

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Ademocracia contra o estado. A notações sobre o congresso da cidade em Belém do Pará (2001 - 2004) .

Joana da Silva Barros.

Cita:

Joana da Silva Barros (2009). *Ademocracia contra o estado. A notações sobre o congresso da cidade em Belém do Pará (2001 - 2004)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/629>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

A democracia contra o estado

**Anotações sobre o
congresso da cidade
em Belém do Pará
(2001-2004)**

Joana da Silva Barros

*Doutoranda pelo Departamento de Sociologia
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
da Universidade de São Paulo
joanabarro@usp.br*

O Orçamento Participativo (OP) em Belém foi implantado na primeira gestão de Edmilson Rodrigues, eleito prefeito pelo Partido dos Trabalhadores, para a gestão 1997-2000. Este foi o primeiro OP implantado fora do centro-sul brasileiro. À semelhança do que acontecia em outros municípios administrados por partidos progressistas, a prática da “gestão democrática” foi um dos eixos estruturadores do programa de governo na campanha eleitoral e seguiu como uma bandeira

importante na administração. A idéia de transformar o OP num outro mecanismo de planejamento municipal foi lançada publicamente em 1998. Entretanto, a implantação deste novo instrumento, chamado Congresso da Cidade, efetivou-se em 2001, na segunda administração Edmilson Rodrigues, seguiu até o ano de 2004. O Congresso foi interrompido na atual gestão de Dulciomar Costa, eleito para os dois mandatos subseqüentes.

É importante para o entendimento do significado e impacto do OP e do Congresso da Cidade em Belém¹, o fato de que o Pará é um estado entrecortado por tensões rurais, movimentos camponeses, enfrentamentos das populações ribeirinhas e indígenas com grandes proprietários de terras, embates pela nova fronteira agrícola etc, e que estas questões se fazem presentes na própria cidade de Belém. Além disso, a Floresta Amazônica sofre um violento processo de desmatamento e, por ser a maior reserva de biodiversidade mundial, é palco de diversas formas de biopirataria. É em torno desta mesma floresta que se articulam movimentos em sua defesa, que se estabelecem relações entre as questões e grupos urbanos com os diversos povos indígenas e povos que habitam a floresta, e que esta constelação de experiências conecta-se com movimentos antiglobalização, outros tantos movimentos de defesa de direitos humanos e direitos difusos². A Floresta, assim, não é vista e vivida como espaço idílico e intocado, reduto da natureza e da vida selvagem; é sim, o palco singular onde se entrecruzam disputas e conflitos na nova fronteira de acumulação e reprodução do capital. É no centro desta dinâmica sócio-espacial que se situa Belém e, portanto, é a esta teia de relações que estão vinculados os sujeitos envolvidos nas disputas políticas que se desenvolveram no período tratado neste artigo.

A nomeação do processo de planejamento implantado em Belém como Congresso da Cidade indica os pressupostos que orientaram a administração e que se constituem como o diferencial em relação aos processos participativos no Brasil. Nos documentos consultados e nas falas dos entrevistados³, aparece claramente a intenção de implantar um mecanismo recoloca a cidade como

¹ Belém é a maior cidade da região Norte do Brasil, com aproximadamente 1,4 milhão habitantes, formando junto com os municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, a Região Metropolitana, com cerca de 1,8 milhões de habitantes (IBGE, 2007). É a capital do segundo maior estado do Brasil, o Pará, com mais de 1 milhão e 250 mil km² de território (corresponde a 14% do território nacional), que abriga parte da Amazônia brasileira com mais de 5 milhões de km², um quinto da reserva de água doce mundial e onde 4,1 milhões de pessoas vivem em áreas urbanas (66% da população total do estado). Na região Norte são 3,8 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, o que corresponde a 36% da população; no Pará, os considerados indigentes somam 2 milhões, ou seja, 40% da população do estado.

² Parte deste debate entre os ativistas que articulam em torno da Floresta movimentos de resistência à ordem capitalista mundial especialmente nesta sua fase chamada globalização, está registrado na publicação *Memória: II Encontro Americano pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo*.

³ As observações e questões deste texto baseiam-se no material empírico da minha pesquisa de doutorado em andamento. Já foram entrevistados conselheiros que participaram do Congresso da Cidade, o ex-prefeito da cidade e técnicos que trabalharam nesta administração.

espaço fundamental de disputa e deliberação política, retomando-a como um palco privilegiado dos conflitos e contradições sociais. A cidade, assim, ressurgiu como o lugar da diferença e do dissenso, da diversidade e da forja de um projeto de emancipação daqueles que foram esquecidos, ou melhor, apagados da história oficial; ou para usar os termos de Jacques Rancière (1996 e 1998), a cidade retorna ao centro da disputa pela *partilha do sensível*, é espaço e objeto da luta pela “parcela dos sem-parcela”. A cultura dos oprimidos e a reivindicação de uma “história cabana”⁴ são centrais neste processo de construção deste espaço político.

Um dos acentos principais na organização do Congresso da Cidade foi o fomento à participação dos setores organizados na mesma proporção que à participação dos “não organizados”. O estímulo à participação popular não somente através da representação política já existente, deu espaço e voz àqueles que estavam fora dos mecanismos de representação social, mas não baniu a representação política já constituída na cidade, como podemos ver pela configuração do Conselho da Cidade (instância deliberativa do Congresso), no qual também tiveram assento as entidades de classe e fóruns de representação legítimos e reconhecidos.

O Conselho da Cidade era eleito através de voto direto em urna e de delegação das entidades de classe e setores organizados, um misto de democracia direta e representativa. Ao todo cinquenta representantes formavam o Conselho, sendo três indicados pelo governo municipal mas sem direito a voto. Dos outros quarenta e sete conselheiros, vinte e quatro eram eleitos diretamente pela população credenciada para o Congresso; cinco eram eleitos pelos Conselhos Municipais; três eram representação sindical (CUT, CGT e Força Sindical), outros três de representação empresarial e dois representavam o movimento popular comunitário, todos eleitos em seus respectivos fóruns; oito eram eleitos nos Congressos Municipais Setoriais e expressam a representação da juventude com três delegados e um para cada dos outros setoriais (mulheres, deficientes, negros, homossexuais, índios); e completando o Conselho, um representante dos servidores públicos municipais, eleito em assembléia por seus pares e um delegado eleito pelas ONG's através de sua entidade de representação.

A concepção de *trabalhadores* aqui mobilizada afasta-se da noção clássica de *classe operária*, ainda que não se dissolva no amplo conceito de *sociedade civil* nem apague nas formas instituídas de

⁴ O resgate da história e da luta dos negros, dos índios de diversas tribos, dos pobres e explorados *lato sensu* recebeu especial tratamento por parte da administração municipal que procurava, através da cultura, afirmar um pólo político popular de sustentação e legitimação daquela gestão. Este “resgate e afirmação de identidade popular” condensaram-se na idéia de que Belém é uma “cidade cabana”. Esta formulação está num texto de Luis Arnaldo Campos, secretário de relações internacionais de Belém no período, intitulado *A cabanagem como construção de uma identidade revolucionária*.

representação social e política. Tal percepção parece retomar a noção thompsoniana de classe e recolocar sob questionamento no centro do Congresso da Cidade e do debate público, a formação social e política do Brasil e a experiência dos trabalhadores brasileiros.

Esta forma de nomear e dar visibilidade pública ao que se entende como experiência do trabalho e como experiência política popular, se desdobrou nos temas e questões que se consolidaram como eixos programáticos e prioritários desta administração. Contudo, parece ter relação com os assuntos e debates travados nas instâncias do Congresso da Cidade levados e tratados pela própria população e movimentos sociais participantes.

O funcionamento do Congresso baseava-se no cruzamento entre plenárias dos temas transversais e atividades de base territorial, além de contar com instâncias municipais de discussões setoriais e de direitos humanos. Cada um destes temas abarcava mais do que um setor da administração. Os setores – mulheres, negros, índios, homossexuais, idosos, crianças e deficientes – foram definidos em função do reconhecimento das discriminações e violências específicas sofridas e da necessidade de desenvolver mecanismos transversais de incorporação e tratamento destas questões no âmbito das políticas públicas municipais.

Os números da Secretaria Municipal de Planejamento sobre o 1º Congresso em 2001 apontam a participação de 25 mil pessoas nas instâncias congressuais (plenárias, oficinas preparatórias, congressos distritais e municipais), distribuídos igualmente em todos os distritos; registrou-se também a participação de moradores de Ananindeua e Marituba, municípios da Região Metropolitana. Na rodada municipal, a maior participação aconteceu nos congressos setoriais de mulheres e deficientes e nos congressos municipais temáticos, a maior participação foi no eixo inclusão social. Nos congressos distritais temáticos, os eixos inclusão social e juventude foram responsáveis por 50% da participação. Seguindo a mesma tendência de participação, de publicização e debate de questões e temas que revelam o grau de precariedade da vida que foi colocada em pauta no Congresso da Cidade, aparecem os setoriais de mulheres e de portadores de deficiência, responsáveis respectivamente por 47% e 32 % do total de participantes do congresso municipal de direitos humanos.

Além destes números iniciais, não é de menor importância o fato de que hoje uma das principais entidades de representação dos indígenas “urbanos” moradores da região metropolitana de Belém constituiu-se a partir das discussões no Congresso da Cidade, através dos congressos dos índios, que aconteceram regularmente desde 2001. Os indígenas organizados na Associação dos Indígenas

da Região Metropolitana de Belém (AIAMB) têm atualmente representação no Conselho Municipal de Direitos Humanos, desde 2003, e no Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, desde 2005 (Almeida, 2005).

Os números desta participação, cotejados com as entrevistas até aqui colhidas, revelam uma tensão no coração do Congresso da Cidade (e no Brasil, me parece): como articular uma orientação política de democratização dos espaços de gestão e do próprio acesso à cidade com as necessidades prementes expressas tanto na temática quanto na participação dos segmentos que acorreram para o debate público que se fomentou em Belém?

Se por um lado, estes números iniciais expressam um real espraiamento da participação a setores cuja representação política está historicamente comprometida, é importante dizer que estes segmentos (mulheres, deficientes, juventude, indígenas e aqueles que se mobilizam para os programas de inclusão social) são extremamente vulneráveis e vivenciam historicamente a destituição de direitos. O que repõe o debate entre *pobrezza* e *política*, pobreza e os limites da ação política num contexto cada vez mais marcado por programas sociais, cujo horizonte de universalização está comprometido, ou pelo menos, nublado.

Os temas e questões presentes vida política de Belém apontam não somente para sua especificidade em relação ao Brasil e à construção de mecanismos de participação popular e de ampliação da cidadania. A hipótese desta comunicação é que esta experiência em Belém pode falar sobre o próprio processo recente de constituição da vida política brasileira, justamente *através e em função* daquilo que parece, à primeira vista, afastá-la da média das experiências brasileiras.

Dito de outra maneira, parte da tradição do pensamento brasileiro entendeu São Paulo como síntese (imperfeita, é verdade) e como indutor da modernização brasileira. As clivagens arcaico-moderno e urbano-rural compreenderam as dificuldades (ou especificidades, se lidas em outra chave) de modernização e de democratização brasileiras na chave explicativa da falta e da incompletude. Tal formulação ancorava-se na leitura do processo de desenvolvimento econômico e transformação da estrutura e da socialibilidade políticas através da superação do passado brasileiro, nomeado como colonial, escravista, rural, atrasado, arcaico, marcado pela violência privada no mundo público. Todos estes atributos deveriam ser superados pela modernidade vindoura, assim como, extrapolando o argumento, supunha-se deveriam ser superados os grupos e/ou camadas sociais que corporificavam este *atraso*. Entretanto, este *passado* parecia resistir e impregnar as novas e desejadas formas de sociabilidade brasileira – modernas, bem frisado.

A questão que se coloca e ajuda a compreender a própria constituição desta experiência de participação popular em Belém (e suas diferenças, inclusive, em relação a outras cidades) é o próprio conteúdo do que foi mobilizado na aposta política que se pretendeu naquela experiência. De certa maneira, o que se colocou no centro da vida política nos interroga sobre a possibilidade de politização e publicização da pobreza e desta nossa “herança arcaica” (Telles, 2001).

No curso da experiência de participação popular em Belém, os movimentos que disputaram os rumos do Congresso da Cidade, mobilizaram e colocaram na cena política tudo aquilo que, segundo uma parte expressiva literatura sociológica, seria superado pela modernidade brasileira: a tradição indígena, a tradição dos negros escravizados, a tradição das revoltas populares. Esta participação dos “sem-parcela” num processo de debate e planejamento público justamente em um período de afirmação do projeto de ampliação da democracia e de consolidação da face moderna do Brasil, nos indaga sobre a nossa própria formação social e sobre os impasses da construção de um projeto nacional. Afinal, a partir de quais culturas e perspectivas encenamos/constituímos a vida pública brasileira⁵ ?

As rodadas territoriais e temáticas do Congresso contaram com pequena normatização de instituição e funcionamento, se comparamos a outros processos de participação popular no Brasil⁶. Em Belém, este arcabouço institucional se materializou na incorporação de estruturas e recursos disponibilizados pelo município para viabilização do processo congressual, através de investimento nas atividades preparatórias e de mobilização, e pouco se converteu em normatização dos procedimentos internos ao Congresso. Entretanto, a preocupação sobre a sobrevivência do Congresso para além daquela gestão aparece na fala oficial, informada justamente pela pouca segurança de continuidade institucional.

A pequena normatização dos processos e instâncias do Congresso da Cidade apontam para uma reelaboração do papel do Estado e sua relação com a sociedade civil, traz no seu bojo a intenção de fomentar a invenção de um espaço público marcado pela autonomia e pela constituição de um

⁵ “Em toda discussão social em que há efetivamente algo a discutir é essa estrutura que está implícita, *essa estrutura na qual o lugar, o objeto e os sujeitos da discussão estão, eles próprios, em litígio* e têm primeiro de ser testados. Antes de qualquer confronto de interesses e de valores, antes de qualquer submissão de afirmações a pedidos de validade entre parceiros constituídos, *há o litígio em torno do objeto do litígio, o litígio em torno da existência do litígio e das partes que neles se enfrentam.*(...) A afirmação de um mundo comum efetua-se assim numa encenação paradoxal que coloca juntas a comunidade e a não-comunidade.” (Rancière, 1996, pg. 65-66 – grifos meu)

⁶ Parte da literatura sobre participação popular aponta o fato de que muito das “energias utópicas” postas nestes mecanismos foram consumidas pela dinâmica interna de normatização do funcionamento e dos procedimentos dos conselhos e suas instâncias, desestimulando a participação, sobretudo, dos setores populares, dando a estes espaços acento técnico, tornando-os menos um lugar de debate político. Ver especialmente Dagnino, 2002 e Rizek, 2007.

poder popular. O Congresso da Cidade em certa medida pode ser lido como uma tentativa de enraizar a experiência de democratização radical na vida pública.

No livro em que discute os sentidos da *democracia contra o Estado*, Miguel Abensour⁷ condensa o que poderia ser em potência a tentativa de elaboração da política, e que me parece ser uma chave pertinente para compreender a experiência de Belém:

“Em resumo, uma transformação do poder, em condições de agir em concerto, ou se preferir, uma passagem do poder *sobre* os homens, ao poder *com* os homens e *entre* os homens, o *entre* sendo o lugar em que se ganha a possibilidade de um mundo comum.” (pg. 127, grifos do autor)

Neste sentido, as diferenças do Congresso da Cidade em relação a outros processos de participação não são uma questão meramente formal; a estrutura do Congresso da Cidade, seu funcionamento, os temas ali tratados e os sujeitos concernidos nesta disputa são, *ao mesmo tempo*, forma e conteúdo. É esta estrutura que nos permite ver aquilo que continuou nublado na consideração da formação brasileira e permite tomar as nossas “especificidades” como elementos constitutivos e não com distorções a serem superadas.

A experiência de Belém nos abre uma perspectiva a partir da qual interrogar a participação popular no Brasil: considerá-la coma experiência que excede os limites da gestão das precariedades justamente porque incorporou/introduziu na gestão das cidades a dimensão utópica, através da participação e do olhar daqueles que historicamente estiveram à margem da vida pública. Espelham-se nos seus pressupostos e no seu cotidiano, as esperanças de um projeto de transformação social que, reconhecendo os limites da ação municipal, não se abstém do debate e da disputa política estratégica. Disputa e utopias que se constituem a partir da memória de luta dos oprimidos, dos cabanos e dos povos da floresta como sujeitos da forja de um futuro para esta cidade, e quiçá, para o país.

⁷ *A democracia contra o Estado: Marx e o momento maquiaveliano* é o título do livro de Abensour (tomado emprestado para nomear este artigo), que discute o legado de Karl Marx e o estatuto da política em sua obra, enfrentando temas centrais para discussão da modernidade: a ação política, o Estado, a liberdade. Neste livro, o autor conceitua a *nova democracia* justamente como uma possibilidade de experiência política que se faz não dentro do aparelho estatal mas, sobretudo, dirigindo-se contra ele.

Bibliografia

- ALMEIDA, Alfredo Wagner. *Os indígenas na Cidade de Belém*. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, Série Movimentos Sociais e Conflitos nas Cidades da Amazônia. Fascículo 1. UFAM, 2005.
- ABENSOUR, Miguel. *A democracia contra o Estado. Marx e o momento maquiaveliano*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e Espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- RIZEK, Cibele. “São Paulo: orçamento e participação” in OLIVEIRA, F. & RIZEK, C. *A Era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- NOVAES, Jurandir; MATOS, Lucília e WAGNER, Alfredo. *Belém de todas as falas: testemunhos, relatos e atos do Congresso da Cidade*. Belém: Vanguarda, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F; PAOLI, M.C.; RIZEK, C.S. “Atas da Revolução: O Orçamento participativo em São Paulo” In *Democracia Viva*, Rio de Janeiro: Ibase, 2003.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. *Memória: II Encontro Americano pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo*. Belém: PMB, 2002.
- RANCIÈRE, Jacques. *O Desentendimento*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34/USP, 2001.
- THOMPSON, E.P. *Tradicón, Revuelta y Conciencia de Clase*. Barcelona: Editorial Crítica, 1984.