famílias por meio da descentralização de serviços especializados, como atendimento odontológico a todas as crianças e jovens da rede escolar e pessoas que demandassem este serviço; de unidade especializada de atendimento às mulheres, aos idosos, dentre outros, e ampliação da rede física, incluindo o segundo Pronto Socorro Municipal na história de Belém. Para 12 anos, foi estabelecida uma meta de ampliação de 45% para 100% de cobertura do Programa Família Saudável; concluir a municipalização dos serviços em saúde; controlar e reduzir em 100% a prevalência de doenças endêmicas; construir um Hospital Materno-Infantil, e zerar o índice epidemiológico de dentes cariados e obturados em crianças em idade escolar (Idem).

A redução de perdas de vidas no trânsito foi possível em razão de uma política de transporte que tinha como diretriz a prioridade à vida e mobilidade e acesso à maioria, resguardando a autonomia municipal na gestão do sistema e integração vária entre as áreas da cidade, priorizando o transporte coletivo. A meta de ampliação de alternativas de rotas e de interligação viária no município e para a região metropolitana, da infraestrutura como terminais de integração intermodais e suporte aos transportes alternativos, como barco e bicicleta, e redução do tempo médio de viagem se inscrevem entre as metas previstas no projeto “Reorganização do Sistema de Transporte de Belém”, que teve início em 1997 (Idem).

O projeto político-pedagógico de inspiração no movimento revolucionário da Cabanagem ocorrido em Belém no século XIX, denominado “Escola Cabana” visava formar cidadãos críticos, que combinava a valorização dos saberes e ações articuladas de esporte, ao lazer e à arte, a formação continuada dos professores e demais profissionais da educação E como constitutivo de um processo de democratização da gestão sob os princípios da universalização do acesso e permanência na escola tanto de

crianças quanto de jovens e adultos é que foram definidas metas para Belém nos seus 400 Anos.

Dentre estas, encontram-se a de erradicar o analfabetismo através da implantação de 545 novas turmas do MOVA, um programa iniciado em 2001; universalizar o ensino fundamental e a educação infantil através da ampliação do número de salas de aula e ampliação do Programa Bolsa-Escola¹³⁸ como estratégia de combate ao trabalho infantil e de fortalecimento da qualidade para o sucesso escolar e eliminar as barreiras de atitudes, arquitetônicas, curriculares, ainda presentes nos lugares da educação, como as escolas (Idem).

Há, sem dúvida, os imperativos de outras esferas de governo, como nos alerta Santos (2006b) e os limites que o próprio processo de participação contraditoriamente realça quando a quantidade de demandas supera a possibilidade de sua realização, em um único ou mesmo em dois ou mais mandatos. No primeiro ano do processo de OP (1997 a 2000) foram apresentadas mais de 60 mil demandas para um investimento previsto de 15 milhões de reais para este primeiro ano, e que representava a arrecadação anual do IPTU. E, a cada ano, novas demandas surgiam, o que não impediu de que fossem sendo implementadas ao longo dos anos progressivamente.

A retirada de recursos de ICMS do município de Belém trouxe implicações na receita municipal. Valores estimados em 500 milhões de perdas seriam traduzidos em projetos, mas, como vimos apresentando ao longo deste trabalho, o Congresso da Cidade pretendia ser um evento que podemos traduzir como uma combinação de evento

¹³⁸ Amparado no Decreto do Executivo Municipal nº 209674/97, de 1 de janeiro de 1997, como o primeiro ato do Prefeito Edmilson Rodrigues, o Programa Bolsa-Escola consistia, principalmente, na integração de políticas de renda mínima, educação, saúde, esporte e lazer e cultura, onde cada família recebia um salário mínimo mensalmente, relacionando-se com outras políticas a saúde, a formação profissional para as famílias e outros aspectos básicos fundamentais para a ampliação das condições de vida das famílias, e em particular das condições de aprendizado das crianças e adolescentes de famílias inseridas no Programa. Os critérios de ingresso no Programa estão contidos na Portaria nº 046/97/Gabinete SEMEC, de 17 de janeiro de 1997, e levava em consideração: Áreas distritais definidas no planejamento realizado pelo Congresso da Cidade, tendo famílias selecionadas através de um cadastro sócio familiar nos domicílios, utilizando os parâmetros de faixa etária das crianças dependentes (4 a 14 anos), renda mensal per capita de até meio salário mínimo e tempo de moradia no município de, no mínimo, três anos; Atendimento dentro da política de assistência a crianças e adolescentes em situação de direitos sociais violados (trabalho infantil, prostituição, mendicância, drogadição, convivência nas ruas, violência sexual e doméstica, portadores de HIV e de deficiências), encaminhados por órgãos de defesa da criança e adolescente e entidades afins, com faixa etária de 4 a 17 anos; Atendimento a Crianças e Adolescentes em situação de risco, como retaguarda aos Programas Educacionais/sociais da PMB: Educação Social de Rua, Escola Circo, Tambatajá, Aldeia Criança, Sementes do Amanhã, Família Cidadã, Unidades Regionais da Funpapa, Escolas Municipais e Abrigos de Medidas de Proteção (PMB/SEMEC, 2004).

finito e infinito (Idem), em que tanto estavam em jogo os recursos financeiros, entendidos como um evento finito, posto que é possível ser dimensionado, e como evento infinito.

Ao mesmo tempo, cada demanda realizada, em especial aquelas que envolviam a instalação de objetos novos, havia um encadeamento de recursos adicionais derivados para assegurar os seus fins, a exemplo das escolas, das unidades de saúde, da pavimentação de ruas, da reforma de feiras, da instalação de uma estação de tratamento de esgoto, da construção de uma quadra de esporte. E mesmo as demandas que implicavam em novos usos, lançando mão da mesma base técnica requeria aplicação de recursos se que resultasse em um novo objeto, porquanto no sua refuncionalização, como as ações que constituíam o Programa Bolsa-Escola – que, com exceção do ano de 1997, foram definidas no processo de participação – a exemplo da constituição de cooperativas instaladas em locais como o Ver-o-Rio, o Ver-o-Peso e Mercado de São Brás.

Horácio Martins Carvalho (2000) chama a atenção para o caráter marginal da participação, frente às questões macroeconômicas, como a riqueza e a renda, e afirma que a discussão da participação no âmbito do município aprofunda esse caráter periférico, em termos de mudanças estruturais, restringindo-se ao que denomina de “participação constrangida” (CARVALHO, 2000). O Congresso da Cidade se propunha trazer para o debate questões que podem ser chamadas de estruturais, como as bases em que se dá o consumo de bens essenciais à vida, como a água.

Como uma proposta que se realiza como iniciativa de governo nas políticas implementadas, que respondem aos direitos que têm no Estado o papel garantidor, e ainda pelo fato de que a reconfiguração geográfica é incessante – ela não para, e a racionalidade hegemônica vai tentando se impor no ritmo frenético e fugaz que marca o período atual, em que a técnica, a ciência e a informação não estão ao alcance de todos, o Congresso chega como outra racionalidade que tenta interferir, mesmo que a partir de uma parcela do território, como a cidade.

14.2. NOVOS USOS COMO POSSIBILIDADES

A participação, entendida como uso do território, pode corresponder a usos mais democráticos, mas as desigualdades não desaparecem, a despeito de um conjunto de realizações que contrarrestam a uma racionalidade sob a qual a maioria encontra-se à margem do acesso aos serviços e bens essenciais à vida. Uma política de microcrédito, como ocorreu em Belém através de um fundo de investimentos¹³⁹ com recursos municipais exerce uma influência na condição de vida das pessoas. Embora não altere a estrutura produtiva e de emprego no país, ao se investir cerca de 24 milhões em 7 anos (Tabela 11), que expressam um sentido da ação governamental no âmbito do município.

Tabela 11 - Belém do Pará: Grupos Sociais financiados por grupo e valores aprovados pelo Banco do Povo (1998 a 2004).

Grupos financiados	Nº de financiados	Unidade: R\$ 1,00
		Valor (R\$)
Pessoas que já tinham desenvolviam uma atividade de comércio e/ou produção	14.022	18.958.797,60
Iniciantes em atividade de comércio e/ou produção	2.546	2.930.204,49
Famílias integrantes do Progama Bolsa-Escola (Municipal e Federal)	1.538	920.028,02
Mulheres em situação de risco	162	1.020.798,84
Ceramistas	35	46.573,00
Taxistas	170	301.814,78
Produtores rurais	53	107.961,00
Jovens participantes do Programa “Meu Primeiro Emprego”	78	100.657,00
Estivadores	17	12.141,93
Pessoas com deficiência	2	2.272,45
Associações de bairro	76	58.500,08
Feirantes	1.297	422.150,00
Total	19.996	24.881.899,19

Fonte: PMB, Secretaria Municipal de Economia (SECON)/Banco do Povo.

¹³⁹ O Fundo Ver-o-Sol, mantido por 1% do Fundo de Participação do Município (FPM) e 0,64% do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Banco do Povo), iniciou seus financiamentos em 1998 com um capital de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e chegou em 2004 a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), dos quais R\$ 8.000.000,00 encontravam-se emprestados. Os recursos foram disponibilizados para diversos segmentos de trabalhadores, com linhas de crédito diferenciadas, no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para pessoa física, e até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para pessoa jurídica. Entre as atividades financiadas, destacam-se o comércio, com 75,42%; prestação de serviços, com 13,43% e o setor produtivo (pequenas indústrias de transformação), com 11,15% (PMB, 2004).

Se considerarmos o número de financiamentos, tendo como critério os Distritos Administrativos, observa-se que houve uma distribuição espacial, tendo em consideração todo o território municipal (Figura 81).

O Programa Bolsa-Escola Municipal¹⁴⁰ – e aqui tratando daquela de iniciativa municipal – na qual foram investidos mais de 100 milhões de reais em oito anos, criou condições para que as famílias mantivessem os filhos na escola e tivessem acesso a outros direitos que o Programa se propunha assegurar. A definição para distribuição das bolsas obedecia a critérios de renda e moradia, e eram submetidas ao processo de deliberação no Congresso da Cidade.

Eram indicadas as áreas que, ao serem eleitas, revelavam que houve uma apreensão por parte dos que as demandavam, quando se observou que a maior incidência se deu nos distritos de menor renda, e não obedecem a uma relação direta com a sua população, mas com situações identificadas pelos delegados, conselheiros e participantes que se organizavam em torno de demandas específicas.

Observa-se que o Distrito de Icoaraci, um dos menores em termos de população, concentra o maior número de bolsas, ao passo que o Dabel, o distrito mais tecnicamente densificado contou com o menor número, mas, ao mesmo tempo há uma distribuição em toda a cidade nas duas modalidades de bolsa (Figura 82).

¹⁴⁰ Amparado no Decreto do Executivo Municipal nº 209674/97, de 1 de janeiro de 1997, como o primeiro ato do Prefeito Edmilson Rodrigues, o Programa Bolsa-Escola consistia, principalmente, na integração de políticas de renda mínima, educação, saúde, esporte e lazer e cultura, onde cada família recebe um salário mínimo mensalmente, relacionando-se com outras políticas a saúde, a formação profissional para as famílias e outros aspectos básicos fundamentais para a ampliação das condições de vida das famílias, e em particular das condições de aprendizado das crianças e adolescentes de famílias inseridas no Programa. Os critérios de ingresso no Programa estão contidos na Portaria nº 046/97/Gabinete SEMEC, de 17 de janeiro de 1997, e leva em consideração: Áreas distritais definidas no planejamento realizado pelo Congresso da Cidade, tendo famílias selecionadas através de um cadastro sociofamiliar nos domicílios, utilizando os parâmetros de faixa etária das crianças dependentes (4 a 14 anos), renda mensal per capita de até meio salário mínimo e tempo de moradia no município de, no mínimo, três anos; Atendimento dentro da política de assistência a crianças e adolescentes em situação de direitos sociais violados (trabalho infantil, prostituição, mendicância, drogadição, convivência nas ruas, violência sexual e doméstica, portadores de HIV e de deficiências), encaminhados por órgãos de defesa da criança e adolescente e entidades afins, com faixa etária de 4 a 17 anos; Atendimento a Crianças e Adolescentes em situação de risco, como retaguarda aos Programas Educacionais/sociais da PMB: Educação Social de Rua, Escola Circo, Tambatajá, Aldeia Criança, Sementes do Amanhã, Família Cidadã, Unidades Regionais da Funpapa, Escolas Municipais e Abrigos de Medidas de Proteção, que somaram Neste programa de abrangência municipal, 12.256 bolsas em todos o território municipal (PMB/SEMEC, 2004).

Figura 81 - Belém do Pará: Número de financiamentos do Banco do Povo, por Distrito Administrativo (1998 a 2003) (*).

Figura 82 - Belém do Pará: Distribuição de Bolsas-Escola Familiar Municipal, por Distrito Administrativo (1997 a 2004).

Nota: Entre os meses de janeiro a maio de 2004, em todos os Distritos foram investidos R\$ 3.500.730,32 (três milhões, quinhentos mil, setecentos e trinta reais e trinta e dois centavos).

A apresentação do que podemos chamar de resultantes da participação, ou melhor, de constituintes territoriais da participação nos remete à noção de “espaço de todos”, em que a despeito de que nem todos participassem do Congresso da Cidade, buscamos compreendê-lo como um evento que se instala sob uma racionalidade na qual o espaço é de todos, mas o uso do território, que é o que lhe confere concretude, é desigual, e independente da forma de uso, todos participam, uma vez que os acontecimentos são solidários (SANTOS, 2006b). As desigualdades podem ser evidenciadas na paisagem, e assumindo a indissociabilidade entre objetos e ações, os processos decisórios sob os quais as escolhas dos lugares se no atual período devem ser levados em conta como uso desigual do território. Há os que decidem pela forma de uso da maioria, sem que esta participe das decisões, sendo assim, os vetores para a chegada dos eventos e não os motores (SILVEIRA, 2007), como parece sugerir o processo aqui estudado, o que nos leva a adiantar em dizer que havia o reconhecimento dos limites à plenitude das mudanças possíveis nos marcos da institucionalidade, e por que não dizermos, de uma racionalidade que a engendra, quando o Prefeito de Belém nos traz que

[...] Quando se ocupa um lugar na institucionalidade aparecem contradições, porque os recursos são escassos e os problemas são grandes e você tem um poder de decisão. Por maior que seja sua história de luta pelos direitos da cidade, você não vai conseguir garantir todos os direitos. Temos plena consciência de que não estamos no poder enquanto povo, mas, sim, ocupamos uma parcela do poder. Ocupamos um espaço no Estado, mas que não é o nosso Estado; é uma esfera municipal, uma parcela, uma dimensão do Estado de uma sociedade capitalista com pouco poder em termos de transformações das estruturas. No entanto, é um espaço privilegiado para incentivar e consolidar espaços, novos espaços de participação popular, mas isso não se faz por decreto, não se estabelece que o povo tem poder. O poder do povo é o povo que o constrói. Daí, que não somos um governo que ajuda o povo, mas é o próprio povo que amplia espaços, se auto-ajudando no processo de construção de uma contra-hegemonia à hegemonia burguesa. [...] Uma vitória eleitoral não representa necessariamente a hegemonia [...] (Entrevista do Prefeito Edmilson Rodrigues a PepValenzuela, 22 jul. 1999).

Nesse sentido, um processo de participação, conforme nos traz Fedozzi (2000), assume legitimidade ao adotar regras que considera universais (em termos da aplicabilidade a todos os participantes) e previsíveis, apoiadas em critérios para eleição das prioridades que rompe com a tradição do clientelismo engendrando uma esfera pública democrática, o que favorece a uma apreensão dos limites e o caráter público da relação entre o povo e o governo. Nesse sentido, ainda é que considera tratar-se de cogestão do fundo público municipal, e não de democracia direta. E por que trazemos tal referência?

É do OP que o autor está tratando e, portanto, há uma discussão orçamentária em questão. No Congresso da Cidade também havia definição de prioridades em bases orçamentárias, como ocorreu em 2002, ao serem definidas as demandas traduzidas em um Plano de Investimento. Contudo como vimos demonstrando ao longo da tese, o Congresso não se restringia à discussão orçamentária, ou a saldar dívidas do passado, como se referiu Rodrigues (1999), o que não significa que não possamos assumi-lo com um processo de compartilhamento das decisões entre o governo e os demais agentes da participação. Isso porque o governo também assumia um papel propositivo desde o OP, quando regimentalmente o governo submetia demandas à aprovação popular nas Plenárias Temáticas, o que trazia para a pauta as chamadas demandas estruturais, que não apareciam com ênfase na agenda das comunidades.

Havia um Programa de Governo, pelo qual foi o governo foi eleito, mas o processo de participação impunha o necessário compartilhamento das decisões, o que foi transformando o Plano de Investimento. Este não diluía as demandas populares a ponto de não poderem ser acompanhadas pelos conselheiros, delegados e Comissões de Fiscalização de Obras, mas passava progressivamente a incorporar projetos resultantes das propostas de governo submetidas ao Congresso da Cidade, e as demandas populares juntas. Contudo, no decorrer do processo de participação, alguns projetos que não assumiam uma dimensão mais localizada, como o Ver-o-Peso, que teve sua reforma reivindicada no OP de 1997, estimulada pelo governo, vão conformando o conjunto denominado de “projetos estratégicos” e de caráter continuado, ou seja, que não se realizaria em um único ano. O que pode se observar na pesquisa é que no item “projetos estratégicos” encontram-se demandas do OP em realização, assim como projetos discutidos no processo de Congresso da Cidade. Portanto, buscamos demonstrar que havia transparência na explicitação dos investimentos.

No processo de Congresso, estes projetos foram apresentados aos Conselheiros com seus respectivos custos, o que em 2003 foram estimados, juntos, as demandas remanescentes do OP, os Projetos estratégicos e as demandas do Congresso da Cidade em 2002, em R\$ 177.017.495,63 milhões de reais (Tabela 12) sem levar em conta ainda os projetos em vias de elaboração e discussão.

Tabela 12 - Belém do Pará: Recursos necessários para realização do Plano de Investimento (2003).

Composição do Plano de Investimentos	Valor (R\$ 1,00)
Orçamento Participativo (demandas remanescentes do período de 1997 a 2000)	21.790.993,09
Projetos Estratégicos (incluindo demandas do OP e do Congresso classificadas como “continuadas”)	144.706.294,04
Congresso da Cidade (demandas de 2002)	10.520.208,50
Distritais	8.902.914,46
Setoriais	1.617.294,04
Total	177.017.495,63

Fonte: PMB/SEGEPI, 2003.

O Plano de Investimento é um instrumento correntemente referido nas experiências de OP, e se constitui na peça fundamental para acompanhamento das demandas. No processo de Congresso em Belém ele reunia o conjunto de projetos originados de demandas do OP e do Congresso da Cidade, incluindo aqueles de iniciativa do governo e submetidos à deliberação popular.

Mas, por outro lado, o Congresso da Cidade se instala com o propósito de reunir em um único processo os diversos fóruns de participação, como as conferências, seminários, conselhos, o que levou ao fato de que um Plano de Investimento, na forma em que se apresenta, expressa apenas parcialmente todo o conteúdo que conferia existência ao Congresso da Cidade. Além do comprometimento progressivo dos recursos, incluindo o ingresso de novos servidores¹⁴¹, para fazer frente à expansão dos serviços, havia um conjunto de demandas não traduzidas em um Plano de Investimentos, e submetidas a um calendário de realização que não se circunscrevia especificamente a uma política. Este foi um resultado do processo de Congresso em que uma demanda tanto distrital quanto dos grupos sociais (setoriais) iam sendo incorporadas dentro das políticas e articuladas aos Eixos Temáticos, e não expressas no Plano de Investimento.

¹⁴¹ A ampliação dos serviços municipais com a rede técnica instalada exigiu o correspondente crescimento do número de servidores municipais. Até 2003 foram admitidos por concurso público 7.776 novos servidores. Os novos servidores municipais passaram a compor um universo de 12.922 do quadro efetivo e de 14.259 incluindo-se os cargos de assessoramento e temporários. Em termos salariais, Belém foi o único município entre as capitais a repor as perdas decorrentes da inflação no período de 1997 a 2004, acrescido de ganhos reais para nível médio de cerca de 7,09%; para nível superior de 3,80% e -5,64 para os que exerciam cargos comissionados (PMB/SEMAD, 2004).

A combinação da representação distrital e setorial no Congresso da Cidade pode ser expressa não apenas quando consideramos, por exemplo, que a fluidez derivada dos investimentos em pavimentação, a iluminação que alcança a todos, ou que torna mais fácil chegar às casas de culto afroreligioso, ou que a discussão do tema da discriminação racial passa ser feito diretamente nas escolas com apoio direto do movimento negro; ou quando um objeto técnico como o Memorial dos Povos Indígenas, localizado no Projeto Ver-o-Rio como reconhecimento da identidade indígena na cidade.

No Projeto Ver-o-Rio também foram instaladas famílias que participaram do Programa Bolsa-Escola e dos programas de formação profissional a este associado, que ao final, formaram cooperativas de produção e comercialização de alimentos. Portanto, observa-se uma estratégia em que o setorial e o distrital podem ser entendidos na acepção da indissociabilidade entre objetos e ações e vão sendo incorporados no que Refinetti (2000, p. 19) se refere como um projeto urbano politizado, negociado, mas sem abrir mão dos objetivos. E, nesse sentido, ao governar com objetivos demarcados é que esta autora nos traz que em Belém se evidencia não uma “Administração Municipal”, mas um “Governo Municipal”, complementando que este se desenha, segundo com a exata dimensão do que é possível na esfera municipal (Idem, p. 95).

As demandas de grupos setoriais, como “ações em favor dos direitos humanos” (PMB/SEGEP, 2001), como a Casa da Cidadania, ou a inclusão da língua indígena no currículo escolar, ou a equidade tributária (por exemplo, através da isenção de IPTU) das casas de religião de matriz africana, com as igrejas evangélicas. São ações pelas quais o Congresso se constituía, e nem todas estão inscritas no Plano de Investimento.

Nesse sentido é que a percepção dos participantes do Congresso da Cidade, sob os diferentes critérios e que vinham de toda a cidade, constituindo lugares, pode expressar as possibilidades que este processo nos sugere ter apontado em termos de um deslocamento da discussão apenas orçamentária, mas ao mesmo tempo se constituir em lugares de decisão sobre a cidade para além da perspectiva setorial, temática ou distrital (regiões político-administrativas), como buscaremos demonstrar no capítulo a seguir, a partir da apreensão dos Conselheiros da Cidade do período de 2001 a 2003.

CAPÍTULO 15

PARTICIPAÇÃO PELOS CONSELHEIROS DA CIDADE: CONSELHEIROS DE TODOS E DE TODA A CIDADE

15.1. O SENTIDO DE “SER CONSELHEIRO”

Se consideradas todas as participações no Congresso da Cidade por meio dos eventos que o consubstanciaram, conforme apresentados nesta tese, teremos de forma linear um crescente, mas, por outro lado, há situações como participações reiteradas de conselheiros, de delegados ou de cidadãos que eventualmente retornassem, que podem ser atribuídas a vários fatores¹⁴².

Um, diz respeito ao processo de delegação, que requeria que uma parcela dos presentes fossem eleitos representantes dos distritos ou de grupos sociais para as fases subsequentes, mantendo-se por um ano, no caso dos delegados e por dois anos, em se tratando dos conselheiros. Porém, por ter sido um processo aberto e que tinha como propósito ampliar a discussão para além das políticas isoladas ou das demandas localizadas, havia uma mobilidade dos participantes, mas especialmente dos conselheiros, dada pelas próprias exigências do seu papel de representante no Conselho da Cidade e no Conselho Distrital. O mesmo se dava com os Conselheiros Setoriais, que não tinham sua participação restrita a um único fórum. Há, assim, parâmetros que nos indicam usar participações¹⁴³ ao invés de participantes.

Não encontramos muitos estudos sobre a recorrência dos participantes nos fóruns de processos participativos como o OP ou assemelhados ao Congresso da Cidade. Uma referência feita por

¹⁴² Machado (2004) realizou estudo junto a lideranças do Dagua, participantes do Congresso da Cidade, em que identifica dificuldades para participação declaradas pelas mesmas, dentre outras, a falta de tempo. A autora se reporta às condições estruturais a que estes se encontram submetidos, que os obrigam a dispensar grande parte do tempo para viabilizar a reprodução da sua sobrevivência, bem como à fragilidade da democracia e à agenda pesada do Congresso da Cidade.

¹⁴³ “Participações” entendidas como a frequência aos eventos, levando em consideração as eventuais reincidências por variadas razões, que não pretendemos exauri-las. Contudo, entre as razões mais circunstanciadas ao funcionamento interno do Congresso, encontram-se as atribuições regimentais dos conselheiros e delegados, que as obrigam a participar reiteradas vezes, e em maior frequência, os conselheiros nas atividades regulares, tanto do Conselho da Cidade quanto das demais, quando lhe couber tal obrigação ou lhe interessar. Essas participações por repetição é que estamos denominando de “recorrência”.

Cabanes (2005) a um único estudo realizado em Porto Alegre indica que há uma recorrência em torno de 40% de participantes naquela cidade.

Se tomarmos o ano de 2001, no primeiro do Congresso da Cidade identificam-se 2.400 delegados eleitos em todos os eventos que implicavam na sua eleição. Na plenária final do processo anual de 2001, no I Congresso Geral da Cidade estavam presentes 1.137 delegados, que representavam quase 30% das 2.824 pessoas presentes, sem contar os que não se credenciaram. Considerando-se somente o número de delegados, face aos delegados eleitos durante todo o processo de 2001, estes representam 47% do total de eleitos (PMB/SEGEP/DEPI, 2001). Este pode ser um indicador de recorrência, mas ainda se torna arriscado tomar tal referência para um processo novo como o Congresso da Cidade, que se realizava por uma diversidade de eventos em todo o município de Belém (Figura 83).

Figura 83 - Belém do Pará: Participações em eventos do Congresso da Cidade por distrito (2001 a 2004).

Alguns eventos escapavam ao próprio registro, e sobre os quais não havia controle de retorno dos participantes de um ano para outro ou entre as atividades do mesmo ano, senão pelo controle dos eleitos, que não podiam ter mais de uma representação (ou distrital, ou setorial, ou

temático, ou por entidade). Este era um imperativo das normas regimentais, que por sua vez não impedia o direito à fala em qualquer evento. Contudo, havia o registro dos que se credenciavam para participação nos eventos, o que torna possível demonstrar que o processo de congresso ia constituindo lugares da participação em toda a cidade, se tomarmos como referência a afluência de pessoas de todos os Distritos Administrativos.

A subscrição de demandas nas próprias áreas também consistia em uma forma de participação, como ocorreu em 2002. Todas as propostas foram submetidas por seus representantes nos Congressos das Microrregiões para deliberação de prioridades a serem debatidas nos congressos distritais, e que deviam ser defendidas por seus propositores. Tal situação levava às pessoas a subscrevê-las nas áreas e se fazerem presentes nas assembleias e congressos, o que não ocorria na mesma proporção.

Identifica-se nos dados pesquisados uma queda na participação entre a quantidade de pessoas que subscreveram demandas nas microrregiões e a participação diretamente no congresso distrital, porém, nenhuma demanda deixou de contar com representantes (PMB/SEGEPI, 2002a)

Esse é um aspecto relevante que aponta para a situação em que os participantes em geral já se faziam presentes diretamente como moradores dos bairros, distritos e comunidades, tanto pela proximidade do local de moradia, uma vez que ocorriam eventos em toda a cidade, quanto pelo interesse em discussões temáticas e pela função de representação como delegado e como conselheiro da cidade, embora tenham sido eleitos por suas áreas ou nas assembleias e congressos específicos, como os setoriais e temáticos, que se faziam presentes em diversos eventos.

Essa mobilidade engendra alguns dos significados de ser conselheiro. Tanto pode estar associada à autodefinição, quando estes são eleitos para representar seu grupo, como também está vinculado ao cargo, que nessa condição exerce a representação, mas não está investido da delegação apenas de quem o elegeu, como nos relata o Conselheiro Dalci¹⁴⁴, para quem

¹⁴⁴ As entrevistas utilizadas neste capítulo foram realizadas em agosto e setembro de 2003 no âmbito do Projeto “Memória do Congresso da Cidade” coordenado por Jurandir Santos de Novaes, e constam da publicação intitulada “Belém de Todas as Falas: testemunhos, relatos e atos do Congresso da Cidade” (PMB/SEGEPI 2003).

Ser conselheiro da cidade não é ter uma tarefa específica, se tivesse eu teria a minha sala, a minha informática, teria um secretário, como tem o vereador. A gente não tem nada disso. O conselheiro é eleito por uma plenária, pelo povo do bairro, do distrito, da temática, pelo que ele se identifica com aquela realidade, pelo que ele propõe de mudança para aquela realidade hostil, ruim, difícil [...] Ser conselheiro significa um lugar de destaque, uma visibilidade que eu tenho, que as pessoas me veem, me olham, guardam uma esperança de ver as suas propostas, as suas ideias sendo encaminhadas por uma pessoa que tenha responsabilidade [...] então elas me têm como uma pessoa que representa muito bem (Dalci Cardoso da Silva, conselheiro temático, eleito no Congresso Temático “Desenvolvimento Humano por uma Economia Solidária. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 113).

Para a Conselheira Raimunda Negrão,

O momento que eu considero mais crítico foi o momento que eu me coloquei à disposição, que o povo me delegou, que reconheceu que eu podia ser representante do povo do meu bairro, no meu distrito. Eu fiz esse papel, pude exercer a minha cidadania dando minha resposta. O conselheiro é como um vereador. E não fui só apenas num dia de eleição, só como apenas como um processo eleitoral. Lá a gente vai buscar, traz de volta dizendo que é assim que a gente se organiza, discute [...] São muitas conquistas. Quero resgatar o Pronto Socorro de Belém. Fazia cinquenta anos que não tínhamos outro Pronto Socorro. O Pronto Socorro do Guamá, que atende não só a população de Belém, temos também o Pronto Socorro da Sacramenta, que ainda está em construção, a Casa da Mulher na Bom Jardim (Raimunda Negrão da Silva, conselheira da Cidade, eleita pelo Distrito do Benguí. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 428-429).

E neste sentido podemos inferir que os conselheiros assumem uma representação para todo o território municipal, uma vez que não estão circunscritos em termos de representação, nem a um distrito nem tampouco a um grupo setorial, tema ou entidade.

Maria Adélia Aparecida Souza nos alerta que quando nos referimos ao território, “não se trata do território como um enunciado político-administrativo, como é comumente formulado, mas o território usado, praticado, como totalidade. Essa totalidade é expressa pelo sujeito – o indivíduo ou a sociedade” (SOUZA, 2008b). Há uma condição de ser o território usado ou o espaço ao mesmo tempo, resultante do processo no qual é constituído, mas também é pré-existente.

De forma que, as incidências nessa dinâmica, que chegam através dos eventos e a constituem, não podem ser compreendidas como derivados de ação de agentes sobre um palco chamado espaço, pois este é ativo, é dinâmico, em contraposição a uma suposta inércia que informa a dissociação entre a sua base material e as ações, como podemos identificar nos itens a seguir conforme apreensão dos Conselheiros.

15.2. TERRITÓRIO PRATICADO E OS CONSELHEIROS DA CIDADE

A noção de “espaço banal” nos possibilita refletir sobre esta como um princípio, a partir do qual todos têm direito ao uso do território, mas este uso é desigual. Ribeiro (2002) refletindo sobre teorias da ação nos traz que a combinação de técnica e forma de agir sofre condicionamento pelo espaço físico, impondo limites ao nosso desígnio. Contudo, ressalta que o que temos à nossa frente não é o território como físico, mas o território praticado, que nos leva a refletir sobre o que significa a tensão, a luta ou táticas, como diz a autora, diante das heranças do passado e da ação no presente; os desígnios que vêm desse presente resultam na necessidade de avançarmos da análise da dominação, que, segundo a autora, é o que tem predominado em razão da influência do fato de vivermos em um mundo em que o que prevalece é sistema de dominação. Devendo-se partir para a análise das resistências, este sim, o campo da ação, e não da dominação, e assim assumirmos a noção de território praticado.

Podemos entender que tal proposição nos sugere que o fato de não andarmos sozinhos leva a que consideremos a ação do outro, e de forma preliminar podemos nos arvorar a dizer que identificamos que a mobilidade de conselheiros entre a representação setorial, distrital e a forma compreender o seu papel nos indica uma potencialidade de ação na perspectiva do “espaço de todos”, por dentro do processo de Congresso da Cidade.

15.2.1. Conselheiros da Cidade eleitos nos distritos

A participação nos diversos eventos como recorrência, ou retorno em um meso ano, ou de forma mais geral durante todo o processo de Congresso era determinada por alguns fatores. Um era o local de moradia, que se apoiava no critério político-administrativo – o distrito – e neste as microrregiões, como um critério político do próprio congresso, e que fazia com que os eventos ocorressem nas mesmas áreas mais de uma vez; e também eram realizadas sob os demais critérios (grupos sociais, os chamados setoriais entidades e os demais já mencionados), em que a representação do grupo criava um compromisso de participação em diferentes eventos. E quando se trata dos representantes, isso se dava pela exigência do seu papel como conselheiro ou como delegado; bem como pelo interesse em discussões que se davam por dentro dos congressos setoriais ou temáticos como parte da estratégia de discussão sobre a cidade.

Os grupos sociais também não se descolavam da perspectiva do distrito, o que contribuía para uma apreensão do processo de congresso tanto por parte dos conselheiros distritais quanto

setoriais, de um propósito que se colocava ainda na passagem do OP para o Congresso, que era o da ampliação da participação, e de trazer para dentro do processo de participação uma visão de conselheiro da cidade para além do distrito ou do bairro, e assim assumir uma dimensão territorial, em que a despeito das diferentes formas organizativas reconhecidas no processo de congresso, estas não se expressavam como intencionalidade em uma ação setorialista (no sentido da implementação das políticas isoladamente), ou da perspectiva de grupo social ou representante de eixo temático, sem levar em conta os interesses de outros lugares.

Estes aspectos, como o da diversidade da participação, da dimensão não localizada do debate e da compreensão do que estava sendo constituído e, ao mesmo tempo, constitutivo do Congresso da Cidade – como um conjunto de eventos, que tanto podem ser os que se convencionou chamar de atividades ou programação do Congresso ou ações que não implicavam em construção de um objeto técnico – não se dissociava desse sistema de ações e dos objetos técnicos, o que se reflete no posicionamento dos conselheiros frente a outras representações e ao seu próprio papel.

Sobre a ampliação da participação e reconhecimento de outras formas organizativas, temos na apreensão dos conselheiros distritais que

Foi muito rica a experiência das setoriais [...] Essas conferências foram muito importantes porque forçaram a gente a se aproximar do índio, dos negros, das mulheres, dos homossexuais e ouvi-los [...] Agora vamos para o Congresso do Índio, do Negro, antes era muito afastado, então despertou esta relação [...] é muito forte o respeito. Às vezes você vai, tem a proposta do índio, você vê todos votando, se tem a proposta do negro [...] todos votam, isso sim é cidadania, é você respeitar e ser respeitado [...] (Aderlindo Alves da Fonseca, Conselheiros da Cidade, eleito em 2003 pelo Distrito da Sacramento. In: PMB/SEGE, 2003a, p. 16).

Como conselheira, Aldenora chama atenção aos novos conselheiros que seriam eleitos em outubro de 2003, para a necessária continuidade da diversidade da representação, ao afirmar que gostaria de

[...] deixar claro para os novos conselheiros que existe uma coisa que eu acho muito interessante, aqui tem o negro, aqui está o branco, aqui está o pobre [...] e o nosso congresso, o nosso conselho nunca esteve fechado, ele sempre esteve aberto para todas as pessoas, aqui você tem a oportunidade de conviver com todos. Eu observo isso, todos nós ali juntos, com as mesmas intenções [...] Muitas vezes nós divergimos, mas essa divergência faz parte [...] Quando eu acho assim em Belém, eu acho que nós já avançamos, já houve progressão, mas ainda falta mais. Se de repente isso escapular das nossas mãos e for para outra administração, será que vão deixar com a gente? É claro que não! (Aldenora das Graças Costa Gonçalves, Conselheira da Cidade, eleita pelo Distrito do Entroncamento. In: PMB/SEGE, 2003a, p. 44).

Mas, participar do mesmo processo, reconhecer o outro independente do que regem as leis, como afirma um conselheiro do Distrito de Icoaraci, implica inclusive na declaração que não aponta

para um consenso forçado ou artificializado como expressa o conselheiro Antonio Ferreira ou Pastor Ferreira, ao afirmar que

Tem muita coisa que eu não concordo de pensamento do governo, mas reconheço que ele procura dar o direito a todo cidadão, para toda sociedade que se organiza. A questão do índio, eu aprendi a conviver com os índios quando eu fui para Altamira [...] Eu vejo a Prefeitura de Belém resgatando isso [...] outra coisa eu vejo assim, a situação dos negros, trazer os negros para defender os seus direitos [...]. O homossexual, eu não concordo como evangélico [...] Então esses avanços para os setoriais, nós também queremos colocar os evangélicos [...] que nós temos que compreender e nós estamos conseguindo para o nosso segmento evangélico que ele entenda isso, que não é Jesus que é o Prefeito, que não é o Presidente da República, que existe um presidente que governa para uma sociedade cruel. Eu vejo isso como um grande negócio para as setoriais, que as pessoas se organizem (Antonio Maria Ferreira, Conselheiro da Cidade, eleito pelo Distrito de Icoaraci. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 69).

No contexto de uma reflexão sobre os desafios para promover mudanças frente aos limites financeiros, inclusive pela retirada de recursos de ICMS do município de Belém pelo Governo do Estado, João Sabino conclama a todos para a luta conjunta, sejam as mulheres, as crianças, enfim,

Essa igualdade entre grupos diferentes, porque nós já reunimos várias plenárias das setoriais [...] Todo mundo ajudando [...] está todo mundo unido [...] O homossexual, o negro, a negra, a criança, o idoso, isso é muito importante por que antigamente nas chapas havia discussões. Agora está todo muito junto, cresceu muito. Quando convidam, a gente vai nas plenárias setoriais (João Sabino de Souza, Conselheiro da Cidade, eleito pelo Distrito de Outeiro. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 232).

As participações, portanto expressam uma mobilização em toda a cidade de formas diferenciadas, que se inicia nos bairros, nas microrregiões até os Distritos e se encontram no Congresso Geral em um contexto no quais todos vinham de toda a cidade, como os conselheiros setoriais, demonstrando que estão em todos os lugares. Adotavam o critério de pertencimento a um grupo social para sua autodenominação, para representação dos seu grupo mas não se restringem a este critério para o exercício do seu papel de conselheiro.

15.2.2. Conselheiros da Cidade eleitos como representação setorial

Os grupos setoriais, pelo seu caráter organizativo, não se reportavam inicialmente a uma área específica, mas se mobilizavam a partir de uma existência submersa no preconceito e na discriminação como nos relata Paulo Duarte sobre a resposta à convocação ao I Congresso de Homossexuais, que foi construído conjuntamente, para quem

[...] quando nós começamos a discutir, vimos também essa necessidade de não ficar só na gente, de mostrarmos também para a sociedade. Tanto que quando foi para se fazer o congresso vimos que tinha na nossa reunião essa questão de não se assumir. Aí nós tivemos que confeccionar máscaras [...] Lembro que no primeiro congresso, foi assim: quando nós fomos abordar, primeiro eles deram uma programação onde haveria algumas discussões e eles estavam priorizando o saneamento, segurança e educação e também a construção de obras [...] que a gente achou importante acrescentar foi a questão da saúde [...] estava coincidindo com a questão da Aids no Brasil e nós estávamos sendo considerados grupo de risco e isso foi uma forma violenta de discriminação contra nós. Agora no 2º momento [...] fomos mais atrevidos [...] Debatesmos a questão da Aids, reforçamos a questão das delegacias discriminatórias [...] A gente está discutindo por distrito, falando mesmo das pessoas que estão nas lideranças, aquelas pessoas que vão estar priorizando a causa [...] para ter aquele compromisso, pois são várias reuniões, os calendários são desfeitos muitas vezes e isso complica muito, muitas vezes as pessoas se sentem assim, como qualquer ser humano: cansadas. Por que tem que haver muitas reuniões, e às vezes as propostas não são iguais e quando começa isso as pessoas reclamam (Paulo Roberto da Silva Duarte, Paulinho, conselheiro, eleito no Congresso Municipal de Homossexuais. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 414-418).

A compreensão do Congresso revela, de um lado, as expectativas do movimento, no caso dos homossexuais, e a forma em que esse se coloca dentro de uma dinâmica que traz os elementos, tanto específicos às suas lutas diante do desafio da representação do seu grupo, ao mesmo tempo em que a discussão das políticas vai conformando uma relação que combina e afirma a constituição dos referenciais próprios, sem que isso implique em um deslocamento da vida no bairro, no distrito em torno de demandas que se estendem a todos, uma vez que para o referido conselheiro

Se houvesse igualdade, todos esses segmentos estavam juntos, discutindo como um todo e isso não houve. É importante frisar que em algumas propostas as setoriais estavam juntas, em relação à educação, por exemplo [...] isso foi de grande importância também para as outras questões, não só aquelas, mas como um geral, mas para nós participarmos também dos congressos, não só da mulher. Cada setorial tem seu espaço de discussão. O importante é poder estar em outros congressos, em outras discussões [...] É importante ter a visão dos distritos. Por exemplo, a nossa setorial de homossexual existem homossexuais de vários bairros, a gente procurava discutir e engajá-los [...] ouvir eles dizendo: olha teve a demanda do meu bairro, do distrito e eu vou defender [...] Eles iam, defendiam na frente de todos. Isso era legal por que eles estavam sabendo que além da nossa setorial, a gente defendia os bairros, a gente tava ali para defender também propostas dos bairros (Paulo Roberto da Silva Duarte, Paulinho, conselheiro, eleito no Congresso Municipal de Homossexuais. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 418-419).

Esta noção de direito de todos e do que é específico na percepção de cada grupo, traz elementos da representação dos conselheiros que nos sugere que noção de “espaço de todos” e uso desigual do território se coloca como um dado de mobilização, como nos traz Raimundo Missondas, ao afirmar que

Eu represento os portadores de deficiência e a gente tem muitas cobranças, porque, na verdade, nós não tivemos diretamente uma ação voltada para o portador. Nós tivemos vantagens por que se faz políticas voltadas para a sociedade. Nós portadores de deficiência também somos sociedade, somos povo, somos cidadãos, também usufruímos disso, mas uma das maiores vantagens que tivemos juntamente com o governo é que nós ganhamos o passe livre. Era uma luta nossa de muitos anos [...] onde nós portadores de deficiência, recebemos a gratuidade de andar nos coletivos (Raimundo Missondas M. de Araújo, conselheiro eleito no Congresso Municipal de Pessoas com Deficiência. In: PMB/SEGEp, 2003a, p. 434).

A dimensão territorial e da representação revela uma tensão, como nos traz Talita, para quem

A juventude é muito transversal, o jovem está no segmento negro, das mulheres, mas a gente está discutindo o negro, o movimento de mulheres, o movimento dos índios. A juventude, quando a gente fala da juventude a gente nunca sabe o que a juventude está discutindo, se é a juventude negra, a juventude que é mulher, a juventude que é índia, a juventude que é lá da baixada, a juventude que tem carro, que viaja para fora do país, congrega todo mundo. Isso é muito bom, porque a juventude não é igual (Talita Coelho, conselheira, eleita no Congresso Municipal da Juventude em 2001. In: PMB/SEGEp, 2003a, p. 497).

Ser conselheiro, ser representante significava também uma tensão presente entre o lugar da participação, e os eventos que chegam de fora e impõem o necessário posicionamento estimulado pelo Congresso da Cidade, ao qual outros eventos se juntam e conferem uma pluralidade ou um feixe de eventos impulsionados pela possibilidade de mudança, como é o próprio Congresso, e outros eventos que o contrarrestam como uma intencionalidade distinta. Identifica-se uma percepção da desigualdade, em razão das escolhas seletivas, de uso desigual do território, por isso, para o Conselheiro Emílio Kaba

[...] é a ideia de compartilhar em função de todos que são excluídos, e o Congresso faz isso. Junta a terceira idade, as mulheres, crianças, prostitutas, índios, homossexuais, juventude, deficientes [...] Então, o que eu enxergo disso é que nós índios precisamos de uma educação melhor, mais saúde, lutar contra a discriminação, e nós chegamos a ponto de formar uma Associação dos índios da cidade¹⁴⁵, como as aldeias têm, e com isso nós temos muito mais espaço. Por isso, eu optei em primeiro lugar para a criação do Memorial dos Índios, montar uma sede [...] As coisas mudaram muito [...] Eu enxergo por que eu morei no bairro [...] Ser conselheiro traz muitas vantagens, principalmente políticas. São muitas as lutas, como no caso do Governador, que queria privatizar a água, de Belo Monte, os quinhentos anos da Bahia. E também participei do 'Não' à Alca e também contra a privatização das Docas (*Companhia Docas do Pará*) e outras participações que nós tivemos, além da participação do caso que o Governador Almir Gabriel não repassou os 350 milhões para a PMB (*Prefeitura Municipal de Belém*). Aí fizemos mobilizações, criticando, falando a respeito. Essas coisas são importantes para mim, por que nós estamos lutando, não é só para interesse próprio, é para o interesse da comunidade geral, não importa se é a nível nacional, municipal ou estadual [...] (Emílio Moreira Kaba, Mundurku, conselheiro, eleito no Congresso Municipal do Índios em 2001. In: PMB/SEGEp, 2003a, p.165-166).

¹⁴⁵ Associação dos Indígenas da Região Metropolitana de Belém (AIAMB), formada entre 2002 e 2004, e constituída legalmente em 2009, com apoio do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA/UFAM).

15.2.2.1. Participações diferenciadas nos respectivos congressos, segundo os Distritos

As diferentes participações nos Congressos de Direitos Humanos, que inaugurou a participação dos grupos setoriais em 2001, nos evidenciam uma distribuição de seus participantes em toda a cidade (Figura 84), o que podemos observar, ainda, relativamente às participações nos congressos setoriais (Figuras 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92).

Figura 84 - Belém do Pará: Participações no Congresso de Direitos Humanos (2001- 2004).

Figura 85 - Belém do Pará: Participações de Pessoas com Deficiência no Congresso da Cidade (2001 a 2004).

Figura 86 - Belém do Pará: Participações no Congresso dos Homossexuais do Congresso da Cidade (2001 a 2004).

(*) o número correspondente às pessoas presentes foi superior ao registrado, incluindo os homossexuais credenciados, que em 2001 alguns optaram por preservar sua identidade.

Figura 87 - Belém do Pará: Participações no Congresso dos Índios no Congresso da Cidade (2001 a 2004).

Figura 88 - Belém do Pará: Participações no Congresso dos Idosos do Congresso da Cidade (2001 a 2004).

Fonte: SEGEPI/DEPI, 2004. Nota: 78 indígenas de fora de Belém.

Figura 89 - Belém do Pará: Participações no Congresso de Negras e Negros do Congresso da Cidade (2001 a 2004).

Figura 90 - Belém do Pará: Participações no Congresso da Juventude do Congresso da Cidade (2001 a 2004).

Figura 91 - Belém do Pará: Participações no Congresso das Mulheres do Congresso da Cidade (2001 a 2004).

Figura 92 - Belém do Pará: Participações no Congresso de Afroreligiosos do Congresso da Cidade (2001 a 2004).

15.2.3. Território praticado: os conselheiros da Cidade e a pluralidade de representação

Milton Santos (1985) nos traz que a população é um elemento do espaço, mas não a população como um dado em geral. O que temos no Congresso em termos de diversidade de participação seria nos seus termos uma “fração da população” (Idem, p.9) que, a depender da sua classificação, vai estabelecer uma relação distinta com os demais elementos ou com outras frações dos demais elementos. Haveria, para o autor, uma diferenciação interna por sexo, idade, nível de instrução ou outros. Corresponde a cada sociedade a forma como cada uma destas têm suas demandas atendidas, o que leva a múltiplas possibilidades de interação. Diríamos, assim, que o Congresso é um evento constituído de outros eventos, motivados por essa diferenciação que se expressa no uso desigual do território por diferentes frações de população. Parte-se, assim, de situações dadas, a que poderemos evidenciar no processo de Congresso outras frações que se organizam, que reivindicam, que assumem uma representação política buscando inverter, ou melhor, construir novas possibilidades de interação e, nesse caso, com o Estado.

Para Santos (Idem), por exemplo, as crianças, os idosos e todas as formas de classificação, quanto mais clara estiverem, mais ganharão visibilidade as relações sociais e, como consequências, as relações espaciais. As relações espaciais constitutivas do Congresso são evidenciadas nas formas organizativas e as resultantes da interação, que pode ser a constituição de uma representação política, a instalação de objetos técnicos que respondem a demandas específicas. Isso se tornou possível no Congresso, mediante a multiplicidade de critérios de participação e os resultados obtidos por meio dessa participação.

O Congresso significou a possibilidade alcançada de encontro de milhares de pessoas que vão constituindo lugares a partir dessa diferenciação; vão constituindo relações, conexões e, por isso, são muitos e são múltiplas as formas de apreensão desse processo pelos participantes, e aqui trazemos a dos conselheiros. Processo este, que incide em uma compreensão apoiada na incidência da ação sobre uma dada configuração territorial, percebendo as mudanças como constitutivas desse processo de participação como outra forma de usar o território.

Para os conselheiros aqui ressaltados há um poder efetivo e potencial de conselheiro da ação, e como potencial, é possibilidade, é futuro no presente. E assim, para Laélia Brito, é que o

O Congresso discute outras temáticas de qualidade de vida, não é só obra [...] No Fórum Social Mundial *[em Porto Alegre]* a gente estava com uma oficina do Congresso da Cidade de Belém, enquanto todas as outras oficinas eram sobre o OP. A gente estava ali na frente, a gente ia para lá, para um oficina, e a gente falava da nossa experiência, como era aqui. Ficava todo mundo querendo contar, querendo saber com que a gente faz isso. Passando a ser referência [...] é um fórum onde o cidadão tem oportunidades de debater cara a cara [...] onde o morador vem, e ele já vem com dados, vem debater com os secretários [...]. Então, para mim, o Congresso é acima de tudo um fórum de oportunidades onde se tem oportunidade de ir, reivindicar, por mais que tenham aqueles que acham que tão reivindicando para si, para sua rua, mas ele tem a consciência de que aquela reivindicação dele é para contribuir para a cidade, com o bairro dele (Laélia Brito, Conselheira da Cidade, eleita pelo Distrito do Entroncamento. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 301).

O que nos parece complexo quando falamos da indissociabilidade de objetos e ações, pode ser evidenciado na percepção dos conselheiros. que já não mais o lugar ou de distrital ou de setorial, mas de uma percepção plural, a do espaço de todos. Aldenora nos afirma que

Você é parte integrante da nossa cidade, você via como era a Almirante Barroso antes e o que é hoje, você o fluxo de carros é muito melhor [...] uma ciclovia dado amparo inclusive para um grupo de pessoas que ninguém se preocupava que era o ciclista. Tudo isso foi pensar a cidade como um todo, você leva em consideração tudo até a vida das Pessoas [...] Como Conselheira da Cidade fico observando um deslocamento muito grande de pessoas do interior para a cidade, aí eu fico pensando: Será que nós como conselheiros não temos que começar a nos preocupar com isso [...] quando nós estivermos discutindo essa política pública nós temos que mostrar a preocupação (Aldenora das Graças Costa Gonçalves, Conselheira da Cidade, eleita pelo Distrito do Daent. In: PMB/SEGEP, 2003a, p.42-42).

O Conselheiro Sílvio nos traz uma interpretação que relativiza um eventual entendimento do recorte temático como fragilidade de uma dimensão territorial a que o Congresso se propunha na sua passagem do OP:

O que me habilitou a se rum conselheiro foi anteriormente eu ter sido um delegado do orçamento participativo, e com isso houve muitas lutas. O delegado é o elo entre o povo e o conselheiro [...] Para você chegar a conselheiro você tem que contar com o seu distrito, digamos esse distrito do Dabel [...] E hoje com o Conselho bastante ampliado como está, discute até políticas sociais, etc. na verdade ele é um representante do povo, da comunidade junto ao governo municipal, que é a Prefeitura de Belém. Faço parte dessas discussões, tenho que estudar um pouco (p. 462) [...] O Distrito do Dabel tem bastante obras [...] a Passagem Samuel Soares, a Passagem Arthur Bernardes, a Dr. Moraes, a 14 de Abril, a 14 de Março [...] Tudo isso fruto de lutas. Hoje no distrito e até em Belém, o conselheiro pode sair do seu distrito e ir para qualquer outro distrito, hoje me considero uma pessoa muito conhecida (p. 465) [...] Acho que o conselheiro deveria ter, digamos, ao pro conselheiro, mas pro distrito nem que fosse um dia para ele visitar o distrito [...] (Sílvio Batista Nunes, conselheiro eleito pelo Distrito do Dabel In: PMB/SEGEP, 2003a, p.468).

Os eventos se multiplicam, se sobrepõem, se complementam, e pode ser a realização de um congresso específico, uma reunião do Conselho da Cidade, de feirantes, uma reforma de um monumento, que indicam mudanças na interação a que Santos (Idem), demandas específicas como parte de uma multiplicidade de formas de interação, que do ponto de vista da participação nas decisões sobre a cidade podem ocorrer como uma verticalidade ou como resultado de interações espaciais, conforme aponta Santos (1985) e como nos relata o Conselheiro Dalci ao descrever a relação entre a Prefeitura e os feirantes que trabalham no Ver-o-Peso:

Só sabíamos que ia acontecer a obra através de boatos [...] e quando as máquinas chegavam para fazer as coisas, só assim que a gente tinha certeza di que estava sendo feito. O Almir Gabriel começou a fazer a reforma, não discutiu com ninguém, ninguém participou, e cada decisão que eles tomavam eram as mais incômodas possíveis [...] Era difícil até que um dia nós fechamos o Ver-o-Peso todinho, fizemos uma greve para chamar atenção da imprensa e do Prefeito [...] a reforma se consolidou em veio a Prefeitura do Coutinho (*Prefeito Coutinho Jorge*), depois veio a Prefeitura do Hélio Gueiros. Prefeituras que nunca fizeram nada, nunca se entrosaram com os feirantes [...] Foi quando o Edmilson ganhou a eleição [...] Foi quando nós fomos para o OP em 1997 e lá demandamos o Ver-o-Peso [...]. O Edmilson assumiu e dizia assim prá gente: A gente não tem dinheiro, a Prefeitura não tem dinheiro, como é que a gente vai arrumar dinheiro? Então a forma de distribuir dinheiro para concertar a cidade era assim: um pouquinho prá lá, um pouquinho prá cá, economizando mesmo. A forma de fazer o Ver-o-Peso foi classificá-lo como obra continuada. Uma obra continuada é aquela que vai sendo feita por etapa [...] Não se fazia nada no Ver-o-Peso sem se antes discutir exaustivamente até achar a solução [...]. A minha militância é mesmo na feira do Ver-o-Peso, aqui é como se fosse a cidade toda, aqui tem quem mora no Benguí, tem quem mora na Marambaia, no Guamá [...]. Aqui a gente convive com todos os problemas e alegrias da cidade [...]. Está no movimento do Congresso da Cidade é vivenciar essas múltiplas experiências, vivenciar essa brigalhada toda, faço questão de dizer que quando vou para uma reunião do Congresso da Cidade que não tem briga, parece que não está bom. Quando eu falo briga, é assim, é como se as pessoas estivessem mesmo ativas, atentas para a luta, para a discussão (Dalci Cardoso da Silva, conselheiro temático, eleito no Congresso Temático “Desenvolvimento Humano por uma Economia Solidária. In: PMB/SEGEP, 2003a, p. 109-112).

Mas, para isso, o lugar assumido como o espaço do acontecer solidário assume uma dimensão importante. Ao serem constituídos na dinâmica territorial em Belém no processo de Congresso da Cidade, são contingências da ação e a materialização da ação, quando destas decorrem novos objetos instalados, seja pela instalação de objetos novos, ou pela sua refuncionalização, atribuindo-lhes novos significados, exigidos pelos novos acontecimentos, aqui denominados de participação. Todo acontecer se vincula ao sistema de ações, portanto, à política. Para tanto, o território é usado; daí decorre a indissociabilidade com o objeto, ou seja, a materialidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar a participação como uso do território na acepção do “espaço banal”, do espaço de todos e como uma prática democrática de planejamento realizada em uma cidade, significa reconhecê-la como um processo que não se reduz a um procedimento.

O espaço banal entendido como espaço de todos, de todas as pessoas, as instituições, as empresas, entendido como instância social, ganha concretude pelo uso do território.

O processo de participação realizado em Belém como uma mediação do planejamento, através do Congresso da Cidade, como uma ferramenta ou um mecanismo para sua implementação, não pode ser compreendido separadamente da cidade e do governo, posto que é um evento, que se instala como constitutivo do lugar e ao mesmo constituindo lugares, que se fazem como acontecimentos solidários, interdependentes.

Entre os anos de 1997 e 2004 podemos evidenciar que o conjunto de eventos que consubstanciaram o Congresso da Cidade, compõe uma dinâmica em todo o território municipal como um sistema de ações que podemos associar ao que ocorreu com outras experiências no Brasil, mas ao mesmo tempo se distingue.

O Congresso da Cidade consistiu em uma experiência que teve suas raízes no OP e se ampliou como um único processo que aglutinava os demais instrumentos de participação. E como parte da linhagem iniciada com o OP antecede à própria regulamentação dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que se deu por meio do Estatuto da Cidade. Inscreve-se com uma experiência institucional como uma iniciativa de governo acolhida por diferentes grupos e obedece a uma ordem própria do lugar em que diferentes agentes, estatais e não estatais atuam conjuntamente. Resulta em processos reveladores de outras possibilidades de pensar as cidades.

Se tomarmos as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, em especial a que propõe que as cidades sejam governadas de forma democrática, podemos afirmar que em Belém tal propósito constava como uma aplicabilidade enquanto intenção de instalar uma nova forma de governar, que antecedeu ao próprio Estatuto.

Não podemos, contudo, esquecer as transformações político-institucionais, que se desencadearam a partir dos anos 80, e que tem do ponto de vista institucional, um demarcador que é a Constituição Federal de 1988. Por outro lado, as experiências que são instaladas a

partir de 1989, desde o Orçamento Participativo também se distinguem daqueles mecanismos que passam a vigorar em termos constitucionais, chegam por meio deste evento normativo, que é Constituição Federal, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Mecanismos estes, tão parcamente implementados no Brasil, a despeito do intenso processo de mobilização em torno da elaboração da Constituição. E a despeito da sua replicação em leis orgânicas municipais, como ocorre em Belém.

Observamos, contudo, que no processo de implementação da participação em Belém, foram adotados instrumentos que assumem uma clara conotação de participação direta, de decisão e representação popular fazendo uso também de eleições, de consultas, que embora não formalizadas colocaram em prática institutos previstos constitucionalmente, mas sob regras próprias do Congresso da Cidade.

Estes eventos não se esgotavam no ato de votar e ser votado, de eleger representantes sobre os quais não incidem responsabilidade direta, uma vez que a prática eleitoral estava vinculada ao poder decisório sobre ações governamentais e à representação direta dos eleitos em relação aos que os elegeram. Este é um aspecto que remete ao frescor da experiência, e que nos leva a uma reflexão sobre a relação tempo-espço na qual essa delegação é exercida.

A eleição dos Conselheiros Distritais, dentre os quais os três mais votados compunham parte do Conselho da Cidade, que ocorreram em 2003 nos informa a exata intenção pretendida de descentralizar as decisões. O tempo curto do governo e o tempo longo da dinâmica espacial, o tempo que se projeta no futuro nos leva a afirmar que o Conselho da Cidade esteve mais diretamente na relação cotidiana, regular e sistemática com os que os delegaram representação. Os Conselhos Distritais ganham relevância, como uma potencialidade que se projeta para o futuro como uma possibilidade distinta de exercício da delegação.

Tal apreensão nos leva a sugerir que o que chamamos de “possibilidade perdida” no âmbito do governo federal poderia, se assumida um projeto de participação que estava na origem das experiências em que o Congresso da Cidade se inscreve, poderia se tornar em uma medida radical de construção de um projeto de democracia popular para o Brasil, de construção de um projeto territorial que levasse em conta todos os usos e o uso de todos a partir dos lugares.

Nesse sentido, este processo de participação que estudamos aponta para outra racionalidade sob a qual se realizam os governos no regime democrático em que os eleitos se distanciam dos que os elegeram, cumprem um programa desconhecido por quem os delegou

um mandato, forma de governo que para Mill (1995) seria melhor como o governo de caráter representativo, no qual a igualdade de oportunidades se daria pela participação política, mesmo para os que não se encontram em estado de cidadania.

O evento Congresso da Cidade se instala como uma possibilidade de reinvenção dessa noção de exercício de uma prática democrática, e não se apoiava no primado de que cabe aos governantes serem os defensores naturais dos que se encontram à margem dos governos, senão na busca do compartilhamento das decisões e fortalecimento de diferentes formas associativas. Nesse sentido, esta experiência não nos sugere ter sido guiada pela compreensão de que um governo representativo e a igualdade política como meio de obtenção da igualdade de oportunidades, conforme sugere Mill (1995), sejam garantidores do uso democrático do território.

Mas, quando falamos de igualdade, cabe-nos levar em outra que essa não é uma abstração, e há uma dimensão espacial não considerada em concepções de participação que se fixam no seu caráter normativo, prescritivo, e de análise apenas temporal. Parece-nos que essas teorias não respondem ao que ocorre hoje ao que alguns autores consideram tratar-se de uma inovação (RODRIGUES, 2000; SOARES; GONDIM, 1988) e que não se coaduna, enquanto prática inovadora, ao que propõe Schumpeter (1984), para quem a participação consiste no ato que tem como finalidade a eleição dos que governam.

O que identificamos no Congresso da Cidade é que as eleições estavam vinculadas a uma prática e a uma relação entre os eleitos e eleitores, anterior e subsequente às eleições, da mesma forma que os eleitos estavam vinculados ao mesmo tempo por interesses específicos e a uma pauta comum como interesse de todos. Mas esta vinculação se estabelece também em outro nível, que é o do exercício da delegação pelo próprio executivo municipal, que tem no Prefeito a expressão da delegação, a que Fedozzi (2000) atribui um compartilhamento das decisões e Rodrigues (2000) à construção de uma esfera pública não estatal.

Outro aspecto observado na pesquisa é que havia uma clara noção dos limites por parte do governo, da superação das desigualdades socioespaciais, ao mesmo tempo em que esta se manifestou também por meio dos eventos que consubstanciaram o Congresso da Cidade como uma intenção de realização de um processo que assumisse uma dimensão territorial. O que a pesquisa nos mostrou é que se tornaria limitado se nos circunscrevêssemos apenas a analisar se esta experiência se inscrevia em uma democracia representativa ou participativa. Concordando com Santos (1987), diríamos que pela subordinação da participação à condição de eleitor nesta forma de democracia atual, não resta lugar entre os cidadãos, nem mesmo para o eleitor, uma vez que a condição de eleitor não lhe assegura

cidadania e tampouco a realização de suas potencialidades, uma vez que exerceria um papel de “eleitor-não cidadão” que se esgota no ato de votar (SANTOS, 1987, p. 41).

Da mesma forma se tornaria limitado ter como referencial apenas os investimentos que compunham o Plano do Investimento. A combinação de clareza dos limites e o caráter territorial deste processo nos levaram a identificar que havia, de um lado, uma intenção de superação do que Burdeau chama de “povo de cidadãos”, no sentido do homem obediente e indiferente às contingências, ou seja, apontava para a possibilidade de engajamento dos participantes assumindo o sentido de homem aberto às contingências e permeável aos acontecimentos. E, de outro, uma estratégia de organização da estrutura do planejamento que tinha o Congresso da Cidade como motor na perspectiva de interferência no processo de formação territorial de Belém, que se deu ao largo da participação da maioria, e de forma segregadora.

Foram várias as iniciativas para que os temas até então de prerrogativa de discussão pelos técnicos ou dos governantes eleitos ganhassem as ruas, como podemos observar nos eventos, desde as visitas técnico-políticas (Caravanas da Cidade) às demandas indicadas pelos participantes; no “Atelier Belém 400 Anos” como parte da elaboração do “Plano Belém 400 Anos”; nos atos e caminhadas que assumiam um conteúdo crítico e convergente entre um governo que tinha a intenção de democratizar o planejamento, e os que lhe delegaram o poder de governar.

A própria dinâmica de realização do Congresso, nos apontou para tal apreensão, por encontrar-se submetida aos princípios que orientaram a sua instalação sem que isso lhe conferisse uma rigidez na sua programação, que incorporava as contingências, como as verticalidades, os estrangimentos, como a ameaça de privatização dos serviços de saneamento, ou mesmo aquele que se instalou em 1996 como a incidência sobre a receita municipal decorrente da redução do ICMS cabível ao município de Belém, por parte do governo do Estado.

Identificamos essas práticas coletivas como o território sendo usado, como solidariedades gestando lugares, o que Santos (2001) chama de horizontalidades orgânicas, distintas daquelas que se dão como verticalidades, ou solidariedades organizacionais ou das empresas. Nas cidades não existem apenas as solidariedades orgânicas, contudo o processo de participação não significou a eliminação de eventos hierárquicos. Estas solidariedades se consubstanciam como um sistema de ações que não se dissocia da materialidade como vimos, ao especificarmos, por exemplo, as implicações da redução de receita sobre os possíveis investimentos e de avançar na possibilidade de que todos tenham direitos ao uso do território.

Ao constituir lugares de protesto, de denúncia, como lugares da participação, o Congresso da Cidade provocava outros eventos em meio às adversidades, aos constrangimentos, como aconteces. O que vimos denominando ao longo do trabalho de atividades ou “funcionamento do Congresso da Cidade” a cada ano, ou por situações, que o apresentamos detalhadamente, nos informam os lugares da participação e a participação nos lugares, de forma indissociada, criando fluxos, conexões geográficas como nos traz Maria Adélia de Souza (1995). A busca pela constituição de contiguidades territoriais, se não na extensão do que levaria à eliminação das desigualdades socioespaciais, mostrou-nos ser possível o encontro, a convergência de intencionalidades entre o governo e os chamados “participantes”.

A instituição de uma Constituição Federal no Brasil não se traduziu em garantia de direitos a todos, a despeito de que todos usem o território. Em Belém, mais do que discutir se o que estava ocorrendo era um processo de democracia direta ou representativa, o que identificamos foi a intenção de que todos participassem, mantendo, porém, os princípios basilares que vinham desde 1996 no Programa de Governo da Frente Belém Popular, a exemplo da inversão de prioridades, ao se destinar investimentos a todo o território, que alcançava a todos, mas especialmente voltados para interferir na vida daqueles a quem o tempo acelerado não alcança.

Àqueles que não dispõem de uma escola, de hospital, da fluidez que lhe permita mobilidade que não se justifica pelo critério econômico, mas pela acessibilidade como um direito de todos, inclusive dos agentes hegemônicos, mas não orientado pelas suas necessidades em detrimento daqueles a quem uma “geografia da vida” (SILVEIRA, 2003), que foi se fazendo ao serem reduzidas as perdas de vida no trânsito, mas também por investimentos na política de saúde orientados pela necessidade dos lugares, pois as pessoas vivem nos lugares. Também pelo direito à escola, estimulado e viabilizado por programas educacionais e assistenciais sob a égide da não tutela, ou pelo acionamento de instrumentos de política tributária ou por mecanismos de financiamento para fortalecimento ou implantação de pequenos negócios. Ou ainda, pela rigorosa incorporação de um sentido de realidade urbana ou de vida na cidade e em todo o território municipal, que se expressava nos projetos urbanísticos em que não se separava o econômico, do social e dos equipamentos coletivos.

O que podemos evidenciar em projetos inscritos nos Planos de Desenvolvimento Local, que se encontram refletidos no “Plano Belém 400 Anos”, e antes mesmo da sistematização desse plano-síntese, em projetos implementados como o “Ver-o-Rio”, um projeto urbanístico localizado na orla de Belém, em lugar de máxima valorização imobiliária

que combina o acesso ao rio, a política de renda para as famílias de programas assistências como o Programa Bolsa-Escola, lazer, turismo, cultura imbuído do sentido de uma “urbanização democrática” (SOUZA, 1985), na qual os serviços destinados à manutenção da vida precisam interessar e serem oferecidos a todos em todos os lugares.

Mas como diz Ana Clara Torres (2002), não andamos sozinhos, e o espaço é de todos, inclusive dos que deles fazem uso corporativo. A construção de um projeto como o Ver-o-Rio à margem da Baía do Guajará densamente tecnificada e apropriada privadamente, não se deu sem conflitos com agentes hegemônicos. Podemos dizer que havia uma intencionalidade explícita pelo caráter da ação, que é, nos termos de Ricouer (1998), ser intencional, e toda ação é também uma intenção. E, neste sentido, é que falamos de subversão na busca por alterar o caráter da ação, ou seja, de ser intencionalmente distinta, por isso um feixe de eventos se instalou, trazendo novos, destruindo outros, refuncionalizando lugares.

A intencionalidade é evidenciada na materialidade e na constituição de lugares que informam o projeto em questão, que nos indicam qual a intencionalidade a este subjacente e que o consubstancia. Podemos considerar assim, a participação como um elemento desse artefato humano que é a democracia em que vivemos hoje, em que não há uma democratização no uso do território, em que o espaço é de todos, mas desigualdade, e ser de todos também se projeta para o futuro.

Consideramos à luz desta experiência, que mesmo um processo de participação por mais que os constituintes territoriais do mesmo possam ser comprovados, ainda assim não podemos deixar de considerá-lo como uma intencionalidade no sentido geográfico de compreensão do espaço como a indissociabilidade entre objetos e ações como buscamos demonstrar ao longo da tese. Traduzindo-se intencionalmente em uma alternativa de planejamento urbano nos termos do que Maria Adélia de Souza (1997, p. 4) compreende, ou seja, como “processo político de tomada de decisão sobre a urbanização, decisão esta manifesta nas políticas urbanas” que se expressam nas cidades por meio do urbanismo, que explicitam as prioridades.

Essa combinação de políticas com a dimensão territorial foi ganhando uma relevância por meio do reconhecimento das práticas associativas sem a exigência de formalização frente ao Estado, o que Avritzer (2004) considera uma reavaliação da ideia de direito e da autonomia, na forma de apresentação de demandas e de negociação com o Estado, o que nos sugere ser mais do que negociação, foi uma intenção de compartilhamento das decisões de um lado, e de outro um alargamento na pauta dos movimentos, ao que Marcelo Souza (2004)

interpreta como um deslocamento do caráter mais localizado das demandas para a busca por transformações mais profundas.

Como parte do mesmo processo, o governo se organizou para responder a esta intenção, ao constituir lugares de decisão que se orientavam pela busca de uma ruptura de um saber técnico se impondo sobre o saber popular, e do planejamento de caráter normativo. Para isso identificamos a estruturação de um modelo matricial estruturado em eixos estratégicos que permitiu a instalação de um sistema de planejamento.

Podemos identificar ainda que, como um lugar da participação, o Congresso da Cidade exigiu e ao mesmo tempo constituiu solidariedades orgânicas gestadas na sua acolhida, como acontecimentos específicos e produção de solidariedades, que requereram um conjunto de normas próprias regimentalmente pactuadas, que influenciaram na constituição de uma solidariedade institucional no governo, resultando em uma estrutura de funcionamento que tinha o Congresso da Cidade como aglutinador. O que permitia ao governo uma transparência e horizontalidade nas decisões, bem como a adoção da mesma base matricial para estruturar a discussão do Congresso da Cidade, o que possibilitou que temas antes apenas de controle técnico passasse a ser discutido por dentro do processo de participação, como ocorria para a elaboração dos pareceres técnicos discussão sobre os projetos urbanos e acompanhamento da execução dos projetos.

Se não podemos afirmar que um processo de participação provoca mudanças estruturais profundas, torna-se possível, contudo, afirmar que os propósitos do Congresso da Cidade em se constituir em um evento em uma cidade, sobre a qual incidem verticalidades e se defrontam com o imperativo de no tempo curto (BRAUDEL, 1978), por meio do qual eram assumidos compromissos com demandas imediatas, na medida em que os lugares se impõem frente aos constrangimentos da própria condição de não acesso a serviços essenciais à vida. Assim, não consideramos se tratar apenas do que Carvalho (2000) chama de participação constrangida – o que identificamos foram indícios claros de uma percepção dos limites, inclusive institucionais, de resposta à segregação apenas no âmbito de um município, e de uma iniciativa de participação que visava também alterar valores, o que se torna mais desafiante no tempo curto.

A passagem do OP para o Congresso se comprime ainda mais nesse tempo curto, o que trouxe enormes desafios como aqueles limites apontados no OP. Superar a visão setorial e localizada, mas não suprimir a possibilidade de novas demandas; instaurar uma discussão que envolvesse todos os aspectos da cidade, que não se restringisse ao tema orçamentário; e articular os diversos fóruns de participação como Seminários, Conselhos e outros, e ainda

ampliar a representação da participação em termos de representação, e apontar para a elaboração de um Plano para Belém, se colocaram como vimos, como propósitos iniciais a que o Congresso da Cidade buscava responder.

Podemos observar que outras cidades que apostaram em uma estratégia para além do OP, mantiveram-no junto com outros fóruns mais amplos de discussão de variadas formas, o que nos mostra que manter a discussão orçamentária, subordinando-a um debate que assuma a dimensão espacial, em que as instâncias não se separam, e o espaço entendido como instância que contém e é contido pelas demais instâncias se realizou em Belém, mediante a estratégia matricial de eixos temáticos que articulava as políticas.

Mas, ao ampliar a representação pelo critério de grupo social, ou identitária, ou pelas funcionalidades do lugar, este processo inovou e se desafiou assumindo os riscos de um esforço de inteligibilidade que não ficou restrito ao fato dos instrumentos formais de planejamento incorporar, em termos operacionais e políticos os mesmos eixos temáticos que orientavam a discussão no Congresso. Neste sentido, Belém se diferencia, mas não apenas por isso, pois o que se observa na documentação oficial da Prefeitura é que havia uma técnica da ação nos termos da política intrínseca à ação, como nos traz Silveira (2007), o que significou que primeiro a discussão temática por eixos em 2001 foi trazida para dentro do Congresso, e seus resultados reunidos no que foi chamado “Plano da Cidade”, mas estes se constituíam em meios para discussão sobre a cidade, que traduzidos em documentos-síntese expressavam apenas o que era passível de sistematização.

Podemos depreender que havia o tempo do Congresso, os lugares que o constituíam, e não se separavam o tempo do plano e o tempo do congresso ou o tempo do governo e da cidade, que iam se fazendo juntos. E nem tudo se torna possível de apreensão. Por isso, o que trazemos nesta pesquisa, como sistema de objetos e sistema de ações, uso do território nos indica que o Congresso da Cidade é um tema aberto.

Indagamos-nos sobre se essa tradução da discussão em um documento refletia a apreensão dos participantes e do governo, ou se esta expressava uma visão de totalidade, ou ainda se trazia de forma segmentada uma sistematização dos temas, assumido um caráter setorial e normativo do planejamento, portanto, apenas prescritiva, definindo o que deve ser, sem ter em conta que o governo tinha ações em curso, uma vez que a cidade não para à espera de um plano.

Esta questão foi sendo elucidada à medida que fomos identificando o desenrolar do Congresso sob duas perspectivas. Uma foi a do processo que culminou na elaboração do “Plano Belém 400 Anos”, em 2004, e a outra foi a articulação, das chamadas representações distritais, com as representações setoriais. Isto porque a pesquisa nos demonstrou que Belém não contou em todo o processo de formação do seu território com uma experiência de participação direta nas decisões sobre o planejamento da cidade. E tampouco havia reunido em um único processo distintas representações, que tinham de um lado uma perspectiva do local de moradia político-administrativamente definido como referência para participar; e, de outro, aquelas que se apoiavam no grupo que representavam e nas suas identidades a partir das quais se organizavam coletivamente, mesmo que nem todos contassem com associação formal a alguma entidade.

Buscar entender sob uma perspectiva territorial tal arranjo fez-nos ver que à luz do processo organizativo do Congresso da Cidade, em Belém houve uma combinação de critérios de participação que refletiu tanto nas ações, aqui entendida como as realizações, que afinal são ações e objetos juntos, quanto na forma que alguns dos agentes desse processo expressam o que seria à primeira vista uma visão de distrito e uma visão de setor (grupo social).

A elaboração do “Plano Belém 400 Anos” reuniu diversas possibilidades de se pensar, de fazer o planejamento com participação popular, e podemos depreender que o plano se traduzia no argumento da participação, que transpunha o plano, posto que conforme os agentes referidos, no caso os Conselheiros da Cidade, a perspectiva da representação se amplia para além do bairro e do distrito, bem como do setor. E a cartografia elaborada nos mostra a sua distribuição espacial que se encontra com o sentido de ser conselheiro não restrito ou ao distrito ou ao setor, e que representa a cidade. Essa distribuição espacial se tornou possível pela existência de programas convergentes de atores [agentes, afinal o espaço não é palco] como traz Raffestin (1985).

O conhecimento de onde vinham os participantes ou a mensagem transmitida, como nos diz Raffestin (Idem), e que neste processo estudado vem por meio das suas demandas, da identificação do seu lugar de moradia possibilitou identificá-los não pelo entendimento de um recenseamento ou por inventários, que torna a população conhecida, o que se converte em conhecimento como instrumento de poder.

No Congresso da Cidade as mensagens de informação sobre o que a chamada população diz de si expressa sua força, revela a sua diversidade e suas expectativas de que tornar-se conhecida é tornar-se um recurso a seu favor. Todas as representações, fossem os

conselheiros distritais, ou setoriais – como indígenas, homossexuais, negras e negros, afrorreligiosos, juventude, pessoas portadoras de deficiência – ao se declararem como parte do processo de Congresso, informam que vinham de todos os lugares, de todo o território municipal, constituindo e desmanchando lugares.

Ao sistematizarmos tais informações cartograficamente, como parte da argumentação que complementa a teoria, o Congresso se mostra como intencionalidade de mudança na forma de pensar a cidade por todos e de todos os lugares buscando instaurar outra racionalidade, que nos termos de Santos (2006) seria uma contrarracionalidade. O que se evidenciou no aparato político-institucional instalado e sua contra-parte, a materialidade, as densidades técnicas, que embora não exauridas neste trabalho, apontam que o Congresso da Cidade se projetava para o futuro, e não se esgotou. A própria potência dos Conselhos que tomaram posse em 2003, instalados nas Administrações Regionais, indicavam uma potencialidade também não exaurida.

O Plano elaborado para toda a cidade, mas elaborado colado no que Villaça (2004) atribui à condição de um plano, que é a ação do Estado em todo o território municipal, e não apenas prescrições de caráter normativo.

É, portanto, presente como ação, como potência que não se exauriu, em meio aos constrangimentos que contraditoriamente engendram resistências que fazem com que Santos (2000) nos deixe a brecha para pensar que o período popular da história está em construção, não exatamente só por meio da institucionalidade. Mas governos que se assumam como defensores da vida e da perspectiva do espaço banal podem contribuir, e em todas as esferas, como se mostrou possível em Belém. O Congresso da Cidade se mostrou assim ser uma possibilidade, um veículo de possibilidade realizando-se a partir do lugar, gestando lugares como possibilidade de rediscussão da incidência das vontades nos lugares, por meio de novos acontecimentos que aqui denominamos de participação. Como acontecimentos, a participação está vinculada ao sistema de ações, e, como tal, à política. Como o território é usado, esta não se faz senão na indissociabilidade com a materialidade, a que consubstancia a cidade no presente e o que se projeta para o futuro como planejamento.

O Congresso da Cidade como um conjunto de acontecimentos, como ferramenta da participação, portanto, expressou uma intencionalidade de um novo fazer político, de novos usos do território para os quais as bases técnicas estão dadas, como diz Santos (2000), e podem ser utilizadas para outros fins e o mundo então se coloca como uma possibilidade. A política transformando a técnica, como mudança na forma de fazer e sinaliza no tempo

presente uma configuração espacial que expressa ao mesmo tempo uma mutação técnica, mas é também projeto, que interfere inclusive no exercício dos chamados direitos, que afinal estão para ser alcançados. Este é um projeto a que um processo de participação no âmbito municipal apenas anuncia e se expressa como intencionalidade.

Não podemos esquecer que vivemos um autoritarismo em tempos de globalização, mas há outras racionalidades que podem ser gestadas em redes solidárias, mesmo entre governo e movimentos, gerando solidariedades entre lugares, alicerçando a vida em comum, o espaço de todos, mas tendente a criar suas próprias normas, em um cotidiano partilhado como nos propõe Santos (1994). O que pode ser alcançado com experiência como o Congresso da Cidade é criar o que podemos chamar de “lampejos” de outra forma de exercer uma democracia territorial a que ao espaço banal, de todos, possa corresponder ao exercício do poder popular no seu alvorecer, no seu tênue sinal de possibilidade no presente. E como nos inspira Santos (Idem), se dê como busca de outra solidariedade, não organizacional, mas orgânica, compartilhada pela força do lugar, não importando [como no caso das organizacionais] se esta é efêmera, afinal “Os fenômenos não se definem apenas, pela sua duração, mas também e, sobretudo, pela sua estrutura. E afinal, o que é longo, e o que é breve?

Maria Adélia Aparecida de Souza, em “Geografia, Paisagens e a Felicidade” (2003) parte do suposto de que todas as paisagens são humanizadas. Acionando a noção de tecnosfera (densidades técnicas) como geradora de desigualdades, e da psicofera (reino das ideias, crenças, paixões, da produção de um sentido) nos diz que é destas que surge a possibilidade da felicidade na Geografia; e da condição de serem redutíveis uma a outra é que se amplia a sua perspectiva para além do lugar. E para além das condições apregoadas como requisitos da felicidade objetiva, é possível uma felicidade que mova o mundo enquanto horizonte possível no presente. Afirma que existe neste mundo de contradições, de injustiças, o lugar para a felicidade “que habita dentro de cada um e que forçosamente sempre se manifesta [...] a alegria da festa, a chegada do asfalto [...] felicidade indestrutível, aquela do encontro e da solidariedade, aquela da emoção. E conclui que *nesse mundo de desigualdades, precisamos saber como fazer da felicidade objetiva um atributo de todos e que é tempo de refletir sobre o sentido e a natureza do mundo novo* (Idem, p. 3).

Podemos concluir que há possibilidade de que esse mundo possa advir de uma descoberta gradativa e conflituosa que pode ter em um evento como Congresso da Cidade um fato mobilizador que possibilita a “descoberta” e o exercício da democracia possível, da liberdade das amarras de ideias difundidas como verdades, como aquelas de que esse mundo é

acessível a todos. Ou que é há meios possíveis de que as incidências das vontades da maioria possam, na perspectiva do “espaço banal”, ser constituídas e constitutivas de outras formas de participação dos lugares no mundo, e de outras formas do mundo se realizar nos lugares, que pode ser uma vila, uma fábrica, ou uma cidade.

Na acepção do “espaço de todos”, Ribeiro (2002) nos sugere reconhecer que há diferentes agentes que conformam uma ordem, na qual todos participam constituindo uma ordem social na qual os condicionamentos à ação trazem limites para a construção de uma ordem, de um futuro. Mas todos vivem de alguma forma sob esta ordem, o que nos sugere a existência de diferentes formas de participação, diferentes formas de uso do território, ou seja, todos participam. Mas não é suficiente afirmar que o Congresso da Cidade possibilitou o exercício do direito à participação.

O Congresso da Cidade se configura em uma proposta de inserção dos lugares no mundo, distinta da que histórica e geograficamente se revela na cidade de Belém, ou como se realizam as incidências das vontades que não levam em conta as necessidades do lugar como um processo que produz objetos e relações (SOUZA, 2008) como intencionalidade, uma vez que ação e intenção se fundem, a ação se traduz no caráter de ser intencional, e pode ser evidenciado tanto no sistema de objetos e no sistema de ações, juntos e indissociáveis. E, neste sentido, o Congresso da Cidade se constituiu em uma clara intenção de construção de um projeto coletivo de uso do território.

Ressaltamos, ainda, para finalizar, alguns aspectos que nos remetem ao caráter aberto do Congresso enquanto projeto.

Do ponto de vista das práticas associativas que engendrou, possibilitou a emergência de novas formas organizativas dos diferentes agentes que se mobilizavam pelas suas identidades e por uma pluralidade de critérios, como econômicos, culturais, constituindo lugares, conforme podemos observar no decorrer do trabalho de elaboração da tese, na lista de mais de mais de uma centena de reuniões de diferentes grupos sociais ocorridas identificados no decorrer do trabalho de elaboração da tese.

Outro aspecto ainda diz respeito à passagem do OP para o Congresso da Cidade, que abriu um conjunto de possibilidades, que consideramos não estarem esgotadas em termos analíticos e prospectivos em termos de futuro, uma vez que planejamento é uma aposta no futuro. E, neste sentido é que as pessoas que foram eleitas como lideranças tiveram, após o

Congresso da Cidade, de repensar a sua ação, as formas a partir das quais passa a se relacionar com o próprio governo – e, se não consolidaram tal relação, criaram outras.

Isto porque consideramos que há um processo de redefinição que está ocorrendo nas cidades frente, inclusive, à expansão urbana e constituição de regiões metropolitanas.

Das formas de organização que se davam na relação com um governo, de forma unitária, hoje há que se buscar identificar para onde este movimento foi deslocado ou teve redefinida a sua ação. Este é um tema em aberto em termos analíticos ao consideráramos a perspectiva do espaço de todos, em que a participação consiste em uma possibilidade de rediscussão do uso desigual do território em que todas as instâncias estão contidas e contêm o espaço, ou seja, a pluralidade de dimensões da vida.

REFERÊNCIAS

- ABELÉM, A. G. **Urbanização e remoção**: porque e para quem? Belém: NAEA/UFPA, 1988.
- ALMEIDA, A. W. B. Apresentação. **Coleção Mapas de Belém**: formas de apropriação e uso do território. v. 1. Belém: SEGEF/FUNPAPA, 2000a.
- ALMEIDA, A. W. B. Darwin e Marx: diálogos nos trópicos para uma interpretação do Brasil. Manaus: UFAM, [200?]. 10p. Mimeografado.
- ALMEIDA, A. W. B. de. **Apresentação documento Memória do Congresso da Cidade 1998 a 2003**. Belém, 2003. Mimeografado.
- ALMEIDA, A. W. B. de. Distinguir e Mobilizar: duplo desafio face às políticas públicas governamentais. **Revista Tipiti**, São Luís, v. 1., n. 1, p. 1-8, jul., 2002.
- ALMEIDA, A. W. B. Terras tradicionalmente ocupadas – processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, p. 9-32, maio. 2004.
- ALMEIDA, A. W. B.; NOVAES, J. S. de.; GAYOSO DA COSTA, S. M.; LOPES, R. M. **Afro-religiosos na Cidade de Belém**. Belém: PNCSA, 2006. (Movimentos Sociais e conflitos nas Cidades da Amazônia, v. 3).
- ALMEIDA, A. W. B.; NOVAES, J. S. de.; GAYOSO DA COSTA, S. M.; LOPES, R. M. **Indígenas na Cidade de Belém**. Belém: PNCSA, 2006. (Movimentos Sociais e Conflitos nas Cidades da Amazônia, v. 1).
- AMARAL, M. D. **A guerra da águas**: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA). 2005. 229f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.
- ANDERSOSN, B. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre el origen y La difusión Del nacionalismo. Tradución de Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ANTAS Jr., R. M. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Fapesp, 2005. 248p.
- ANTONAZ, D. **O congresso da cidade de Belém (PA)**: a participação popular como marca de governo. Belém: [s.n.], 2005. Mimeografado.
- ARANTES, O. **Urbanismo em fim de linha**: e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. 2. ed. rev. São Paulo: Edusp, 2001.
- ARAÚJO FERNANDES, A. S.; BONFIM, W. L. de S. La democratización de la gestión municipal en Brasil: un abordaje teórico del objeto. In: WANDERLEY LUMBAMBO, C.; BANDEIRA COELHO, D.; MELO, M. A. (Coords.). **Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disen/araujo.pdf>> Acesso em: 28 dez. 2011.

ARENDT, H. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ÁVILA, C. M. B. **Mecanismos de democracia participativa no direito brasileiro**. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito; Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 11-58

AZEVEDO, N. S. C. de. **Plano diretor urbano de Belém e participação popular**. Belém, 1997. 78f. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Amazônico) – Curso Internacional em Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Amazônico, Universidade Federal do Pará, Belém, 1997.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: UFRS; Fundação de Economia e Estatística, 2002. 278 p.

BATISTA. P. N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, 1994. Disponível em: <<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2>>. Acesso em: 11 maio 2010.

BAVA, S. C. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo: Polis, 2001. p. 4-51.

BENEVIDES, M.V. Cidadania, Direitos Humanos e Democracia. In: ARIENTE, E. A. (Org.). **Fronteiras do Direito Contemporâneo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BENEVIDES, M.V. M. **A cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2001.

BENEVIDES, M.V.M. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BERTONCELO, E. A **Campanha das Diretas e a Democratização**. São Paulo: Humanitas; FAPESP, 2007.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLÍVAR, T. (Coord.). **Hacedores de Ciudad**. Caracas: Universidad Central de Venezuela; Fundación Polar; Consejo Nacional de La Vivienda, 1995.

BORJA, J. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão Contemporânea**. Cidades estratégicas e poder local. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

BORJA, J. **Barcelona**. Un modelo de transformación urbana. Quito: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1995.

BORJA, J.; MUXI, Z. **El espaço publico: ciudad e cidadania**. Barcelona: Electra, 2003. p. 57-77.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal nº 10.257/01.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Bird**: 1 bilhão de pessoas vivem em áreas de risco nas cidades, 1 de jun. 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1014:bird-1-bilhao-de-pessoas-vivem-em-areas-de-risco-nas-cidades-&catid=142:noticias&Itemid=175> Acesso em: 6 jun. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conselho das cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=10&Itemid=161> Acesso em: 13 maio 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRAUDEL, F. **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

BURDEAU, G. **A Democracia**. Tradução de Paulo Antonio dos Anjos. Bruxelas: Publicações Europa-América, 1975. (Coleção Saber).

CABANNES, Y.; BAIERLE, S. **Documento Base. Presupuesto participativo y finanzas locales**. Segunda versión ampliada. Rede URBANAL, n. 9, Programa de Gestión Urbana PGU-ALC/ UN-HABITAT, Porto Alegre, Brasil, 2005. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_esp/usu_doc/db_rede_9_maio_2005_reformatado_em_set_2006_con_indice.pdf. Acesso em: 28 de dez. 2011.

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. 215-255.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, H. M. Ambiguidades e Limites da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas Compensatórias. In: FÓRUM CONTAG DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 3. 2000. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: CONTA, 2000. p. 94-110.

CASTRO, E. R.; MARÍN, R. E. A. Estado e Poder Local: dinâmica das transformações na Amazônia brasileira. **Pará Desenvolvimento**, Belém, n. 20/21, 1986/87.

CATAIA, M. A. **Território Nacional e Fronteiras Internas** – a fragmentação do território brasileiro. 2001. 254f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP, São Paulo, 2001.

CAVAGNARI FILHO, G. L. Introdução à defesa da Amazônia. **Carta Internacional**, ano X, n. 107/108, p.19-21, jan./fev., 2002

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. De olho no orçamento participativo. **Cidade**, Porto Alegre, ano 6, n. 10, out. 2000.

- CHOAY, F. **O Urbanismo**: utopias e realidades. Uma antologia. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- CLEMENTE, A. **Economia regional e urbana**. São Paulo: Atlas, 1994.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. Conflitos no Campo Brasil 2006. Goiânia: CPT Nacional, 2007. Abr.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Casa Civil. Sub-chefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 jan. 2011.
- CORRÊA, A. J. L. **O espaço das ilusões**: planos compreensivos do planejamento urbano da Região Metropolitana de Belém. 1989. 339f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal de Pará, Belém, 1989.
- CORRÊA, A.J.L.; TOURINHO, H.L.Z.; LOBO, M.A.A.; FUJIYOSHI, M.M.M. **Diagnóstico da Estrutura Intra-Urbana de Belém**. Belém: FIDESA, 2005
- CORRÊA, R. L. **A Rede Urbana**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.
- CORTÊS, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; ABBERS, R.; MELO, M. A. (Orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo**. v. 1. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.
- COSTA, J. **Planejamento governamental**: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Documentação/Serviço de Publicações do GB, 1971.
- CRUZ, S. H. R. **Movimentos Sociais e construção do espaço urbano em Belém**: o bairro da Sacramenta. 1994. 164f. Dissertação (Mestrado Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFGA, Belém, 1994.
- DALLARI, D. de A. Formas de Participação Política. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, 1971. p.135-147.
- DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DALLARI, D. de A. **O que é Participação Política**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DANIEL, C. A gestão local no limiar do novo milênio. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVA, V. (Orgs.). **Governo e Cidadania**: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- DANIEL, C. Gestão Local e Participação: da Sociedade. **Polis**, São Paulo, n.14, p.21-41. fev. 1994.
- DANIEL, C. **Poder Local no Brasil Urbano**. Brasília: MCT, 1988. (Espaços e Debates, n. 24).
- DIÁRIO DO PARÁ. **Prefeito visita Diário e convida para o Fórum**. Belém, Cad. Cidades, p. 3, 27 nov. 1998.
- FARIAS, R. S. **Planejamento e Gestão participativos em Belém-PA**: o Congresso da Cidade (2001-2004). Porto Alegre: UGRS/Faculdade de Arquitetura; PROPUR, 2004.

FEDOZZI, L. J. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: Por uma nova esfera pública; a experiência do Orçamento Participativo. In: FISCHER, N.B.; MOLL, J. (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 37-82.

FEDOZZI, L. J. **Orçamento Participativo**. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

FELISBINO, R. de A. O cidadão na democracia de Joseph A. Schumpeter e Robert A. Dahl. **JUS Navigandi**, set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13421/o-cidadao-na-democracia-de-joseph-a-schumpeter-e-robert-a-dahl>> Acesso em: 28 dez. 2011.

FLEXOR, M. H. M. O. **Vilas Pombalinas**. Disponível em: <<http://estoriasnahistoria.blogspot.com/2007/11/as-vilas-pombalinas.html>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2010.

FREIRE, J. R. B. Tapajós e carajás: furto, furtei, furtarei. **Diário do Amazonas**, 9 de out. 2011. Disponível em: <<http://d24am.com/diarios/2011/10>>; <<http://www.taquiprati.com.br/cronica.php?ident=940>>. Acesso em: 28 dez. 2011.

FRENTE BELÉM POPULAR. **Programa de Governo**. Belém: FBP, 1996. 85p.

FRENTE BELEM POPULAR. **Programa de Governo/Frente Belém Popular**. Mais e melhor pra Belém. Belém: FBP - PT/PL/PC do B/ PSB, 2004.

FURRER, L. E. Democracia não participativa. **DireitoPositivo**, 2006. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2006/luizernestofurrer/democracianaoparticipativa.htm>>. Acesso em: 14 de nov. 2010.

GEIGER, P. P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: INEP/MEC/Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.

GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, M. G. M. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOTTMAN, J. **La politique des États et leur géographie**. Paris: Armand Colin, 1952.

GRANGER, G.-G. **A ciência e as ciências**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: UNESP, 1994.

GRET, M.; SINTOMER, Y. **Porto Alegre: a esperança de uma outra democracia**. São Paulo: Loyola, 2002.

GUIMARÃES, J. As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 197-211.

GUSMÃO, L. A. S. C. Constant e Berlin: a liberdade negativa com a liberdade dos modernos. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora UnB, 2001. p. 39-62.

HARVEY, D. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, ano XVI, n. 39, 1996.

HELLER, A. **Una revisión de la teoría de las necesidades**. Tradução de Ángel Rivero Rodríguez. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica/Universidad Autónoma de Barcelona, 1996.

HOBBSAWN, E. A crise do capitalismo e a importância atual de Marx. Entrevista. [29 de set. 2008]. **Carta Maior**, Entrevista concedida a Marcello Musto, 7 de mai. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15253 de 29/09/2008 consultado em 05/03/2009>. Acesso em: 5 mar. 2009.

HOBBSAWN, P. **Era dos Extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G.; ACHARVA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 257-322.

HUERTAS, F. **O Método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: FUDAP, 1996.

IANNI, O. **Ditadura e Agricultura**: O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil**. v. 54. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico – 1960.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico – 1970.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico – 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico – 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico – 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico – 2010.

KAHIL, S. P. Psicoesfera: uso corporativo da esfera técnica do território e o novo espírito do capitalismo. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 22, n. 3, p. 475-485, dez. 2010.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no Governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências Nacionais de Participação**. São Paulo: Editora Cortez, 2009. p. 70-85.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LEITÃO, K. O. **Gestão participativa e qualificação urbana**: Belém e Montevidéu. 2003. 230f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo/Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, São Paulo, 2003.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LUNGO, M. (Org.). **Grandes proyectos urbanos**. San Salvador: Uca, 2004.

MACHADO, L. O. A geopolítica do governo local: proposta de abordagem aos novos territórios urbanos na Amazônia. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 3, Rio de Janeiro, 1993. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ/AGB, 1993.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, S. N. L. **Participação popular no planejamento urbano: a experiência do congresso da cidade em Belém**. 2004. 129f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução: Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, I. et al. (Orgs.). **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MALATO, O. R. **A participação da população no planejamento e gestão das políticas públicas: a experiência do plano diretor do município de Belém**. 1993. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Centro Socioeconômico/Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

MALATO, O. R. **Democratização e gestão pública na Amazônia**: do orçamento participativo ao congresso da cidade no município de Belém-PA (1997-2004). Rio de Janeiro, 2006. 270f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

MALDONADO, A. Informe sobre el sistema municipal y la superación de la pobreza y la precariedad urbana en Colombia. In: SEMINÁRIO REGIONAL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA. 2005. Santiago de Chile. **Anais...** Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O; MARICATO, E.; VAINER, C. B. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: Revisitando criticamente as explicações correntes sobre políticas estatais urbanas. **Revista de Sociologia e Política**, Dossiê Cidade e Poder, n. 16, Curitiba, junho 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782001000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MARQUETTI, A. **Democracia, equidade e eficiência**: o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Selección de textos de presupuesto participativo. Quito: PGU-ALC; FORO, 1998.

MARTINS, M. L. **Os desafios da gestão municipal democrática - Belém 1997-2000**. São Paulo: Polis, 2000.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. 2. ed. Brasília: IPEA, 1996b.

MELO, M. A. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1988-2000. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; ABBERS, R.; MELO, M. A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. v. 1. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 186-220.

MENDES, D. C. V. R. **Democracia semidireta no Brasil pós 1988: a experiência do Orçamento Participativo**. 2004. 346p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2004.

MILL, S. **O Governo Representativo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1995.

MITSCHEIN, T. A. **Urbanização Selvagem e Proletarização na Amazônia – o caso de Belém**. Belém: CEJUP/NAEA/UFPA, 1989.

MORAES, A. J. G. de. **O processo redistributivo do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará**. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

MOREIRA, E. **Obras Reunidas de Eidorfe Moreira**. Belém: Conselho Estadual de Cultura; Secretaria de Estado de Educação; CEJUP, 19889.

MOREIRA, R. Resenha: SANTOS, M. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 1996. In: **Geographia**, Rio de Janeiro, v.I, n. 1, 1999. Disponível em: <www.uff.br/geographia/rev_01/resenhas1.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2011.

MORONI, J. A. O direito à participação social no governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências Nacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.

MOURÃO, L. **O conflito fundiário urbano em Belém (1960-1980)**. Belém: PLADES, 1987.

NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo Cortez, 2003. 334 p.

NOVAES, J. et. al. **Movimentos Sociais na Cidade de Belém e a Cartografia Social: territorialidade e luta pela afirmação de identidades coletivas**. Belém, 2009. 10p. Mimeografado.

NOVAES, J. S. Participer est un espace large de La vie. **Connaissance du Val de Marne**, n. 214, p. 24, maio. 2005.

NOVAES, J. S. **Revista em Questão**, Belém, Ano II, n. 23, p. 6-9, jul. 2004. Entrevista a Ângelo Madison e Levi Menezes.

O LIBERAL. **Caderno Negócios**, p. 2, 7 out. 2011.

O LIBERAL. **Comunidade: População dá sugestões para melhorar Belém**, Cad. Atualidades, p. 10, 17 maio 2004.

O LIBERAL. **Congresso da Cidade amplia debates dia 5**. Cad. Cidade, p. 3, 3 abr. 2004.

O LIBERAL. **Genro quer adoção de Orçamento Participativo no governo federal**. Belém, Painel, p. 3, 3 mar. 2003.

O LIBERAL. **Plebiscito**. Belém, Caderno A8, 9 jul. 2011.

O LIBERAL. **Qual Cidade? Qual futuro?** Meirivaldo Paiva. Belém, Cad. Atualidades, p. 2, 7 dez. 1998.

OLIVEIRA, C. A. da S. (Org.). **Democracia, participação e orçamento**. Rio de Janeiro: IBAM; ENSUR; FICONG, 1998.

OLIVEIRA, F. **Atas da Revolução: o orçamento participativo em São Paulo**. São Paulo, 2001. Mimeografado.

OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania/EASP/FGV, 2002. 336 p.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, n.6, p. 48-64, 1996.

OLIVEIRA, J. dos S. **Orçamento participativo e Congresso da cidade em Belém do Pará (1997-2004): uma análise da eficiência, transparência e accountability**. 2005. 64f. Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Pará, 2005.

ORTEGA Y GASEET, J. **Meditación de la Técnica. Vicisitudes de las ciencias. Bronca en la Física**. 3. ed. Madri: Revista de Occidente, 1957.

PENTEADO, A. R. **Estudos de Geografia Urbana**. Belém: Universidade Federal do Pará, 1968. (Coleção Amazônica, Série José Veríssimo).

PETIT, P. **A esperança equilibrista: a trajetória do PT no Pará**. Belém: NAEA/UFGPA; São Paulo: Boitempo, 1996.

PIMENTEL, L. Fortalecimento Institucional e Participação – A Contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento. In: BECKER, A. J. A. **Cidade Reinventa a Democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre a Democracia Participativa**. Porto Alegre: PMPOA, 2000. p. 205-214

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Condomínio Participativo da Rua João Alfredo**. Belém: PMB, 1998a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Regimento eleitoral das eleições diretas para os conselheiros distritais**. Belém: PMB, 2003a. 2p. Mimeografado.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **A Integração dos Rios à Paisagem Urbana**. Belém: PMB, 2001.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Chamada da juventude**. Lançamento do Congresso da Juventude 2001. Belém: PMB, 2001c.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Cofis é controle popular**. Belém: PMB, 2001d.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Congresso da Cidade. Eleições para Conselheiros Distritais de Belém**. Congresso da Cidade, 5 out. 2003, p.1-4. Belém: PMB, 2003c.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Eleição para os Conselhos Distritais. **Congresso da Cidade**, 5 out. Belém: PMB, 2003c. p. 1-4.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Em Belém, o povo ensina a governar**. Belém: PMB, 2000.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Funcionamento do processo de OP**. Cidade 2000: plenárias municipais. Belém: PMB, 2000d.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **I Congresso Municipal de Saneamento**. Água direito de todos: os desafios da municipalização da prestação dos serviços de saneamento em Belém; PMB, 2002. Livreto.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Lei orgânica do município de Belém**. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>> Acesso em: 6 de dez. 2009.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Manual de orientação para eleição dos delegados do OP 2000**. Belém: PMB, 2000a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal – 2001 e Relatório de Atividades para Mensagem -1997-2000**. Belém: PMB, 2001e. 268 p.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **OP da juventude agora é mais: é Congresso da Juventude**. Belém: PMB, 2001b.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Orçamento Participativo: construindo o poder popular**. Belém: PMB, 1997.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Orçamento Participativo: regimento interno**. Belém: PMB, 2000b.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Plano Belém 400 Anos**. Belém: PMB, 2004a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Plano Diretor do Município de Belém**. Disponível em:< <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/planodiretoratual.php>>. Acesso em: 8 set. 2011.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais**: diagnóstico Institucional, Município de Belém. Belém: PMB, 2001f.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Proposta do Congresso da Cidade**: Grupo de Trabalho do Congresso da Cidade. Belém: PMB, 1998.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Regimentos do Congresso da Cidade**. Belém: PMB, 2001g.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Regimento do Congresso da Cidade de Belém**. Belém: PMB, 2003b.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Relatório do Congresso da Cidade 2004**. Belém: PMB, 2004b.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/CONSELHO DA CIDADE. **Regimento interno do Conselho da Cidade**. Belém: PMB/Conselho da Cidade, 2001h.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/COORDENAÇÃO DE RELAÇÕES COM A COMUNIDADE. **As contas de Belém são da sua conta – Orçamento Participativo 2000**. Belém: PMB/CRC, 2000. 20p. Folheto.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Critérios técnicos OP 2000**. Belém: PMB/CRC, 2000a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Orçamento Participativo = Presupuesto Participativo = Budget Participation**. Belém: PMB/CRC, 2001.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Orçamento Participativo**. Belém: PMB/CRC, 2001a. Boletim informativo.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Assembléias de microrregiões OP 99**. Belém: PMB/CRC, 2002.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEFIN-SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **IPTU pago vira obra do OP**. Belém: PMB/SEFIN, 2001.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEFIN-SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **Gestão Tributária e Financeira do Município de Belém**: o ataque neoliberal às finanças municipais. Belém: PMB/SEFIN, 2004. 11p.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEFIN-SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS. **Diagnóstico dos Distritos Administrativos**. Belém: PMB/SEFIN, 2000.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGEPI-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Congresso Geral da Cidade 2001**. Diretrizes, Projetos e Ações. Belém: PMB/SEGEPI, 2001. 18 p.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGEPI-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Congresso da Cidade**: Construindo a metrópoles das luzes. PMB/SEGEPI, 2001a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGEPI-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Critérios Técnicos do Congresso da Cidade**. Belém: PMB/SEGEPI, 2002.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGEPI-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO/DEPI-DEPARTAMENTO DE PESQUISA E INFORMAÇÃO. **Indicadores da Cidade de Belém**. Belém do Pará. Congresso da Cidade. Belém: PMB/SEGEPI/DEPI, 2002.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGEPI-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO **Balço da Participação nos Distritos e Setoriais**. Propostas 2001 e Demandas 2002. Belém, PMB/SEGEPI, 2002a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO/DEPI-DEPARTAMENTO DE PESQUISA E INFORMAÇÃO. **Congresso da Cidade:** participação e controle popular. Belém do Pará Cidade Criança/Belém do Pará Congresso da Cidade. Belém: PMB/SEGE/DEP, 2003. Apresentações.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Balanço Geral do Orçamento Participativo** – 1997 a 2000. Belém: PMB/SEGE, 2000.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **O sistema de Planejamento do Governo do Povo.** Belém: PMB/SEGE, 2001b. 15 p. Mimeografado.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Relatório de Avaliação do II Seminário Estratégico do Governo do Povo.** Belém: PMB/SEGE, 1998.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO/ DEPI-DEPARTAMENTO DE PESQUISA E INFORMAÇÃO. **Balanço das Eleições.** Belém: PMB/SEGE/DEPI, 2003a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO/FUNPAPA-FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII. **Coleção Mapas de Belém:** formas de apropriação e uso do território. v. 1. Belém: PMB/SEGE/FUNPAPA, 2000.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Relatório de Atividades 1997/2004.** Belém: PMB/SEGE, 2004a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **2º Congresso Geral da Cidade.** Transcrições. Belém: PMB/SEGE, 2003.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Funcionamento do Congresso da Cidade 2001.** CD-Rom. Belém: PMB/SEGE, 2001c.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO **Funcionamento do Congresso da Cidade 2002.** CD-Rom. Belém: PMB/SEGE, 2002b.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Funcionamento do Congresso da Cidade 2003.** CD-Rom. Belém: PMB/SEGE, 2003b.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO **Funcionamento do Congresso da Cidade 2004.** CD-Rom. Belém: PMB/SEGE, 2004b.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Belém de Todas as Falas: Testemunhos, relatos e atos do Congresso da Cidade de Belém.** Belém: PMB/SEGE, 2003a.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO **Indicadores dos Distritos Administrativos de Belém.** Belém: PMB/SEGE, 2004c.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Indicadores da Cidade de Belém, Pará e Brasil,** 1991-2001. Belém: PMB/SEGE, 2002c.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **O Congresso da Cidade.** A experiência do planejamento com participação popular em Belém. Belém: PMB/SEGE, 2002d.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Belém Cidade das Águas: A integração dos rios urbanos à paisagem urbana.** Belém: PMB/SEGE, 2002e.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **II Seminário de Avaliação do Governo do Povo.** Belém: PMB/SEGE, 1998.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Indicadores Belém, Pará e Brasil, 1991/2001.** Belém: PMB/SEGE, 2002f.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **2º Congresso Geral da Cidade.** Belém: PMB/SEGE, 2003c.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Propostas Apresentadas em 2002, ainda não incorporadas ao Plano de Investimento para deliberação.** Belém: PMB/SEGE, 2003d, 7p.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **4º Congresso Geral da Cidade “Cacique Guaimiaba”.** Belém: PMB/SEGE, 2004d.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Belém 400 Anos.** Congresso da Cidade 2004: a reflexão da cidade construída com cidadania e democracia. Belém: PMB/SEGE, 2004e.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Transcrição dos Congressos Distritais do Congresso da Cidade/2004.** Belém: PMB/SEGE, 2004f.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Transcrição da Plenária final do II Congresso Geral da Cidade.** Belém: PMB/SEGE, 2003e.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Propostas para debates e Deliberações** – Plenária Final do III Congresso Geral da Cidade. Linhas Estratégicas Para avançar no Congresso da Cidade 2004. Belém: PMB/SEGE, 2003f.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Relatório da Reunião do Conselho da Cidade.** Belém: PMB/SEGE, 2002g.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **I Congresso Geral da Cidade “Milton Santos”:** Documento Base do Congresso da cidade/2001. Belém: PMB/SEGE, 2001d.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Cadernos dos Regimentos do Congresso da Cidade 2004.** Belém: PMB/SEGE, 2004g.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEGE-SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Pesquisa Qualitativa:** O Congresso da Cidade – identidade, diagnóstico e vocação de Belém. Relatório sintético. Belém: PMB/SEGE, 1999.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEMAJ-SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS. **Congresso da Cidade.** II Congresso Municipal de Direitos Humanos. Belém: PMB/SEMAJ, 2002.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEMEC-SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Balanco e Propostas para Belém 400 Anos.** Belém: PMB/SEMEC, 2004.

PMB-PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SEMEC-SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades.** Belém: PMB/SEMEC, 2002.

PORTELA, R. de S. **Planejamento, participação popular e gestão de políticas urbanas:** a experiência do projeto de macrodrenagem da Bacia do Una (Belém-PA). 2005. 213f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Amazônico) –Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

POTER, M. E. **Competição on Competition.** Estratégias Competitivas Essenciais. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

POTER, M. E. **Competição on competition:** estratégias competitivas essenciais. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **4º Congresso da Cidade:** Democracia e Gestão do Estado. Caderno de Teses. Porto Alegre: PMPOA, 2003.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Diretrizes para Porto Alegre**. Porto Alegre Mais Cidade Constituinte. Porto Alegre: PMPOA, 1993a.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <http://portoimagem.wordpress.com/2011/03/25/congresso-da-cidade-discutira-o-futuro-de-porto-alegre>. Acesso em: 26 ago. 2001.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo**: que muda o bairro muda a cidade. Porto Alegre: PMPOA, 1993. Mimeografado.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **V Congresso da Cidade**. Construindo e Planejando a Porto Alegre do Futuro. Seminário “Cidades Invisíveis: cuidando de todas as coisas”, 22 de set. 2011. Disponível em: <<http://vcongressodacidade.blogspot.com/>> Acesso em: 22 set. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **3º Congresso Geral da Cidade “Mestre Verequete”**. Belém: PMB/SEGEP, 2003a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Belém 400 Anos**. Apresentação: Balanço e Propostas. Belém: PMB, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Inovações nas Formas de Gestão Urbana – URBIS, 2002**. É assim que o povo governa. Belém: PMB, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Propostas para debates e Deliberações** – Plenária Final do II Congresso Geral da Cidade. Belém: PMB/SEGEP, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo: a decisão nas mãos do cidadão**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=portaldoop>. Acesso em: 13 jul. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Planejar BH**: Orçamento Participativo Cidade. Belo Horizonte: PMBH/SEPLAN, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **De Olho no Orçamento**. Seminários de formação do OP: espaços de mútuo aprendizado. Porto Alegre: PMPOA, 1999. n. 8.

PROGRAMA DE GESTIÓN UBANA/UM-HABITAT/BELÉM DO PARÁ CIDADE CRIANÇA. Reflexões sobre uma cidade e sua gestão – Belém: uma experiência de planejamento urbano. [s.l.]: PGU/UN-HABITAT, out 2002.

PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNICA-PNCSA. **Cartografia Social dos afrorreligiosos em Belém do Pará** - Religiões afro-brasileiras e ameríndias da Amazônia: afirmando identidades na diversidade. Belém: PNCSA; IPHAN; Casa 8; IAGUA, UFPA, UEA, UNAMAZ, UFAM, UFRJ, 2011.

RAFFESTIN, C. [1980]. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, H. H. F. **Orçamento Participativo e construção do espaço público**: uma análise preliminar da experiência do Orçamento Participativo no município de Belém (1997-1998). 1999. 157f. Monografia (Especialização) - Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

RANCIÈRE, J. **O Desentendimento** – política e filosofia. Tradução de Ângela Leite Lopes. São Paulo: Edti. 34, 1996.

REIS, A. C. F. **A Amazônia e a Integridade do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001.

REMOND, R. Participacion Electoral y Participacion Organizada. In: VEDEL. G. (Org.). **La Despolitización**. Tradução de Pedro Jover Presa. Madrid: Editorial Tecnos S.A, 1973.

RIBEIRO, A. C. Pequena Reflexão sobre Categorias da Teoria Crítica do Espaço: Território Usado, Território Praticado. In: SOUZA, M. A. A. **Território Brasileiro. Usos e Abusos**. Campinas: Territorial, 2003. p. 29-40.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Fórum de Participação Popular. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, A.C.T. Curso “**Teorias da Ação**”. Campinas 2002. 18-22 nov. Mmimeografado.

RICOEUR, P. **O discurso da ação**. Lisboa: Edições 70, 1988.

RICOEUR, P. **Teoria da Interpretação**: o discurso e o excesso de significação. Lisboa: Edições 70, 2009.

ROCHA, M. M. R. Representação, Deliberação e Estudos Legislativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, p.121-137. out. 2010.

ROCQUE, C. **História geral de Belém e do Grão-Pará**. Belém: DistribeL, 2001.

RODRIGUES, E. B. A experiência do Orçamento Participativo de Belém do Pará. In: BECKER, A. J.; DUTRA, O. (Orgs.). **A cidade reinventa a democracia**: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa. Porto Alegre: PMPOA, 2000. p.79-84.

RODRIGUES, E. B. **Aventura Urbana**: Urbanização, Trabalho e Meio-Ambiente em Belém. Belém: NAEA/UFPA/FCAP, 1996.

RODRIGUES, E. B. Modos petistas de governar. In: MAGALHÃES, I. et al. (Org.). **Governo e Cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 26-34.

RODRIGUES, E. B. **O futuro do Belém é o povo que decide**. Belém: [s.n.], 2001.

RODRIGUES, E. B. Território e soberania na globalização: Amazônia, jardim das águas sedento. 2010. 404f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas; Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RODRIGUES, E. B.; ARAÚJO, L.; NOVAES, J. S. **Congresso da Cidade**. Construindo o poder popular e reinventando o futuro. Belém: PMB, 2001.

RODRIGUES, E. B.; NOVAES, J. Gestão participativa: uma nova cultura política da cidade? In: SILVA NETO, J.G. et al. (Org.). **Políticas Públicas e gestão local**: programa de capacitação em políticas de desenvolvimento urbano sustentável e gestão democrática. Belém: FASE/OBSERVATÓRIO COMOVA/UFPA, 2004. p. 34-39.

RODRIGUES, E. B.; NOVAES, J. S. (Orgs.). **Luzes na Floresta: o governo democrático e popular em Belém (1997-2001)**. 2. ed. Belém: Labor Editorial, 2002.

RODRIGUES, E. B.; NOVAES, J. S. ; ARAUJO, L. **Congresso da Cidade: construir o poder popular reinventando o futuro**. Belém: Labor Editorial, 2002.

RODRIGUES, E.B. Depoimento [22 de julho de 1999]. Belém. Entrevista concedida a Pep Valenzuela. 28p.

ROMERO, T. Preferência desconfiada. **Agência Fapesp**, 17 ago. 2009. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/10922>>. Acesso em: 28 dez. 2011.

ROMERO, T. Projeto Temático "A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas". **Agência Fapesp**, 17/8/2009. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/10922>> Acesso em: 28 dez 2011.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANCHEZ, F. Apresentação. In: WAINRIGHT, H. **O poder popular no Século XXI**. São Paulo: Xamã, 2005.

SANCHEZ, F. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANCHEZ, F.; VAINER, C. B. **Belém, arena política, arena urbanística: o espaço em disputa na retomada das águas**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003. Relatório.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 1).

SANTOS, E. R. C. **À Beira do Rio e às Margens da Cidade: Diretrizes e praticas de planejamento e gestão para a Orla de Belém (PA)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

SANTOS, M. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. In: **O novo mapa do mundo: fim de século e globalização**. 2. ed. São Paulo: Hucitec; ANPUR, 1994a.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2006b.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. 5 ed. São Paulo: Edusp, 1985.

SANTOS, M. **O Espaço dividido**. Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução de Myrna T. Rego. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 2006a. p. 15-20.

SANTOS, M. O território e o saber local. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 15-26, 1999.

- SANTOS, M. Objetos e ações: Dinâmica Espacial e Dinâmica Social. **Geosul**, ano VII, n. 14, 2, 1992.
- SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade**. São Paulo: HUCITEC/EDUC, 1994b.
- SANTOS, M. Por uma Geografia Cidadã: por uma Epistemologia da Existência. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, n. 21, p. 7-14, ago. 1996.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo**. Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.
- SANTOS, M. **Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **Território: Globalização e Fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.
- SANTOS, Míriam. de O. Democracia e Participação Popular. **Revista Espaço Acadêmico**, ano II, n. 22, mar. De 2003. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/022/22cmsantos.htm> Acesso em: 15 jul. 2011b.
- SANTOS, Míriam. de O. Orçamento participativo: limites e contribuições de um instrumento de democracia direta. **Democracia Viva**. Quando a Participação faz diferença (número especial), n. 23, ago./set. 2004. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/52429993/Revista-Democracia-Viva-23>> Acesso em: 28 dez. 2011a.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2003.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.
- SANTOS, M. **Pensando o Espaço do Homem**. São Paulo: Edusp, 2004.
- SARGES, M. N. **Memórias do “Velho Intendente” Antonio Lemos (1869-1973)**. Belém: Paka-Tatu, 2002.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. o debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994. v.1.
- SARTRE, J. P. **Questão de Método**. Tradução de Bento Prado Júnior. 3. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Sérgio G. de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SCOTT, A. J. et al. Cidades-regiões globais. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 41, p. 11-25, 2001.

SILBERSCHNEIDER, W. Algumas anotações sobre a construção de Orçamento Participativo Cidade em BH: o desafio de e priorizar todo o orçamento público. In: **Planejar BH: Orçamento Participativo Cidade**. Belo Horizonte: PMBH/SEPLAN, 2000. p. 6-9.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, J. A. Democracia Participativa. **Caderno de Soluções Constitucionais**, 2. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 183-213.

SILVA, M. L. da. **A gestão democrática municipal e estatuto da cidade**: possibilidades e limitações. 2005. Monografia (Especialização em Administração Pública) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/gestao_democratica_municipal_Estatuto_da_Cidade.pdf> Acesso em: 28 dez. 2011.

SILVEIRA, M. L. **“Questões de Método em Geografia”**. São Paulo: USP/DG, 2007. [Anotações de Aulas de Jurandir Santos de Novaes; gravações digitais de Edmilson B. Rodrigues].

SILVEIRA, M. L. A geografia de Milton, uma geografia da vida. In: LIMA, L. C. (Org). **Conhecimento e Reconhecimento**. Fortaleza: EDUECE, 2003. p. 99-108.

SILVEIRA, M. L. Escala geográfica: da ação ao império? **Terra Livre**, São Paulo, ano 20, v. 2, n. 23, p.87-96, Jul./dez, 2004a.

SILVEIRA, M. L. Indagando as Técnicas... Um Caminho para Entender o Território. In: GONÇALVES, N. M. S.; SILVA, M. A.; LAGE, C. S. (Orgs.). **Os Lugares do Mundo**: a globalização dos Lugares. Salvador: UFBA/Departamento de Geografia/Mestrado em Geografia, 2000.

SILVEIRA, M. L. Os dinamismos da pobreza. In: CARLOS, A. F.; OLIVEIRA, A. U. (Orgs.). **Geografias de São Paulo**. Representação e crise da metrópole. São Paulo: Contexto, 2004.

SILVEIRA, M. L. Por una epistemologia geográfica. In: BERTONCELLO, R.; CARLOS, A. F. A. (Orgs.). **Processos Territoriales em Argentina y Brasil**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2003. p.15-26.

SILVEIRA, M. L. **Um país, uma região**: fim de século e modernização na Argentina. São Paulo: Fapesp; Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental, 1999.

SILVEIRA, M. L. Uma situação geográfica: do método à metodologia. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 6, p. 21-28. jan./jun. 1999.

SINGER, A. Rosseau e o Federalista: pontos de aproximação. In: VITA, Á. de.; BORON, A. A. (Orgs.). **Teoria e filosofia política**. v. 1. São Paulo: Edusp; Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 54-61.

SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.

SMITH, N. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: ARANTES, A. (Org.). **O espaço da diferença**. São Paulo: Papirus, 2000. p. 133-175.

SOARES, J.A; GONDIM, L. Novos Modelos de Gestão. In: SOARES, J.A.; CACCIA BAVA, S. (Orgs.). **Os desafios da gestão democrática municipal**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, M. A. (Org.). **A Metrópole e o Futuro**: refletindo sobre Campinas. Campinas: Territorial, 2008b.

SOUZA, M. A. A. (Org.). **Território Brasileiro**: usos e abusos. Campinas: Edições Territorial, 2003.

SOUZA, M. A. A. **Avaliação e Perspectiva** – 1981. Subárea: Urbanismo. São Paulo: FAU/USP, 1981. Mimeografado.

SOUZA, M. A. A. Cidade: Lugar e Geografia da Existência. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. 2007, Salvador. **Anais...** Salvador, 2007. Mimeo.

SOUZA, M. A. A. **Ciências Humanas e Sociais**: ciências moles? Propósito do trabalho científico nesta contemporaneidade. Campinas: [s.n.], 2008a.

SOUZA, M. A. A. **Curso “Espaço Geográfico, Território e Sociedade: revisitando o método geográfico”**. São Paulo: USP/DG, 2011. Jan-jul. [anotações de aulas de Jurandir Santos de Novaes].

SOUZA, M. A. A. de. Território, Soberania e Mundo Novo. **Cadernos do EXPOGEO**, Salvador, v. 10, p. 35-42, 1999.

SOUZA, M. A. A. **Geografia, Paisagem e a Felicidade**. Fortaleza: [s.n.], 2003. Mimeografado.

SOUZA, M. A. A. **Geografias da Desigualdade**: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITC/ANPUR, 1994. p. 21-28.

SOUZA, M. A. A. **Governo Urbano**. São Paulo: Nobel, 1988.

SOUZA, M. A. A. O II PND e a política urbana brasileira: Uma contribuição evidente. P. 111-143. In: DEÁK, C.; SCHIFFER S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

SOUZA, M. A. A. O II PND e a política urbana brasileira: Uma contribuição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004. p. 110-143.

SOUZA, M. A. A. O lugar, a cidade, o território usado. In: ENCONTRO PENSAMENTO DE MILTON SANTOS, 2. 2003. Campinas. **Anais...** Campinas, 2003. Mimeografado.

SOUZA, M. A. A. O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação? In: GONÇALVES. M. F. **O Novo Brasil Urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 65-71.

SOUZA, M. J. L. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito” – problema. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 5-30, 1998.

SOUZA, M. L. **A ágora e a prisão**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L. de ; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismo sociais**. São Paulo: Unesp, 2004. 136 p.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560 p.

SOUZA, M.A A. **A Geografia de todo Mundo**: a geografia da solidariedade. [s.n.t.], 1997. Jul.

SOUZA, U. **Orçamento participativo** – Experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: [s.n.], [200?]. Mimeografado.

SOUZA, M. A. A. Cidade: Lugar e Geografia da Existência. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 5. 1997, Salvador. **Conferência...** Salvador, 1997.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA/GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ/DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS DE SANEAMENTO. **Monografia das Baixadas de Belém**: Subsídios para um projeto de recuperação. v. 1. 2. Belém: SUDAM/DENOCs, 1976.

TELLES, U. S. **Direitos Sociais**: afinal de que se trata? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. 2. ed. Traduzida. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

TOSTES, A. P.; DE VITA, Á. (Orgs.). **Justiça e processos democráticos transnacionais**. São Paulo: Humanitas, 2005.

TRANJAN, J. R. **Lições esquecidas de Democracia Participativa no Brasil**. Lages, 1977-1981. São Paulo, 2011. Mimeografado.

TRINDADE JÚNIOR, S.-C. C. **A Cidade Dispersa**: os novos espaços de assentamento em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. 395f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Departamento de Geografia. São Paulo, 1998.

TRINDADE JÚNIOR, S.-C. C. **Produção do Espaço e Diversidade do Uso do Solo em Área de Baixada Saneada** – Belém (PA). 1993. 259f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos; Universidade Federal do Pará, Belém, 1993.

UCHOA, P. **Congresso da Juventude**. Primeiro emprego. Belém: Prefeitura Municipal de

UNIÃO DE NEGROS PELA LIVRE ORIENTAÇÃO SEXUAL (Blog). **Um Estado Democrático de Direito**, 10 de jun. 2011. Disponível em: <<http://neggay.blogspot.com/2011/06/um-estado-democratico-de-direito.htm>> Acesso em: 28 de dez. 2011.

VAINER, C. B. **É possível planejar as cidades e regiões?** Planejamento e mercado na periferia Belém, 2000, 27p. Curso de Especialização em Gestão Urbana. Aula inaugural. Belém, CESUPA, 2000.

VAINER, C. B. Os liberais fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VAINER, C. B. P. Empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VAINER, C.; ROLNIK, R. Copa e Olimpíadas: o que realmente está em jogo? Caros Amigos, Ano XIX, n. 166, p. 18-20. jan.2011. [entrevista concedida à Débora Prado]

VASCONCELOS, G. A. C. Introdução. In: **BH: Orçamento Participativo Cidade**. Belo Horizonte: PMBH/SEPLAN, 2000, p.5.

VIANNA, A. J.; BRESCIANI, E. Evangélicos barram votação de projeto contra homofobia. **Estadão**. (eletrônico). Agência Estado, 12 de mai. 2011. Disponível em: <<http://br.noticias.yahoo.com/ministra-apresenta-campanha-igualdade-racial-sp-194200957.html>> Acesso em: 13 maio 2011.

VICENTIN, Y. **Cidade e História na Amazônia**. Curitiba: UGPR, 2004.

VIEIRA, E. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez, 1999.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. p. 169-244. In: DEÁK, C.; SCHIFFER S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

VOUGA, C. J. T. A Democracia no Sul América: uma visão Tocquevilleana. In: VITA, Á. de.; BORON, A. A. (Orgs.). **Teoria e filosofia política**. v. 1. São Paulo: Edusp; Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 235-245.

WAINRIGHT, H. **O poder popular no Século XXI**. São Paulo: Xamã, 2005.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. **Journal of Latin American Urban Studies**, v. 7, Florida, Fall 2005/Winter 2006, p. 37-52. Disponível em: <<http://depts.washington.edu/jlaus/pastissues.html>> Acesso em: 28 dez. 2011.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

WHITAKER, F.; COELHO, J.G.L.; MICHILES, C.; VIEIRA FILHO, E.G.; VEIGA, M.G.M.; PARADO, R.P.S.; **Cidadão Constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

YÁZIGI, E. **Saudades do Futuro**. Por uma teoria do planejamento territorial do turismo. São Paulo: Plêiade, 2009.

**ANEXO I - PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E
ALGUNS PROJETOS ILUSTRATIVOS (1997-2004)**

ANEXO II - ASSEMBLÉIAS SETORIAIS DO CONGRESSO DA CIDADE: PARTICIPANTES, DELEGADOS E SUPLENTE (2001)

Nº	ASSEMBLÉIA SETORIAL	PARTICIPANTES	%	DELEGADOS	SUPLENTE	TOTAL
1	Ambulantes do Panorama XXI	12	0,15	1	1	2
2	Ass. dos Moradores da Cremação	31	0,39	3	1	4
3	Assoc. Comunitária Miramar (Área da CDP)	51	0,64	5	1	6
4	Assoc. dos Moradores da Vila da Barca	74	0,93	6	4	10
5	Assoc. dos Moradores do Conjunto Catalina	53	0,67	5	2	7
6	Associação AMAFLOR	25	0,32	2	-	2
7	Associação Comunitária Santos Dumont	28	0,35	3	1	4
8	Associação dos Barraqueiros da Praia do Marahu	31	0,39	3	1	4
9	Atletas e Desportistas do Belenense Esporte Clube	31	0,39	3	1	4
10	C. Com. São Francisco de Assis (Pedreira)	40	0,50	4	1	5
11	C. Comunitário Amazonas	57	0,72	6	1	7
12	C. Comunitário Nova Aliança	78	0,98	-	-	-
13	C. Comunitário União de Todos	144	1,82	14	3	17
14	CEFET-PA	106	1,34	8	-	8
15	Centro Comunitário Dr. Cipriano Santos	70	0,88	7	2	9
16	Centro Comunitário Fidelis	20	0,25	2	1	3
17	Centro Comunitário Santa Rosa	50	0,63	5	1	6
18	Centro Comunitário São Pedro	30	0,38	3	1	4
19	Colônia dos Pescadores de Mosqueiro	26	0,33	3	1	4
20	Comissão de Moradores do Pantanal	62	0,78	6	-	6
21	Comitês Ambientais PMB	66	0,83	7	1	8
22	Comunidade do Coqueiro	67	0,85	-	-	-
23	Comunidade Jesus Cristo Libertador	26	0,33	2	3	5
24	Congresso da Juventude do Napoleão Laureano	36	0,45	2	-	2
25	Coordenação do Assentamento Mártires de Abril	30	0,38	3	1	4
26	Cursinho Nonato Reis / DASAC	39	0,49	4	-	4
27	Curso de Direito/UFGA	40	0,50	4	2	6
28	Desbravadores - DAENT	133	1,68	13	-	13

29	Desenvolvimento Rural Sustentável	56	0,71	9	3	12
30	Família Saudável - Ass. Moradores do BASA	152	1,92	18	4	22
31	Família Saudável / DAICO, DAOUT	65	0,82	5	5	10
Nº	ASSEMBLÉIA SETORIAL	PARTICIPANTES	%	DELEGADOS	SUPLENTE	TOTAL
32	Família Saudável / DASAC	133	1,68	-	-	-
33	Feirantes da 25 de setembro	87	1,10	8	3	11
34	Feirantes da Augusto Correa	26	0,33	3	1	4
35	Feirantes da B. Campos	42	0,53	4	1	5
36	Feirantes da Bandeira Branca	70	0,88	7	2	9
37	Feirantes da Cremação (DAGUA)	64	0,81	6	2	8
38	Feirantes da Pedreira	28	0,35	3	1	4
39	Feirantes da Praça da Bíblia (Entroncamento)	105	1,32	10	5	15
40	Feirantes da Sacramento	14	0,18	1	1	2
41	Feirantes da São Gaspar	19	0,24	2	1	3
42	Feirantes da Tavares Bastos	10	0,13	1	1	2
43	Feirantes da Terra Firme	41	0,52	2	1	3
44	Feirantes de Icoaraci - 08 de Maio/Campinas	70	0,88	7	2	9
45	Feirantes do Barreiro / São Benedito	50	0,63	6	2	8
46	Feirantes do Complexo de São Brás	47	0,59	5	1	6
47	Feirantes do Conj. Providência	21	0,26	2	-	2
48	Feirantes do Horto Mercado do Guamá	101	1,27	10	3	13
49	Feirantes do Jurunas	92	1,16	11	1	12
50	Feirantes do Mercado da Marambaia	42	0,53	4	2	6
51	Feirantes do Mercado de Icoaraci	59	0,74	4	-	4
52	Feirantes do Mercado do Benguí	29	0,37	3	1	4
53	Feirantes do Panorama XXI	11	0,14	1	1	2
54	Feirantes do Porto da Palha	51	0,64	5	1	6
55	Feirantes do Porto do Açai	75	0,95	7	2	9
56	Feirantes do Ver-o-Peso	202	2,55	19	6	25
57	Fórum de Comunidade da Área do Grande Sideral	41	0,52	3	1	4
58	Fórum de Empreendedores	34	0,43	3	1	4
59	Fórum de Informática	78	0,98	8	2	10
60	Fórum do Servidor	150	1,89	12	4	16
61	Grafitadores do Pantanal	27	0,34	3	1	4

62	Grupo de Dança Paulo Roberto	18	0,23	2	1	3
63	Grupo De Mães da Bolsa Escola	18	0,23	1	1	2
64	Homossexuais	25	0,32	-	-	-
Nº	ASSEMBLÉIA SETORIAL	PARTICIPANTES	%	DELEGADOS	SUPLENTE	TOTAL
65	I Conf. Municipal de Assistência Social	496	6,26	52	-	52
66	Grupo de Idosos	138	1,74	14	4	18
67	IESAM	225	2,84	23	6	29
68	Incl. Social - Serv. Social (PARU)	22	0,28	2	-	2
69	Juventude - Não declarou	20	0,25	2	-	2
70	Juventude Bengui - Emaús	101	1,27	9	3	12
71	Juventude da Cremação/DAGUA	20	0,25	2	-	2
72	Juventude de Icoaraci - Micro I	133	1,68	13	4	17
73	Juventude de Icoaraci - Micro II	254	3,20	19	11	30
74	Juventude de Icoaraci - Micro III	108	1,36	7	1	8
75	Juventude de Icoaraci	62	0,78	3	-	3
76	Juventude de São Francisco, Bonfim e Igaracôco/Mosqueiro	17	0,21	2	-	2
77	Juventude do Aeroporto	33	0,42	3	1	4
78	Juventude do Ariramba	79	1,00	8	2	10
79	Juventude dos Skatistas	101	1,27	9	1	10
80	Juventude Res. Cabano	234	2,95	23	8	31
81	Juventude Socialista Brasileira (JSB)	113	1,43	12	4	16
82	Trabalhadores da Limpeza Urbana	181	2,28	15	5	20
83	Manipuladores de Açai	89	1,12	4	1	5
84	Movimento de Luta Antimanicomial/DABEL	62	0,78	-	-	-
85	Movimento de RPG	71	0,90	7	-	7
86	Movimento Popular	28	0,35	3	1	4
87	Não informado (1)	13	0,16	-	-	-
88	ONGS (ABONG)	70	0,88	7	2	9
89	ONGS de Outeiro	27	0,34	-	1	1
90	Pastoral da Juventude	21	0,26	2	-	2
91	Permissionários do Complexo do Catalina	13	0,16	1	1	2
92	Pescadores da Área do Cajueiro-Mosqueiro	37	0,47	4	1	5
93	Plenária Setorial de Mulheres de Mosqueiro	28	0,35	3	-	3
94	Religiosos - Liceu do Paracuri	74	0,93	7	2	9

95	Rodoviários	41	0,52	4	1	5
96	Segmento de profissionais do Audiovisual	21	0,26	2	1	3
97	Professores e alunos de Serviço Social/UFPA/ PARU	22	0,28	2	-	2
Nº	ASSEMBLÉIA SETORIAL	PARTICIPANTES	%	DELEGADOS	SUPLENTE	TOTAL
98	Setorial da Associação Comercial	67	0,85	6	2	8
99	Setorial da Juventude do DAGUA	52	0,66	5	1	6
100	Setorial da Juventude do Ipixuna	25	0,32	3	-	3
101	Setorial da U.E.I. Rotary	14	0,18	1	-	1
102	Setorial das Torcidas Organizadas	42	0,53	5	-	5
103	Setorial de Literatura	18	0,23	2	1	3
104	Setorial de Turismo	126	1,59	14	2	16
105	Setorial do Parque União (Tapanã)	20	0,25	2	1	3
106	Setorial do Residencial Cabano	335	4,23	34	11	45
107	Setorial dos Sindicalistas	48	0,61	5	1	6
108	Setorial dos Sociólogos	56	0,71	5	2	7
109	Setorial Religiosa	289	3,65	27	9	36
110	Sindicato dos Carregadores do Cais do Porto	15	0,19	2	1	3
111	Sindicato dos Feirantes	26	0,33	-	-	-
112	Taxistas de Mosqueiro	26	0,33	3	1	4
113	Taxistas do DAGUA	43	0,54			-
114	Taxistas do Complexo de São Brás	32	0,40	3	1	4
115	Trabalhadores da Pesca de Carananduba	27	0,34	3	1	4
116	Trabalhadores dos Cemitérios Públicos	102	1,29	10	2	12
Total		7.926	100,00	713	191	904

Fonte: PMB, 2001.

ANEXO III – PLANO BELÉM 400 ANOS - PROPOSTAS POR ÁREAS DA CIDADE ASSOCIADAS AOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

LEGENDA

- 1 **CENTRO HISTÓRICO** – melhoria na circulação, organização do comércio formal e informal, infra-estrutura turística e incentivo ao uso habitacional;
- 2 **AV. TAMANDARÉ ATÉ A CATA** – destinação das áreas subutilizadas para atividades de uso coletivo, ordenamento do uso habitacional, implantação de áreas de lazer e terminal de integração;
- 3 **ORLA DA AV. BERNARDO SAYÃO** – organização das instalações portuárias, habitações e setores de comércio e serviços, com incentivo à implantação de atividades voltadas ao turismo a lazer;
- 4 **VER-O-RIO ATÉ O CANAL DO JACARÉ** – melhoria da acessibilidade, incentivo a implantação de atividades de turismo e lazer e controle da ocupação, privilegiando a visibilidade do rio;
- 5 **ORLA DE ICOARACI** – incentivo às atividades que possibilitem o livre acesso da população à orla, implantação de áreas propícias às atividades culturais e reordenamento e infra-estruturação dos portos públicos;
- 6 **ORLA DO RIO MAGUARI** – implantação de áreas de lazer, controle do uso e ocupação, manutenção das características ambientais e paisagística e qualificação das áreas habitacionais do entorno;
- 7 **ORLA DAS ILHAS** – incentivo a instalação de atividades voltadas ao turismo e lazer, garantia da qualidade ambiental e paisagística, controle da ocupação e qualificação do transporte fluvial;
7a – OUTEIRO
7b – MOSQUEIRO
- 8 **ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL** – elaboração do plano de ZEIS com implantação de equipamentos comunitários e de lazer, prioridade a instalação de atividades com livre acesso à orla, onde houver, e qualificação do transporte fluvial;
8a – GUAMÁ, TERRA FIRME, CONDOR E JURUNAS
8b – BACIA DO UNA
8c – PRATINHA
- 9 **SUBCENTROS DE COMÉRCIO E SERVIÇOS** – melhoria da acessibilidade, ordenamento das atividades formais e informais, incentivo aos empreendimentos de médio e grande porte e controle do uso e ocupação no entorno;
9a – SÃO BRÁS
9b – ENTRONCAMENTO
9c – SATÉLITE
- 10 **DISTRITOS INDUSTRIAIS** – melhorar a infra-estrutura e acessibilidade, monitoramento do licenciamento ambiental, estímulo à conservação de áreas verdes no entorno do distrito industrial e aproveitamento da navegabilidade como suporte ao transporte de cargas;
10a – ARTHUR BERNARDES
10b – ICOARACI
10c – MAGUARI
- 11 **BACIAS HIDROGRÁFICAS** – conservação dos curso d'água, garantindo sua navegabilidade, implantação de sistema de tratamento de esgoto nas áreas urbanizadas, preservar as faixas de domínio dos rios, controle do avanço da ocupação, delimitação de áreas de preservação e proteção das nascentes; perspectiva de constituição legal de ZEIS.
11a – TUCUNDUBA
11b – MATA FOME
11c – PARACURI
- 12 **PARQUES URBANOS** – abrir estas áreas à visitação pública, com acesso restrito, possibilitando o desenvolvimento de atividades de lazer, culturais e de educação ambiental;
12a – PARQUE ECOLÓGICO DE BELÉM
12b – PARQUE ARIRI
12c – PARQUE MUNICIPAL DA ILHA DE MOSQUEIRO
- 13 **ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**
13a – FLORESTA DO REDENTOR: utilização como alternativa de apoio à atividade portuária, assegurando a criação de um cinturão verde para resguardar as áreas habitacionais do entorno;
13b – RESERVA ECOLÓGICA DE OUTEIRO: destinação desta área como unidade de conservação para fins de pesquisa científica, com possibilidade de implantação de um centro tecnológico de estudos ambientais;
13c – APA BELÉM: definição dos critérios de uso e ocupação do solo, implementação de um programa de saneamento básico para as áreas ocupadas, perspectiva de constituição de ZEIS (Castanheira, Pedreirinha, Curio, Águas Lindas);
13d – APA MOSQUEIRO: definição dos critérios de uso e ocupação do solo e implementação de um programa de saneamento básico para as áreas ocupadas.

SISTEMA VIÁRIO E TRANSPORTE

- VIAS EXISTENTES
- INTERLIGAÇÕES VIÁRIAS NECESSÁRIAS
- VIAS EM EXECUÇÃO
- VIA PROJETADA
- TERMINAIS DE INTEGRAÇÃO PROJETADOS
- PDLS (

CONVENÇÕES

- ÁREA CENTRAL (PRIMEIRA LÊGUA PATRIMONIAL)
- ÁREA DE EXPANSÃO CONSOLIDADA
- ILHAS DE MUNICÍPIO DE BELÉM
- OUTROS MUNICÍPIOS

APÊNDICE I - FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP (1997/2000).

TEMA	1997	1998	1999	2000
DEMANDAS DA COMUNIDADE	DEMANDAS INDICADAS POR PESSOAS INDIVIDUALMENTE – 60 MIL DEMANDAS	DEMANDAS SÃO DISCUTIDAS NAS COMUNIDADES QUE DEFINEM (1) UMA DEMANDA	MANTÉM O PROCEDIMENTO DO ANO ANTERIOR	MANTÉM O PROCEDIMENTO DO ANO ANTERIOR
ELEIÇÃO DOS CONSELHEIROS E DELEGADOS	CONSELHEIROS E DELEGADOS ELEITOS NAS ASSEMBLÉIA POPULAR REGIONAIS (MICRORREGIÃO) POR CHAPA	CONSELHEIROS ELEITOS DIRETAMENTE E DELEGADOS ELEITOS POR DEMANDAS – 1/10	CONSELHEIROS ELEITOS DIRETAMENTE E DELEGADOS ELEITOS POR DEMANDA – 1/10; OP DA JUVENTUDE (OP-J) NÃO ELEGE CONSELHEIRO	CONSELHEIROS ELEITOS DIRETAMENTE E DELEGADOS ELEITOS POR DEMANDA – 1/10; OP - J ELEGE 03 CONSELHEIROS ELEITOS NA ASSEMBLÉIA GERAL DO OP-J
PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE	14% PARTICIPAM NAS ASSEMBLÉIAS INICIAIS, REDUZINDO PARA 5% NA ASSEMBLÉIA MUNICIPAL	MANTÉM SITUAÇÃO DO ANO ANTERIOR	OP-J COM PARTICIPAÇÃO DE 10 MIL JOVENS ELEGEM 400 DELEGADOS, DEFINEM 16 DEMANDAS (600 MIL REAIS) - ESPORTE, CULTURA E LAZER	OP-J COMO PARTICIPAÇÃO DE 15 MIL JOVENS, ELEGEM 400 DELEGADOS, DEFINEM 15 DEMANDAS (400 MIL REAIS) – ESPORTE, CULTURA E LAZER
CONTROLE SOCIAL (ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS DEMANDAS)	REALIZADO PELA CORRDENAÇÃO DE RELAÇÕES COM A COMUNIDADE	REALIZADO PELAS 46 COFIS (COMISSÕES DE FISCALIZAÇÃO)	REALIZADO PELAS COFIS E CCPP (CONSELHO DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO POPULAR) 71 AO TODO	REALIZADO PELAS COFIS E CCPP (CONSELHO DE CONTROLE E PARTICIPAÇÃO POPULAR) 131 AO TODO
PLENÁRIAS TEMÁTICAS	TEMÁTICAS SETORIAIS – (02) SAÚDE/SANEAMENTO EDUCAÇÃO NÃO ELEGEM DEMANDAS	TEMÁTICAS POR MARCAS (05) <ul style="list-style-type: none"> • DAR UM FUTURO ÀS CRIANÇAS • REVITALIZAR BELÉM • SANEAR BELÉM • TRANSPORTE HUMANO • SAÚDE PARA TODOS ELEGEM DEMANDAS 	MANTÉM PLENÁRIAS DO ANO ANTERIOR E <ul style="list-style-type: none"> • PLENÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO E TRIBUTOS 	TEMÁTICAS AGRUPADAS: <ul style="list-style-type: none"> • INFRAESTRUTURA URBANA; REVITALIZAR BELÉM • DAR UM FUTURO ÀS CRIANÇAS - DEMANDAM E DISCUTEM AS POLÍTICAS • PLENÁRIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO – REÚNE OS DELEGADOS/ DISCUSSÃO SOBRE A CIDADE
PARTICIPANTES (DIRETOS E INDIRETOS)	15 MIL PESSOAS	25 MIL PESSOAS	50 MIL PESSOAS	140 MIL PESSOAS

Fonte: PMB, 2000.

APÊNDICE II – MICRORREGIÕES DO CONGRESSO DA CIDADE

Fonte: PMB, 1997; 2001.