

Caminhos da Gestão Democrática: uma experiência do Congresso da Cidade em Belém (2001-2004)

Autores:

Lázaro Sarmiento dos Santos - Mestre em Planejamento em Políticas Públicas

Francisco José Camelo Parente – Doutor Ciência Política – Universidade de São Paulo - USP

Resumo

Através desta pesquisa procuramos analisar como ocorrem as relações entre a sociedade e o Estado num processo de democratização. Nesta perspectiva é que optamos pelo tema: Caminhos da Gestão Democrática: uma experiência do Congresso da Cidade em Belém (2001-2004). O objetivo desta pesquisa foi investigar a prática vivenciada no Congresso da Cidade como um espaço de participação popular através da relação entre os sujeitos da sociedade civil e política. Ao concluirmos essa pesquisa, a percepção que tivemos é a de que houve um modelo de gestão democrática participativa, embora a carência de uma melhor sistematização das propostas do Congresso da Cidade, com base nos princípios democráticos, tenha impedido que ocorresse uma efetiva gestão democrática pública.

Palavras-chave: Gestão democrática – Democracia participativa– Congresso da Cidade de Belém – Belém-Pará.

Abstract

Through this research we analyzed occur as relations between the state and society in the democratization process. This perspective is that we chose the theme: Pathways of Democratic Management: an experience of the City Congress in Bethlehem (2001-2004). The objective of this research was to investigate the practice experienced in the City Congress as a public participation through the relationship between the subjects of civil and political society. In concluding this research, the perception that we had is that there was a democratic participatory management model, although the lack of a better systematize the proposed Congressional District, based on democratic principles, has prevented an effective democratic management occurred public .

Keywords: Democratic management - Participatory Democracy Congress-City of Belém - Belém-Pará.

Introdução

Nesta pesquisa analisamos o modelo de gestão baseado na democratização das relações entre governo e a sociedade civil organizada, tendo como local de estudo a cidade de Belém, capital do Estado do Pará.

Historicamente, nosso país passou por um regime de governo em que imperou a ditadura militar, onde nesse cenário político a cidade de Belém era considerada como uma capital que se destacava nesse processo de “luta” durante esse regime militar - momento em que a sociedade civil passava a contestar, através de mobilizações sociais, o autoritarismo imposto pelo estado.

A constituição dos movimentos sociais em Belém estava alinhada às lutas sociais mais amplas do país, embora expressando suas particularidades.

O ponto mais significativo dessas lutas aconteceu através da Constituição Federal de 1988. A constituição possibilitou a legitimação de algumas conquistas que dizem respeito às liberdades democráticas que foram cerceadas durante 25 (vinte cinco) anos. Essas conquistas possibilitaram à ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública.

A partir da vigência da Constituição Federal de 1988 e com a aprovação de legislações específicas, foram implementados nos vários níveis de governo, conselhos gestores de políticas públicas. Os conselhos eram formados por membros do governo e da sociedade civil. Eles passaram a orientar e acompanhar as políticas públicas setoriais, tais como: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, entre outras.

O cenário de “lutas” e conquistas rumo à democratização possibilitou, a partir dos anos 80, a implementação de experiências de gestão nos vários municípios brasileiros. Essas experiências democráticas possibilitaram a participação da sociedade nas decisões governamentais. Isso fortaleceu e ampliou as formas de gestão pública. Desta forma favorecendo inter-relações mais

próximas, cooperativas e democráticas entre Estado e a Sociedade, principalmente na esfera municipal de governo.

Esse processo começou a se expandir, especialmente, a partir da década de 80 do século XX, em um contexto de crise econômica no país e, ao mesmo tempo, de “luta” dos movimentos sociais, principalmente, dos movimentos sociais urbanos (movimentos de bairros, movimentos de luta pela moradia, comunidades eclesiais de base da igreja católica, etc...). Esses movimentos reivindicavam melhores condições de vida na cidade e, também, pressionavam o regime para a abertura política e democrática, visto que o país ainda vivia sob o regime militar.

As lutas desses movimentos sociais objetivavam como alternativa, dentre outras, a democratização das administrações municipais, baseada na participação popular.

Foi nesse contexto que surgiu a experiência de Orçamento Participativo (OP). Esse novo modelo de gestão pública representava um instrumento de gestão pública que possibilitava a população discutir e deliberar sobre o orçamento público, definindo parte das prioridades de investimentos.

As experiências positivas do OP, sobretudo em Belém possibilitaram a implementação do Congresso da Cidade. O Congresso da Cidade surgiu como novo modelo de gestão democrática, no sentido de propor políticas públicas para a cidade as quais não se restringissem apenas ao orçamento municipal, mas incluísse no debate com a sociedade o planejamento da cidade na sua totalidade.

O Histórico da participação no Brasil

A cidade de Belém é considerada como uma capital marcada por um processo de lutas, sobretudo durante a vigência da ditadura militar – momento em que a sociedade civil passava a contestar, através de mobilizações sociais, o autoritarismo imposto pelo estado. O ponto mais significativo dessas lutas aconteceu através da Constituição Federal de 1988. A Constituição possibilitou a legitimação de algumas conquistas que dizem respeito às liberdades democráticas

que foram cerceadas durante 25 anos. Essas conquistas possibilitaram a ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública.

Considerando que a divisão política do poder nos Estados da região Norte oscilava em função de grupos nacionais, regionais e internacionais que se mantinham alheios às necessidades das populações carentes, as quais se mantinham ausentes das estruturas de poder. A exclusão dessas populações dos processos decisórios acontecia em decorrência de três fatores: por esses Estados estarem localizados em áreas florestais, pelo fato da região estar localizada em zona de fronteira e por termos passados por anos de ditadura militar em nosso país.

Na panorâmica relacionada à distribuição populacional na região amazônica, verificamos uma predominância da população urbana sobre a rural, sendo que 99% da população encontravam-se na zona urbana e, somente 1% na zona rural¹, segundo dados estatísticos levantado em 2006.

A população de Belém no período de 1991 a 2000 tinha passado de 800.000 (oitocentos mil) habitantes para 1.400.000 (um milhão quatrocentos mil) habitantes².

Estes dados permitem-nos observar como Belém àquela época já se caracterizava como uma cidade com nível de urbanização bastante elevado, embora esse grande crescimento observado no meio urbano fosse considerado como um fato recente na história dessa cidade.

A partir de um contexto de um mundo urbanizado e globalizado é que buscamos analisar as experiências sócio-políticas, em especial na cidade de Belém, que se tornou um espaço complexo dentro de uma sociedade capitalista.

A escassez de políticas públicas urbanas durante vários anos colocava, segundo dados estatísticos do PNUD - Programa das Nações Unidas, levantado em

¹ Conforme. [http://. Federativo.bndes.gov.br](http://Federativo.bndes.gov.br).

² Segundo dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico de 2000.

2000, a cidade de Belém em destaque como uma das capitais brasileiras que possuíam um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)³ no Brasil.

Os problemas econômicos contribuía para uma visão caótica da cidade, provavelmente em decorrência da falta de uma presença mais efetiva da classe política que buscasse soluções para esses problemas, pois as ações dela, cada vez mais, se mostravam distantes das questões regionais e urbanas. Embora isso não demonstrasse a falta de lideranças políticas na região, pois desde a década de 70 já tínhamos ilustres lideranças políticas que eram representadas pelas elites políticas que vinham comandando o rumo do país e particularmente da Amazônia.

As conseqüências provocadas pelo “descaso político” pelo qual passou a região aliado ao passado de exploração por grupos econômicos são fatores que, provavelmente, podem explicar o aparecimento de vários movimentos sociais organizados, em busca de soluções para os problemas de uma população urbana. Esses movimentos começavam a surgir através de associações de bairros comunitários, comissões e federações que congregavam centros comunitários, clubes de mães, entre outros. Sendo que esses atores sociais em determinados momento da história do país uniam-se a outros setores mais representativos da sociedade, tais como: partidos políticos de esquerda, sindicatos, etc. que passaram a atuar em prol de lutas nacionais mais ampliadas, como foi o movimento de democratização do país.

A constituição dos movimentos sociais em Belém estava alinhada às lutas sociais mais amplas do país, embora expressando suas particularidades. Isso explica a importância de transformar o Brasil numa nação democrática, expresso através de um sentimento geral do povo em torno de uma mesma luta para conseguir esse objetivo. Entretanto, só a partir da década de 80 é que a população brasileira conquista o direito de escolher seus representantes, mais exatamente com as eleições para governos de Estados, em 1982. Com essa conquista, as cidades

³ O IDH é calculado através dos números da educação, longevidade e renda populacional. Os dados do PNUD apontam 0,806 para Belém, apresentados no ano de 2000: coeficientes estes que colocam Belém na 444ª posição entre os municípios brasileiros.

elegem seus governadores de bases ideológicas de esquerda e, esses governadores passam a apoiar o processo de democratização.

O processo de democratização possibilitou que homens, mulheres e jovens passassem a ter seus anseios e aspirações por democracia legitimados. Essa legitimação aconteceu de início por grandes acontecimentos históricos. Um deles foi a reforma da Constituição Federal que foi promulgada em outubro de 1988. Por meio dessa Constituição brasileira tivemos um marco importante no processo de democratização do País. Com isso, efetivou-se do ponto de vista legal a abertura de canais de participação popular na gestão pública.

A partir da vigência desta Carta Magna e com a aprovação de legislações específicas foram implementados nos vários níveis de governo os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos eram formados por membros do governo e da sociedade civil que passaram a orientar e acompanhar as políticas públicas setoriais: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, entre outras.

Outro acontecimento histórico que marcou esse processo de democratização no país foi com a participação do povo na primeira eleição direta para Presidente da República, em 1989. Esse foi um fato que não acontecia desde 1960. Esse período da história do país marca a transformação democrática, demarcando também o início das eleições diretas no país, tanto para a escolha de cargos no legislativo como no executivo, sejam eles de âmbito municipal, estadual ou federal.

Foi nesse cenário de lutas e conquistas rumo à democratização do país que, a partir dos anos 80, verificamos a implementação de experiências de gestão democráticas nos vários municípios brasileiros. Essas experiências possibilitavam a participação da sociedade nas decisões governamentais. Neste sentido, percebemos o fortalecendo e ampliação das formas de gestão pública que favorecem inter-relações mais próximas, cooperativas e democráticas entre estado e a sociedade, principalmente na esfera municipal de governo.

Esse processo começou a se expandir, especialmente a partir da década de 80 do século XX, num contexto de crise econômica no país e, ao mesmo tempo, de luta dos movimentos sociais, principalmente dos movimentos sociais urbanos (movimentos de bairros, movimento de luta pela moradia e outras organizações, como as comunidades eclesiais de base da igreja católica), que reivindicavam melhores condições de vida na cidade e, também pressionavam o regime para a abertura política e democrática, visto que o país ainda vivia sob o regime militar. Tais movimentos apontavam como alternativa, dentre outras, a democratização das administrações municipais, baseada na participação popular.

A experiência do Congresso da Cidade em Belém (2001-2004)

No segundo Governo do Partido dos Trabalhadores, em Belém, através da Frente Belém Popular (2000-2004)⁴, o modelo de gestão participativa, fundamentado no mecanismo do OP sofreu modificações, passando, portanto, a ser chamado de *Congresso da Cidade* - CC. A justificativa para tais alterações era no sentido de se ampliarem as discussões para além do Orçamento Participativo, isto é, ultrapassando o debate estritamente orçamentário, de forma a incentivar e adicionar novos conteúdos nas questões relativas à cidade.

O Congresso da Cidade surgiu por iniciativa do Governo Municipal. Sua formação começou a ser pensada e desenhada, em 1998, por uma comissão de técnicos, criada pelo então prefeito, Edmilson Rodrigues, que faziam parte de sua administração. Entretanto, o Congresso da Cidade somente passou a ser oficialmente considerado como instrumento de *planejamento e controle social* pelos governantes do município no seu lançamento, em 2001.

⁴Coligação Partidária representada pelo PT, PSB, PC do B e PPS.

A experiência do Congresso trazia em seu conteúdo elementos essenciais na área de discussão das políticas públicas e como o Orçamento Participativo já vinha sendo implantado em algumas cidades brasileiras.⁵

O Orçamento Participativo e O Congresso da Cidade se diferenciam segundo afirma Malato (2006, p.187) “por seus objetivos, uma vez que o primeiro constitui um instrumento de democratização orçamentária e o segundo expressa um espaço público para o debate de questões relativas às políticas públicas urbanas”. Entretanto, tanto um quanto outro possibilitavam, na prática, a inclusão dos atores e grupos, antes afastados dos processos decisórios sobre a distribuição de recursos e uso dos espaços da cidade. Esses instrumentos de participação possibilitaram o aprimoramento do sistema de co-gestão nas administrações municipais.

O Congresso da Cidade surge na cidade de Belém com a intenção de ampliar e substituir os espaços abertos deixados pelo Orçamento Participativo. Na realidade, os agentes governamentais dessa cidade argumentavam que o OP foi absorvido pelo Congresso.

O primeiro registro da experiência do Congresso da Cidade na cidade de Belém ocorreu no ano de 2001, na segunda gestão do Governo do Partido dos Trabalhadores(2001-2004), denominada de Frente Belém Popular. Tendo sido eleito como prefeito, Edmilson Rodrigues.

O Congresso da Cidade implantado em Belém, no ano de 2001 representava um avanço na construção no poder popular, fundamentado na experiência democrática do Orçamento Participativo, que mostrou ser possível termos um governo popular que se referencie na participação, no poder de decisão e na vontade de milhares de cidadãos.

O Congresso da Cidade apresentava, dentre as suas propostas, a possibilidade de se ampliar as discussões com a sociedade para uma perspectiva mais abrangente, que não se restringisse apenas ao orçamento municipal, mas

⁵Além de Porto Alegre e Belém, cidades como Campinas e Santo André, na região de São Paulo implementaram essa experiência. A primeira mantendo a denominação desse espaço público de Congresso e a segunda de Futuro da Cidade.

incluísse no debate com a sociedade o planejamento da cidade na sua totalidade, examinando, concebendo e definindo as suas diretrizes estratégicas.

A proposta do Congresso da Cidade ia além do OP, alargando o debate, incorporando toda a cidade num único processo, ao mesmo tempo mais rico e profundamente revolucionário e inovador, combinando o planejamento de curto e de longo prazos, em um processo em que a cultura política vai sendo transformada, na medida em que a apropriação da cidade vai se confirmando em processo contínuo de democratização dos espaços públicos do exercício de cidadania com respeito, liberdade e crítica.

No Congresso da Cidade todos podiam participar, tais como: os cidadãos em geral, os diversos grupos sociais organizados na cidade de Belém, todas as entidades populares, sindicais, patronais, estudantes, Organizações não-Governamentais (ONG's), grupos culturais, escolas de samba, torcidas organizadas e grupos sociais específicos, seja da área acadêmica, de gênero, etnia, de atividade econômica, política e cultural. Em fim, nele podiam participar todas as formas de organizações sociais.

O Congresso da Cidade tinha diversas instâncias de discussão e decisões, que iam desde as Plenárias Preparatórias, passando pelas Oficinas Preparatórias, pelos Congressos Distritais Temáticos e Assembléias Setoriais, Congressos Municipais Temáticos, até chegar ao Congresso de Belém, que representava o espaço maior de deliberação. Nele eram debatidas todas as propostas levantadas nos Distritos e Assembléias Setoriais, resultando na aprovação do documento final do processo de Congresso da Cidade, ocorridos durante todo o ano, que eram apresentados à cidade.

O Congresso da Cidade em Belém: um modelo de gestão democrática

O congresso da Cidade implementado em Belém significava um modelo de governar com a *participação popular e controle social*. Ele passou a ser considerado como um novo instrumento de participação popular e não apenas um

evento ou mesmo instância de decisão. Portanto, caracterizando-se como um processo de mobilização social e de mudança cultural, onde a vida da cidade passa a ser decidida pelo seu povo.

O Congresso da Cidade representava uma nova concepção de governo, fundada na convicção de que o povo mobilizado, consciente e estruturado em organizações de base pode assumir diretamente, em primeira pessoa, o governo de sua cidade. Ele era considerado como um movimento, um processo permanente e, uma forma de governar, o que proporcionava uma reflexão politizada, crítica e propositiva, e o alcance de um novo patamar na relação entre governo e sociedade.

Esse modelo de participação popular apresentado pelo governo municipal, instituía-se como um avanço, no que diz respeito à construção do poder popular fundamentado na experiência intitulada, “radicalmente”, democrática do Orçamento Participativo.

O Congresso da Cidade intitulava-se como “um modo de governar com participação popular, um processo de mobilização social, de mudança cultural onde a vida da cidade é definida pelo seu povo, se constituindo em um espaço público não estatal de planejamento da cidade⁶”.

A intencionalidade dos atores que participaram desta proposta era a de criarem um espaço de discussão sobre o planejamento urbano da cidade em sua totalidade, e que o mesmo envolvesse a participação de todos os segmentos sociais da sociedade civil organizada.

Outro fator considerável na construção do Congresso da Cidade era a ausência de uma concepção de sociedade, pois esse fato era percebido nas discussões políticas dos Partidos dos Trabalhadores durante a proposta do Orçamento Participativo.

Por isso, o argumento em favor dessa nova proposta como o definido pelo então prefeito municipal, Edmilson Rodrigues. Para o prefeito o Congresso havia surgido por se avaliarem como insuficientes os outros instrumentos de gestão democrática participativa já adotados e afirma, ao se apropriar do discurso de

⁶Cf. Regimento do Congresso da Cidade. 2001.

Vainer (2000) sobre a inadequação de técnicas do planejamento estratégico urbano, que existem

limitações ou impossibilidades para compartilhar esses instrumentos de planejamento com o objetivo estratégico de construção do poder popular, como também no tipo de planejamento participativo centrado exclusivamente na elaboração do orçamento da cidade – o Orçamento Participativo – OP. Dessa forma o Congresso da Cidade representa uma negação dialética ao negar o instrumental referido, o faz apropriando-se de suas positivities, superando-se qualitativamente (RODRIGUES apud MALATO, 2006, p.222)

Para o governante municipal,

“após demarcar o lugar da cidade no sistema capitalista como o espaço de trabalho social, do capital, das relações conflitantes e o lócus de complexos mecanismos de exploração, bem como de desigualdade social” ,o papel dos socialistas quando assumem governos locais em contextos capitalistas tem potencialidade histórica para ajudar na luta pela inclusão dos despossuídos, criando a ambivalência sócio-espacial propícia para que as classes que vivem do trabalho assumam papel ativo nas transformações sociais (RODRIGUES apud MALATO, 2006, p.222).

Num contexto capitalista a transformação social deve ser um objetivo e como tal

planejamento e execução das políticas públicas deve-se expressar num processo de democracia participativa, pressuposto para a inversão de prioridades e para a construção de uma nova cultura política (RODRIGUES apud MALATO, 2006, p.223).

Desta forma, defendemos uma hipótese que justifica a finalidade, em último caso, que é como enfatiza o autor “a busca da transformação da sociedade

capitalista para uma sociedade socialista” (RODRIGUES apud MALATO, 2006, p.223).

Neste sentido, o entendimento desse autor e o de que “o planejamento centrado na *dimensão material* só tem sentido como um meio para atingir a *dimensão imaterial*”.

Isso permite-nos apontar uma “negação dialética” apresentada por Rodrigues, já que aquele governante municipal, em sua gestão, fez o uso tanto do planejamento estratégico para organizar internamente a prefeitura, quanto do Orçamento Participativo.

Logo no início, com a implementação do congresso, ainda não eram visíveis as mudanças do OP para o Congresso da Cidade. Tais mudanças ainda não afetavam efetivamente o processo. Elas só começaram a serem percebidas quando vieram à tona os conflitos dentro dos espaços que foram criados para funcionarem como instâncias de co-gestão, planejamento e controle das ações governamentais.

Neste sentido afirma Malato (2006, p.223):

Na medida em que acontecia a transição, a forma de mobilização, a organização dos atores, as reivindicações das demandas e as decisões vão aos poucos perdendo o caráter inicial. Entretanto, no calor das propostas inovadoras, e mesmo com os conflitos, perpassando por entre esses espaços, eles só começam a ser percebidos e tematizados em médio prazo quando surgem manifestações contrárias à ordem já estabelecida, ou seja, ao modelo de gestão sustentado pelo Orçamento Participativo. (MALATO, 2006, p.223)

Desta forma, percebemos que os conflitos surgidos em decorrência da implementação desse novo modelo de gestão, só passaram a ser, realmente, percebidos e tematizados em médio prazo, mais precisamente no momento em que começavam a surgir manifestações contrárias à ordem que já estava estabelecida pelo Orçamento Participativo

Com a implementação do CC passaram a surgir novas pautas de reivindicações que por sua vez passavam a ditar a dinâmica dos sujeitos sociais

envolvidos, tanto por parte dos antigos atores, quanto por parte dos novos que passaram a existir. A partir daí surgem relações de “forças sociais” e políticas que entraram em cena nesses espaços públicos criados para democratizar essas relações.

Essas relações não foram harmônicas, ou se já, foram conflituosas. Isso fez com que surgissem conflitos que estavam relacionados, fundamentalmente, como enfatiza a autora, “com a participação e a representação, categorias essenciais para que se coloque em prática a democracia, seja através do modelo representativo, seja através do modelo participativo” (MALATO, 2006, p.224).

O Congresso da Cidade: uma análise a partir da percepção dos atores sociais envolvidos.

A proposta do Congresso da Cidade trazia elementos inovadores, quando se caracterizava como uma proposta que não se restringia apenas ao OP, mais, além disso, esse novo modelo de co-gestão trazia consigo mudanças estruturais no modelo proposto quando da ocorrência do OP, assim, alterando as bases metodológicas que davam sustentação a este último.

Com a percepção dos atores sociais que fizeram parte das duas experiências é possível detectarmos continuidades e discontinuidades. Apesar das divergências de opiniões sobre alguns aspectos desse processo que fizeram com que a administração municipal optasse por esse novo modelo de gestão, ficou claro para os atores consultados que foram unânimes em afirmar que estavam optando por um novo modelo de gestão pública centrado nos valores de gestão democracia participativa.

Ao realizarmos uma análise do ponto de vista da participação dos sujeitos sociais, podemos perceber que com esse novo modelo de gestão ampliaram-se os canais de participação da sociedade. Constatamos isso quando analisamos a participação em termos dos setores de representação que participavam não só nas

discussões das demandas públicas como também nas eleições para preenchimento das vagas de conselheiros.

Ressaltamos, também, que tanto o OP quanto o Congresso da Cidade foram implantados pelo governo municipal e que dentro de toda essa dinâmica em que os fatos aconteceram, não faltaram acomodações e expectativas por parte dos atores sociais. Apesar disso, muitos deles fizeram uma reflexão sobre esse processo. A percepção que tinham, era a de que como enfatiza Malato (2006, p.243) que “exatamente não houve um avanço em termos de movimento de reflexão coletiva” e, isso não ocorreu por alguns fatores, especialmente pela “falta de espaço e estratégia do conselho”, pois, conforme afirmou um dos conselheiros da cidade

tratava-se de algo novo, profundamente avançado, cheio de complexidade, desafios e indagações instigantes que precisam ser debatidas permanentemente de tal forma a fazer avançar a gestão democrática e a radicalidade da participação popular.(MALATO, 2006, p.243).

Neste sentido, a experiência vivenciada com a implementação desse novo modelo de gestão pública, baseado nos princípios da democracia participativa, foi algo desafiante para esses atores.

Acreditamos que muitas questões faltaram ser discutidas para que esse modelo tivesse um verdadeiro significado, como por exemplo: alguns conceitos essenciais que em termos qualitativos fariam a diferença na democratização da gestão que não fizeram parte dos debates.

Para Malato (2006) “a questão do controle social, da representação e participação” foram um dos conceitos que pouco foram discutidos, até mesmo teoricamente e, ainda acrescenta que

normalmente os atores incluídos em um partido de esquerda acabam tendo a noção que os caminhos que levam a transformação já estão a priori dados, como se fossemos todos partidários de uma mesma doutrina política.(MALATO, 2006, p.243).

Neste sentido, acreditamos que ausência de verdadeiros princípios tenha distorcido o verdadeiro significado do que fosse realmente uma democracia participativa. Isso nos leva ao entendimento de que essa ausência dificultou a sustentação na implementação desse modelo de gestão democrática em Belém.

Considerações Finais

Essa pesquisa nos possibilitou fazer uma análise de uma experiência de um novo modelo de gestão democrática, a partir do Congresso da Cidade no período compreendido entre 2001 a 2004, na cidade de Belém. Para essa compreensão foi necessário trilharmos alguns caminhos. Para isso, foi necessário analisarmos a origem que deu início a esse processo.

A cidade de Belém – palco dessa experiência – passou por uma administração municipal (1997 a 2004) que tinha como proposta a gestão democrática. No primeiro mandato do governo municipal (1997-2000), utilizou-se como instrumento o Orçamento Participativo (OP). No segundo mandato do governo municipal, utilizou-se como instrumento o Congresso da Cidade (2001-2004).

Ambos os instrumentos de democratização da gestão pública visavam à institucionalização de um modelo de democratização que ao parodiarmos Malato (2006, p. 245) podemos defender como “democratização do estado”, possibilitando, desta forma inversão de prioridades e ampliação da participação popular.

No processo de participação havia duas lógicas distintas: uma manifestando as expectativas dos atores que implementaram o OP e a outra que vinha da população. De um lado, estavam os integrantes do governo, ONG’s, partidos e mesmo a militância – composta pela classe média e setores intelectualizados – interpretavam os espaços criados pelo governo como via para a politização e conscientização da sociedade. Do outro lado, estava a população que objetivava resolver os problemas ignorados pelos governos em gestões passadas.

Ao analisarmos a experiência do Congresso da Cidade sob a ótica dos participantes envolvidos, verificamos que maioria da população estava interessada na resolução de problemas mais imediatos e localizados, embora seja possível identificarmos uma racionalidade implícita na participação, uma vez que os sujeitos sociais envolvidos tinham interesses específicos. Os interesses aparecem bem presente nas relações existentes entre o estado e a sociedade.

De um lado, encontramos os interesses dos membros do governo, especialmente por parte do grupo que conduzia os debates e procuravam fazer com que a gestão funcionasse como uma via de politização das relações entre estado e a sociedade. De outro, observam-se os interesses populares, especialmente, daqueles que participavam das assembléias, as quais traziam uma visão sedimentada de estado e governo como agência de resolução de problemas imediatos e de execução de obras e saneamento básico, como referência de estado, ou seja, do papel que ele deve executar frente à sociedade.

Ao apropriarmos dos termos de Carole Pateman (Apud MALATO, 2006, p. 252) ao pensar o “lugar da participação”, acreditamos que na experiência ocorrida em Belém, que se iniciou com o Orçamento Participativo e, em seguida deu continuidade com uma nova experiência – o Congresso da Cidade, a participação teve lugar fundamental para os governantes e sociedade de um modo geral.

A análise referente à implantação do Congresso da Cidade permitiu-nos compreender que a ênfase maior dada a esse modelo de democracia participativa recaiu em termos de ordem política mais planejada de médio e longo prazos, e que houve um maior direcionamento por parte do governo municipal, no sentido direcionar os debates, o que até então, quando da época do OP era tratado como atribuições de técnicos.

O Congresso da Cidade mostrou-se eficaz, em termos de qualificação para a disputa das políticas públicas urbanas e, sobretudo, por ter colocado vários segmentos sociais em um único espaço para discutirem e debaterem os rumos da

cidade. Entretanto, observamos também que o espaço do Congresso da Cidade ficou bem mais restrito a participação dos mais excluídos.

Além disso, a intencionalidade do governo se pautava por uma melhor qualificação das discussões e dos debates. Entretanto, o executivo municipal passou por problemas alheios a sua jurisdição, como foi à questão da perda do repasse de recursos do ICMS e entre outras variáveis que interferiram no percurso de sua gestão.

A pesquisa também permitiu compreendermos que essa experiência de gestão democrática foi bastante enriquecedora e significativa, na medida em que foi bem recebida pelos atores sociais locais, especialmente por aqueles que ficaram por muito tempo excluído das políticas públicas, sobretudo as populações residentes nos distritos periféricos.

A experiência do congresso da cidade nos deixou vários desafios como tema de discussão e reflexão. Um deles é qual a compreensão do verdadeiro lugar da participação num contexto de uma democracia participativa, haja vista a carência de alguns conceitos essenciais para a consolidação desse modelo de gestão. O outro é a necessidade, quando da implementação de um modelo de gestão democrática participativa, de uma proposta que tenha como referência uma política de estado e não uma política voltada para atender a interesses específicos, com são na maioria das vezes, os dos partidos políticos, representado por seus parlamentares.

Referências

AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 1996, p.168.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FRENTE BELÉM POPULAR. Programa de Governo da Frente Belém Popular, Belém, 1996.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto interno bruto dos municípios – 1999 - 2002. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 maio. 2005.

MALATO, Olinda Rodrigues. Democratização e Gestão Pública na Amazônia: do Orçamento Participativo ao Congresso da Cidade no município de Belém – PA (1997- 2004). Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas: 1982.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Caracterização da cidade de Belém; o governo do; a marca da participação popular. São Paulo: Polis, 2001.

MORAES. Aldecy Jose Garcia de. O processo redistributivo do orçamento participativo e do congresso da cidade em Belém do Pará. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2005.

NOVAES, Jurandir. Congresso da cidade: concepção de planejamento para além do orçamento participativo. In: RODRIGUES, Edmilson Brito et al. Congresso da cidade: construir o poder popular reinventando o futuro. Belém: Labor Editorial, 2002.

O LIBERAL. Jornal. Cadernos de Atualidades. Orçamento vence fronteira Belém, domingo, 30 de maio de 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal – 2000 e Relatório de Atividades do Exercício de 1999. Belém, 2000c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão. Balanço Geral do Orçamento Participativo – 1997 a 2000. Belém, 2000e.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Congresso da Cidade. Regimento do Congresso da Cidade, Belém, 2001a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal – 2001 e Relatório de Atividades 1997-2000. Belém, 2001b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal – 2002 e Relatório de Atividades do Exercício de 2001. Belém, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Conselho da Cidade. Belém de todas as falas: testemunhos, relatos e atos do congresso da cidade de Belém. Belém, 2003a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal – 2003 e Relatório de Atividades do Exercício de 2002. Belém, 2003b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Relatório Final do 3º Congresso da Cidade. Belém, 2003c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Congresso da Cidade. Relatório do Congresso da Cidade 2004. Belém, 2004a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Mensagem da Prefeitura de Belém à Câmara Municipal – 2004 e Relatório de Atividades do Exercício de 2003. Belém, 2004b.

RODRIGUES, Edmilson Brito. O futuro de Belém é o povo quem decide. In: RODRIGUES, Edmilson Brito et al. Congresso da cidade: construir o poder popular reinventando o futuro. Belém: Labor Editorial, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO-SEGEP. I Congresso Geral da Cidade de Belém: Milton Santos. Piano para Belém—2001. SEGEP. Regimento interno do Conselho do Orçamento Participativo. 2000.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO-SEGEP. O Congresso da Cidade. A experiência do planejamento com participação popular em Belém. Belém, 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO-SEGEP. Indicadores Belém. Para e Brasil, 1991-2001. Belém. 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. Indicadores dos Distritos Administrativos de Belém, Belém, 2004.

WELFOR, Francisco Correia. Qual Democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.