

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL - PROPUR

Planejamento e gestão participativos em Belém-Pa: o Congresso da Cidade (2001-2004)

AUTORA:

Rosa Sulaine Silva Farias

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito necessário para a obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional.

ORIENTADORA:

Profa. Dra. Eva Machado Barbosa Samios

Porto Alegre/RS – Brasil

Dezembro/2004

PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVOS EM BELÉM-PA: O CONGRESSO DA CIDADE (2001-2004)

ROSA SULAINÉ SILVA FARIAS

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre.

Aprovada por:

Professora Dra. Eva Machado Barbosa Samios – Orientadora

Professor Dr. Luciano Joel Fedozzi

Professor Dr. João Farias Rovatti

Professor Dr. Oberon da Silva Mello

Porto Alegre/RS – Brasil

Dezembro/2004

Aos meus pais, Ana e Juvenal,
que, a sua maneira, souberam me
apresentar um mundo de emoção,
amor, carinho, humildade,
amizade, respeito, justiça,
sabedoria e razão.

Aos meus irmãos: Domingos,
Dilson, Luís, Dulce (*in memoriam*),
Orimaldo, Ronaldo, Odilene,
Paulo, Marilurdes, Kleber, Nonato,
Andréa e Pedro.

Ao Dilson, Duca, Yuri,
Tathiana, Rafael e Júnior,
minha segunda referência de
família.

OFEREÇO

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho de pesquisa é, sempre, produto de muitas participações.

A minha orientadora, Profa. Dra. Eva Machado Barbosa Samios, pela orientação, amizade, paciência e ensinamentos; e, também, pelas críticas construtivas, que só fizeram reforçar em mim o interesse pela pesquisa científica.

A minha mãe, pela vida, pelo seu amor, pela sua força e por estar sempre presente na minha vida.

Ao Ronaldo, pela amizade, incentivo, sugestões e leitura dos primeiros rascunhos deste trabalho.

Ao Orimaldo, pela amizade, incentivo e apoio dado em minha pesquisa de campo (com seu carro sempre a disposição).

Ao Kleber, Nonato, Lurdinha, Paulinha e Bianca, pela amizade, paciência, incentivo e apoio vital nos momentos finais dessa jornada.

À Capes, pelo apoio financeiro.

Às secretárias do PROPUR, Rosane, Mariluz e Neiva (*in memoriam*), pela convivência, amizade e paciência.

Aos amigos do curso de Pós-Graduação, pela convivência, companheirismo e momentos agradáveis, regados a churrasco e a moqueca: Geraldo, Fabiano, Samir, Zé Carlos, Giovanilton, Carlos, Adriana, Vanessa, Virginia, Rozana, André, Adriane Batata, Débora, Sérgio e Ademir.

Às amigas Paola e Carolina, pela amizade e ajuda com as traduções.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Belém, que forneceram os dados necessários para que esta pesquisa fosse realizada.

Aos conselheiros da cidade de Belém, pela atenção, paciência e tempo concedido nos depoimentos – sem os quais, parte desta pesquisa não teria sido possível.

A todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram para que este trabalho fosse realizado.

(...)

MARCO POLO: (...) os carregadores, os pedreiros, os lixeiros, as cozinheiras (...), as lavadeiras (...), as mães de família (...), só existem porque pensamos neles.

KUBLAI KHAN: Para falar a verdade, jamais penso neles.

MARCO POLO: Então não existem.

KUBLAI KHAN: Não me parece ser essa uma conjectura que nos convenha. Sem eles, jamais poderíamos continuar balançando encasulados em nossas redes.

MARCO POLO: Devemos rejeitar a hipótese, então. Portanto, a hipótese verdadeira é a outra: são eles que existem, não nós.

KUBLAI KHAN: Acabamos de demonstrar que, se nós existíssemos, não existiríamos.

MARCO POLO: Ei-nos aqui, de fato.

(Ítalo Calvino – *As Cidades Invisíveis*)

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

RESUMO

ABSTRACT

RÉSUMMÉE

INTRODUÇÃO.....16

PARTE I

REFERENCIAIS E METODOLOGIA

CAPÍTULO I – Referencial teórico-conceitual e procedimentos metodológicos....27

1.1 – Referenciais.....27

1.1.1 – Acerca do termo planejamento.....27

1.1.2 – Acerca da participação.....32

1.2 – Procedimentos metodológicos.....38

1.2.1 – Hipótese de trabalho.....38

1.2.2 – Metodologia.....38

PARTE II

O PLANEJAMENTO E SUA TRAJETÓRIA NA SOCIEDADE PÓS-INDUSTRIAL E NO BRASIL

CAPÍTULO II – O planejamento na sociedade pós-industrial e suas novas tendências.....41

2.1 – O planejamento na sociedade pós-industrial.....41

2.3 – As novas tendências do planejamento.....44

CAPÍTULO III – O planejamento na sociedade pós-industrial e suas novas tendências.....51

3.1 – Dos primeiros anos à redemocratização.....51

3.2 – Do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ao Planejamento Participativo....55

CAPÍTULO IV – Novas orientações do planejamento no Brasil.....	60
4.1 – Experiências de participação na gestão e planejamento urbanos.....	60
4.2 – Democratização do planejamento e Poder Local.....	65

PARTE III

URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO EM BELÉM:

ANTECEDENTES E TRAJETÓRIAS

CAPÍTULO V – Primórdios da urbanização e do planejamento em Belém.....	69
5.1 – O processo de urbanização de Belém e as primeiras iniciativas de desenvolvimento.....	69
5.2 – Desenvolvimento institucional e planejamento em Belém.....	75
CAPÍTULO VI – A vitória do Partido dos Trabalhadores e o Orçamento Participativo.....	80
6.1 – O Orçamento Participativo em Belém.....	80
6.2 – A transição para o Congresso da Cidade.....	84

PARTE IV

O CONGRESSO DA CIDADE: INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO VII – O Congresso da Cidade.....	88
7.1 – Diretrizes e constituição do Congresso da Cidade.....	88
7.2. – Critérios para a seleção de demandas.....	94
7.3 – Gênero e faixa etária dos participantes.....	97
CAPÍTULO VIII – Instâncias de participação e dinâmica do Congresso da Cidade.....	99
8.1 – Instâncias de Participação.....	99
8.2 – Como funciona o Congresso da Cidade.....	100
8.2.1 – O Conselho Distrital.....	102
8.2.2 – O Conselho da Cidade.....	103
CAPÍTULO IX – O Conselho da Cidade e o perfil dos conselheiros.....	105
9.1 – Composição do Conselho.....	105
9.2. – Atribuições do Conselho.....	106
9.3 – O perfil dos conselheiros.....	108

9.3.1 – Categoria de representantes.....	108
9.3.2 – Conselheiros por gênero.....	109
9.3.3 – Distribuição etária.....	110
9.3.4 – Nível de escolaridade.....	110
9.3.5 – Ocupação.....	111
9.3.6 – Renda familiar.....	112
CAPÍTULO X – Avaliação dos conselheiros sobre o Conselho da Cidade e a participação do Poder Municipal.....	113
10.1 – Motivos da participação.....	113
10.2. – Tipos de participação.....	113
10.2.1 – Participação ao longo do processo.....	113
10.2.2 – Participação dentro do Conselho da Cidade.....	114
10.3 – Avaliação dos conselheiros sobre o Conselho da Cidade.....	115
10.3.1 – Importância da participação.....	115
10.3.2 – Conhecimento sobre os problemas da cidade.....	116
10.3.3 – Conhecimento sobre planejamento.....	117
10.3.4 – Tipos de reivindicação.....	117
10.4 – Avaliação dos conselheiros sobre o Poder Municipal.....	118
10.4.1 – Avaliação do papel do Poder Municipal.....	118
10.4.2 – Avaliação do processo decisório.....	120
10.5 – Síntese dos resultados.....	121
CAPÍTULO XI – Considerações finais: até onde se avançou?.....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132
ANEXO A.....	138
ANEXO B.....	142

LISTA DE FIGURAS

FIGURA O1 – Mapa da Região Metropolitana de Belém.....	75
FIGURA O2 – Mapa Distritos Administrativos e bairros de Belém.....	85
FIGURA O3 – Organograma do Congresso da Cidade de Belém.....	123

LISTA DE GRÁFICOS

GRAFICO 01 – Participação por Distrito Administrativo.....	97
GRÁFICO 02 – Faixa etária dos Participantes do Congresso da Cidade de Belém.....	97
GRÁFICO 03 – Gênero dos participantes do Congresso da Cidade de Belém.....	98

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – Belém – Principais investimentos do Poder Municipal sobre o total do orçamento público (1997-200).....	83
QUADRO 02 – Belém – Gestão (2001-2004): Matriz demonstrativa da relação entre diretrizes estratégicas, temas centrais e órgãos municipais.	90
QUADRO 03 – Belém: Percentual de demandas em relação à população dos Distritos.....	96
QUADRO 04 – Belém: População residente por Distrito em 2000.....	96
QUADRO 05 - Belém: Relação entre número de Conselheiros Distritais e número de habitantes por Distrito.....	101
QUADRO O6 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conselheiros segundo categorias.....	108
QUADRO O7 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conselheiros de acordo com o gênero.....	109

QUADRO 08 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): faixa etária dos conselheiros.....	109
QUADRO 09 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): nível de escolaridade dos conselheiros.....	110
QUADRO 10 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): tipo de ocupação dos conselheiros.....	111
QUADRO 11 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): renda familiar dos conselheiros.....	111
QUADRO 12 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): filiação dos conselheiros a entidades sociais.....	112
QUADRO 13 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): motivos da participação no Conselho da Cidade.....	113
QUADRO 14 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): participação no processo do Congresso da Cidade.....	114
QUADRO 15 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): orientação na tomada de decisão.....	114
QUADRO 16 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): negociação entre os conselheiros.....	115
QUADRO 17 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): votação consensuada.....	115
QUADRO 18 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): participação o planejamento municipal.....	116
QUADRO 19 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conhecimento dos problemas gerais da cidade.	116
QUADRO 20 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conhecimento sobre planejamento.....	117
QUADRO 21 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): serviços mais solicitados.....	117
QUADRO 22 – Belém: os principais investimentos do Poder Municipal sobre o total do orçamento público (2001-2003). ..	118
QUADRO 23 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): avaliação do Congresso da Cidade.....	119
QUADRO 24 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): divulgação antecipada das reuniões.	119

QUADRO 25 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): reuniões para tratar do planejamento municipal.....	120
QUADRO 26 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): cumprimento das decisões finais do Conselho.....	120
QUADRO 27 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): Melhoria da qualidade de vida através do Congresso da Cidade.....	121
QUADRO 28 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): pressão do Conselho sobre o Poder Municipal.	121
QUADRO 29 – Belém: matriz demonstrativa dos principais aspectos do OP e do Congresso da Cidade.	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

AR – Administração Regional

CODEM – Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém

COHAB-Pa – Companhia de Habitação do Pará

COSANPA – Companhia de Saneamento do Pará

CTBEL – Companhia de Transportes do Município de Belém

DA – Distrito Administrativo

FUMBEL – Fundação Cultural do Município de Belém

FUNDHAP – Fundação da Habitação Popular

FUNVERDE – Fundação de Parques e Áreas Verdes de Belém

NPCP – Núcleo de Participação e Controle Popular

PD – Plano Diretor

PDGB – Plano de Desenvolvimento da Grande Belém

PMB – Prefeitura Municipal de Belém

RA – Região Administrativa

RMB – Região Metropolitana de Belém

SAAEB – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém

SEAC – Secretaria de Ação Comunitária

SECON – Secretaria Municipal de Economia

SEFIN – Secretaria Municipal de Finanças

SEGEP – Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão

SEMOB – Secretaria Municipal de Obras

SESAN – Secretaria Municipal de Saneamento

SESMA – Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente

SEURB – Secretaria Municipal de Urbanização

RESUMO

Esta dissertação estuda a experiência do Congresso da Cidade, promovida pela prefeitura de Belém-Pa durante o período de 2001-2004: um modelo de planejamento municipal caracterizado pela participação da população na discussão e elaboração de políticas e projetos de desenvolvimento para a cidade. O objetivo do estudo é verificar de que forma a experiência do Congresso da Cidade de Belém se apresenta como um novo processo de planejamento e representa uma ruptura com a cultura tradicional-tecnocrática do planejamento no Brasil. O estudo conclui positivamente que a experiência vem contribuindo para a formação de uma nova cultura de planejamento no país.

ABSTRACT

This dissertation is a study on the experience held by Congresso da Cidade, implemented by Belém-PA municipality from 2001 to 2004: a city planning model characterized by popular participation in discussing and elaborating development policies and projects to the city. The aim of this research is to identify by which means and how Congresso da Cidade experience in Belém may be presented as a new process in planning and represents a break in traditional-technocratic planning culture in Brazil. The study comes to the positive conclusion that the experience has contributed to the genesis of a new planning culture within the country.

RÉSUMÉE

Ce mémoire abordera l'expérience du « Congrès de la ville », mis en place par la mairie de Belém pendant la période de 2001 – 2004 : il s'agit d'un outil de planification urbaine dont la caractéristique principale se traduit par la participation des habitants aux discussions et à l'élaboration des politiques et des projets de développement urbain. L'objectif de cette étude est de vérifier de quelle manière le « Congrès de la ville » se présente comme un nouvel outil de planification urbaine et comment représente-t-il une rupture avec la culture traditionnelle-technocrate de la planification urbaine au Brésil. L'étude montre que l'expérience du « Congrès de la ville » participe de manière significative et positive à la formation d'une nouvelle culture de la planification urbaine dans ce pays.

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como temática os novos modelos de planejamento urbano no Brasil, sendo uma de suas características a inclusão de novos atores no processo, apontada como elemento principal de ruptura com as práticas do passado.

Dentro deste tema nossa investigação focalizou especificamente o Congresso da Cidade de Belém-Pa, que se apresenta como um novo espaço de planejamento municipal participativo, no qual o Governo Municipal e a sociedade civil (organizada ou não) discutem, elaboram e decidem juntos sobre as políticas públicas.

Tema

A luta pela redemocratização, quando se instaurou no Brasil, a partir da década de 80, estendeu-se também ao planejamento, manifestando-se no desencadeamento do processo de luta pelo “direito à cidade”. Em meados da década surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Neste momento entram em cena, na luta pelo direito à cidade, atores que até então eram meros coadjuvantes no cenário político – ong’s, movimentos populares, lideranças sindicais, etc. Mas, foi somente com a Constituição Federal de 1988 – quando os municípios ganham autonomia para elaborar suas próprias leis – que a participação do cidadão no planejamento e gestão das cidades ganha destaque.

Vale lembrar que a preocupação dos governos municipais em criar espaços de participação popular nas decisões de governo já era uma tendência que vinha se difundindo no Brasil desde a década de 70, quando os municípios de Boa Esperança, no Estado de Espírito Santo, e de Lajes, no Estado de Santa Catarina, experimentaram formas participativas de gestão.

Uma mudança oriunda do processo de democratização, no planejamento, foi a substituição dos planos de desenvolvimento urbanos, que eram elaborados e/ou coordenados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU¹), extinto em 1974, pelos Planos Diretores Municipais, previstos na Constituição Federal de 88. Esses planos anunciavam uma nova etapa no processo democrático brasileiro, na medida em que se esperava deles, além da ampliação dos poderes do Município, uma maior possibilidade de participação da sociedade civil no planejamento e gestão das cidades. Contudo, na prática, o que se observou foi a proliferação de Planos Diretores de caráter extremamente técnico, com decisões difíceis de explicar ao cidadão em geral, e que nem sempre podiam ser compreendidas por este, frustrando, assim, as expectativas de quem lutava por uma maior participação no planejamento e na gestão das cidades.

O débil desempenho dos Planos Diretores Municipais, aliado, ainda, à forte presença do planejamento tradicional-tecnocrático² herdada do período militar – modelo no qual as decisões dos investimentos públicos ficavam nas mãos de um pequeno grupo de executivos e técnicos que faziam parte da burocracia estatal –, fez surgir a busca por instrumentos mais eficazes, tanto do ponto de vista de uma maior participação da sociedade civil, quanto de uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos, a fim de amenizar as tensões sociais produzidas pelo difícil acesso aos serviços urbanos por parte de uma grande parcela da população.

Em substituição ao planejamento tradicional-tecnocrático surgem então, em fins da década de 80, duas novas vertentes de planejamento no Brasil. A primeira é a

¹ Órgão criado pelo Governo Federal, através do Decreto Lei nº 59917, de 1964, para coordenar nacionalmente a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado.

² Adota-se o termo tradicional-tecnocrático, definido por Carlos Matus (1996), como referência ao tipo de planejamento que se caracteriza por um único ator que planeja de forma autoritária, geralmente o Estado, tentando controlar um sistema que compreende agentes com condutas previsíveis.

dos chamados Planos Estratégicos de Desenvolvimento – em virtude da experiência de Barcelona, que ganhou destaque em todo mundo –, nos quais as reformas urbanas são empreendidas mais sob uma ótica econômica que social. O objetivo manifesto daquele modelo de planejamento passa a ser o de tornar as cidades mais competitivas. Para tanto, tratava-se prioritariamente de melhorar o conjunto das infra-estruturas urbanas para torná-las mais atrativas para os investidores, garantindo-se secundariamente, na medida do possível, a paz social (OSMONT, 2002).

A outra vertente é representada por novos mecanismos de participação como o do Orçamento Participativo e o do Congresso da Cidade, que vêm desde então multiplicando-se pelo país e cuja principal virtude tem sido levar o orçamento municipal ao debate público, a fim de garantir uma distribuição mais justa dos recursos na cidade. Este modelo é o do planejamento democrático ou participativo.

O resultado de todos esses processos, pode-se dizer, é que atualmente, num grande número de cidades brasileiras, o ato de planejar implica na articulação de diversos sujeitos e interesses. Esta concepção reflete a busca da sociedade por mecanismos de participação democrática e a expectativa de que possibilitem superar os desequilíbrios na distribuição dos serviços públicos a que as cidades estão submetidas. Com isso, o processo democrático passa a ser um componente importante dos novos modelos de planejamento das cidades, garantindo sua vinculação com a diversidade da vida urbana.

Esta dissertação nasceu do interesse em aprofundar o entendimento sobre esses novos modelos de planejamento urbano no Brasil, os quais se caracterizam pela inclusão da sociedade civil no processo, apontada como elemento de ruptura com as práticas do passado. Nosso problema de estudo focalizará especificamente o Congresso da Cidade de Belém-Pa, que se apresenta como um novo espaço de planejamento municipal compartilhado, no qual a sociedade civil discute, elabora e decide em conjunto com o Poder Municipal as diretrizes de desenvolvimento para a cidade, cujo discurso garante ter invertido a lógica da “cidade vista de cima”.

Objetivos

Esta dissertação tem a preocupação de investigar o novo processo de planejamento urbano em Belém, no sentido de colaborar para o entendimento, aprofundamento e avanço do processo de democratização do planejamento no Brasil. Dentro dessa problemática, o presente estudo examina a experiência do Congresso da Cidade de Belém à luz da relação existente entre planejamento urbano e participação popular, com o objetivo específico de verificar de que forma a experiência do Congresso da Cidade representa um novo processo de planejamento urbano e uma ruptura com a cultura tradicional-tecnocrática do planejamento no Brasil. Para isto foi preciso analisar em que se baseiam as principais mudanças na organização e na atuação desse novo modelo de planejamento urbano; verificar se há uma coerência entre discurso e prática; identificar que setores da sociedade participam do processo; e finalmente levantar algumas ações resultantes do processo e investigar como os setores da sociedade, que participam, avaliam o processo.

Justificativa e relevância do estudo

Embora as novas formas democráticas de planejamento venham sendo implantadas no Brasil desde a década de 80, ainda são poucos os trabalhos que abordam as novas experiências que se multiplicam pelo país. O caso mais estudado vem sendo o do Orçamento Participativo de Porto Alegre, mas as diferentes condições políticas, sociais e econômicas das várias cidades brasileiras vêm gerando processos e resultados diferenciados. Portanto, somente através do estudo e comparação dessas experiências acumuladas será possível aumentar o conhecimento sobre o processo de democratização do planejamento no país.

Belém, tanto pela tradição política conservadora, como por seu papel de pólo regional na rede urbana amazônica, apresenta especificidades que justificam uma análise da experiência do seu novo modelo de planejamento, através do Congresso da

Cidade, no sentido de colaborar para o entendimento, aprofundamento e avanço do processo de democratização do planejamento no Brasil. A inexistência de estudo semelhante justifica, também, sua relevância.

O problema de estudo

O Município de Belém possui uma área total de 505,82 km², sendo 173,78 km² de área continental e 332,04 km² de área insular, formada por 43 ilhas. Belém apresenta ainda uma população total de 1.280.614 habitantes, dos quais 1.272.354 residem na área urbana e 8.260 vivem na área rural, representando 71,32% da população da Região Metropolitana de Belém³. A cidade tem-se caracterizado como espaço privilegiado de concentração econômica e populacional e, por conseguinte, enfrentado as conseqüências previsíveis no âmbito do espaço urbano construído e da qualidade de vida de sua população (RODRIGUES, 2000).

No ano de 1997 a cidade de Belém passou a experimentar, pela primeira vez na sua história, uma nova situação de gestão e planejamento participativos. A vitória do Partido dos Trabalhadores na capital, naquele ano, introduziu novos mecanismos de participação popular, a qual teve início com a implantação do Orçamento Participativo (OP) – experiência importada de Porto Alegre-RS –, e foi ampliada através do Congresso da Cidade, que vai substituir o OP de Belém a partir de 2001, já na segunda gestão petista na capital.

O Orçamento Participativo foi a primeira tentativa do Poder Municipal de abrir um espaço de participação direta da população no planejamento e gestão da “coisa pública”. Através dele, a administração buscava dar oportunidade ao cidadão de participar do controle sobre os gastos públicos, de escolher as prioridades de investimentos, além de fiscalizar a execução das demandas apresentadas e aprovadas.

³ Fonte IBGE – Censo 2000

Entretanto, o OP apresentava limitações de participação da população nas decisões governamentais. Discutiam-se apenas demandas oriundas dos diferentes distritos da cidade, sem travar um debate mais amplo acerca da composição dos recursos e de outras áreas orçamentárias, como os gastos com o pessoal e com os grandes projetos, passando também pela legislação urbanística, pelo código de postura, pelo meio ambiente, etc. Em suma, o OP não conseguia alcançar a cidade como um todo. Em Belém, na tentativa de superação desse tipo de problema o Poder Municipal introduz o Congresso da Cidade.

O Congresso da cidade se apresenta como um espaço público de co-gestão do planejamento da cidade, em cujo âmbito a sociedade civil, junto com o Poder Municipal, discute e decide projetos e políticas urbanas de desenvolvimento para Belém. Com isso, o planejamento da cidade, antes restrito a um grupo de técnicos, foi levado ao debate público.

O Congresso da Cidade em Belém apresenta-se como uma forma inovadora de elaborar e reordenar as ações do governo municipal no sentido de incorporar, como elementos chave, a participação da sociedade civil no planejamento da cidade. De acordo com a proposta apresentada pelo Poder Municipal, o cidadão comum assume, junto com o governo, o papel de “planejador legítimo” das políticas públicas urbanas. Uma questão extremamente relevante é que a proposta do Congresso da Cidade foi estruturada de modo que fosse possível agregar a ele as demais experiências de participação então existentes nas cidades - Orçamento Participativo, Conselhos Setoriais, fóruns, etc. Neste contexto, O Congresso da Cidade de Belém tornou-se uma referência de excelência para o estudo das formas inovadoras de planejamento urbano no Brasil, trazendo para a discussão das questões urbanas uma diversidade de atores sociais: técnicos, empresários, entidades populares, sindicatos, ong’s, etc. para pensar, planejar e propor diretrizes para a cidade, demonstrando a preocupação da administração local em não ficar limitada apenas às ações do Orçamento Participativo, mas avançar para uma forma de planejamento mais ampla.

Nosso problema de investigação surgiu do interesse em verificar como funciona e se organiza essa nova proposta de planejamento urbano em Belém, cujo

discurso garante que o cidadão belenense não só opina, mas decide, em parceria com o governo municipal o futuro da *urbe*. Entre as questões que precisam ser melhor elucidadas estão as seguintes: Como e de que maneira o cidadão comum vem participando do planejamento da cidade? Quem decide e conduz às ações políticas sobre a cidade? Como funciona e quais os avanços do novo processo de planejamento em Belém? Em que medida acontece uma ruptura com o modelo de planejamento tradicional-tecnocrático? Existe coerência entre o discurso e a prática das ações governamentais? Quem realmente planeja a Belém do século XXI?

Revisão da literatura

As décadas de 60 e 70 marcaram o início de uma poderosa influência do pensamento marxista no vasto campo dos estudos urbanos em todo mundo. Estudiosos como HENRY LEFEBVRE, MANUEL CASTELLS, NIKOS POULANTZAS e JEAN LOJKINE, entre outros, abordaram as discussões de Marx sobre método e sobre materialismo dialético, a teoria da luta de classes e o Estado capitalista em suas obras. Estes teóricos marxistas analisam o espaço com uma expressão da estrutura social e como uma criação de elementos de instâncias econômicas, políticas e ideológicas, através de sua combinação e através das práticas sociais das quais procedem. Vêm no movimento social urbano o sujeito capaz de alterar a correlação de forças na luta de classes, transformando a estrutura do sistema urbano e, em última instância, o poder do Estado.

No Brasil, foram produzidos diversos trabalhos a partir desse referencial teórico, alguns deles abordando a questão urbana a partir da produção e ocupação das cidades e da ação dos movimentos sociais urbanos (KOWARICK, 1979 e 1997), outros

tratando da suposta neutralidade do planejamento tradicional-tecnocrático instaurados no país, a partir da década de 70, e da emergência da reforma urbana, e com ela de uma nova concepção de planejamento baseada na agenda reformista definida a partir da promulgação da Constituição de 1988 (SANTOS JÚNIOR, 1995; MARICATO, 1994 e 1997).

No que diz respeito às questões teóricas e conceituais concernentes ao campo do planejamento, a literatura brasileira ainda é bastante reduzida. Neste sentido, os trabalhos utilizados abordam o planejamento enquanto procedimento organizado que conduz a um certo resultado através de uma ação coerente, além conceituar os tipos de planejamento existentes (LAMPARELLI, 1964; CARVALHO, 1978; FERRARI, 1979; GANDIN, 1994; LAPA, 1996). Já no que tange às mudanças na matriz do planejamento urbano brasileiro, a literatura apresentada trata das principais correntes ao longo das décadas e do debate em torno da natureza e das tarefas do planejamento urbano no contexto nacional e internacional (SCHMIDT, 1979; VILLAÇA, 1995; ARANTES, 2000; MARICATO, 2000; SOUZA, 2002).

O debate sobre o movimento social urbano, que iniciou timidamente a partir da década de 70, ganha destaque no meio acadêmico em fins da década de 80, com a novidade de possuir um caráter coletivo de participação, ou seja de participação popular. Nesse sentido, a literatura brasileira tem abordado o desdobramento das experiências participativas no país a partir da criação de novas instâncias de participação na sociedade civil e a autonomia dos movimentos populares frente às instituições políticas (PONTUAL, 1998; LYRA, 1999; TEODÓSIO, 2001; BAVA, 2001).

As fontes bibliográficas sobre novos modelos de planejamento urbano no Brasil ainda são poucas, considerando-se que o processo é recente. O caso mais estudado vem sendo o do Orçamento Participativo de Porto Alegre. De forma geral, os trabalhos abordam a experiência gaúcha no sentido da emergência e da ampliação da cidadania, implicando na articulação de mudanças na forma de gestão (FEDOZZI, 1996, 1997 e 2000; ABERS, 1997; BAIERLE, 2000), ou ainda a partir de suas repercussões sobre a forma de redistribuição do investimento público (ALBANO, 1997; DUTRA, 2001; BENEVIDES, 2001).

A temática dos planos estratégicos de desenvolvimento suscitou uma série de abordagens no meio acadêmico. Dentre estas, duas ganharam destaque entre os pesquisadores: as que analisam a emergência dos planos estratégicos como consequência das transformações sofridas nas administrações dos governos locais a partir da globalização dos mercados nacionais; e as que analisam os planos estratégicos a partir da relação existente entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento local (VAINER, 2000).

No que diz respeito à literatura específica sobre o novo modelo de planejamento em Belém, esta se mostrou muito incipiente. Até o momento da finalização da coleta bibliográfica desta pesquisa, não se obteve registro de nenhum trabalho acadêmico ou científico que tratasse da experiência do Congresso da Cidade de Belém. Os registros encontrados se resumiam aos relatos dos conselheiros, do prefeito e da secretária de planejamento, publicados pela prefeitura, (RODRIGUES, 2000 e 2001; NOVAES, 2001). Os trabalhos mapeados, sobre a questão do planejamento urbano em Belém, tratam de experiências e relatos ao longo das décadas de 60, 70 e 80 (PENTEADO, 1968; CORRÊA, 1989; VICENTINI, 1992; BECKER, 1998; ABELÉM, 1998).

Além desses, o estudo de MARTINS (2000) faz uma análise dos primeiros quatro anos do governo Edmilson Rodrigues (1997-2000) na capital, em cuja gestão é criado o Congresso da Cidade. Há, ainda, estudos realizados pelo IPEA (2002) que tratam dos instrumentos de planejamento e gestão urbana em Belém. O estudo apresenta o resultado da avaliação e da aplicação destes instrumentos na cidade, cabendo esclarecer que o estudo é resultado de pesquisas realizadas entre 1996 e 1998 em Belém.

Por último, cabe ainda mencionar o livro escrito pelo prefeito Edmilson RODRIGUES (2002), em parceria com NOVAES e ARAÚJO. O trabalho apresenta a experiência do Congresso da Cidade de Belém, definindo a estrutura e o modo de funcionamento do processo.

Estrutura do estudo

O presente trabalho encontra-se dividido basicamente em quatro momentos analíticos. Um primeiro que traz a fundamentação teórico-conceitual e metodologia da dissertação. No segundo desenrola-se a discussão sobre o planejamento na sociedade pós-industrial e no Brasil; no terceiro, trata-se do planejamento em Belém, tentando situar a questão em termos amazônico, para um entendimento do processo num contexto mais amplo. No quarto momento apresenta-se o resultado da investigação empírica, fazendo-se a análise do processo a partir dos dados coletados.

A primeira parte apresenta conceitos sobre planejamento. Discute-se, também, de maneira sucinta, a problemática da participação, utilizando-se para isso, principalmente, as contribuições de BOBBIO, 1987; BORDENAVE, 1994 e FEDOZZI, 2002. Nesta parte são apresentadas, ainda, a hipótese de trabalho e a metodologia utilizada.

Na parte dois examina-se a instituição e o desenvolvimento do planejamento na sociedade pós-industrial, apresentando uma breve história da evolução do processo no mundo; apresenta-se as novas tendências do planejamento (HARVEY, 1989; VAINER, 2000 & SOUZA, 2002), traçando-se um paralelo de discussão entre estas e o antigo modelo chamado de tradicional-tecnocrático (MATUS, 1997); discute-se brevemente o planejamento no Brasil entre os anos de 1930-2001, situando historicamente a formação e o desenvolvimento do processo.

A parte três traz os desdobramentos do planejamento em Belém, partindo da urbanização da cidade no século XIX, fase áurea da borracha na Amazônia, passando pelos planos do período militar, até a elaboração da idéia do Congresso da Cidade.

A parte quatro contém a investigação empírica, trazendo, basicamente, a organização e a forma de funcionamento do Congresso da Cidade; e o resultado da pesquisa empírica junto ao Conselho da Cidade, órgão que decide e garante a materialização das demandas populares na cidade.

Por fim, como considerações finais, reconstrói-se o fio condutor da dissertação para verificar até que ponto o Congresso da Cidade de Belém representa um avanço na democratização do planejamento no Brasil.

PARTE I

REFERENCIAIS E METODOLOGIA

CAPÍTULO I – Referencial teórico-conceitual e procedimentos metodológicos

1.1 – Referenciais:

1.1.1 – Acerca do planejamento:

A discussão sobre planejamento, ainda hoje, encerra dificuldades conceituais no meio acadêmico. Antes de qualquer coisa o planejamento deve ser entendido como processo inerente ao ser humano, mesmo que nem sempre consciente por parte deste, e como ferramenta vital no dia-a-dia do cidadão. Uma dona-de-casa, um estudante, um pedreiro, um profissional liberal, todos planejam o que vão fazer dia após dia, por mais que isto não se concretize - até porque a idéia de planejamento, por ser ele dinâmico, não implica em algo definitivo. Fatos novos e imprevisíveis podem aparecer e precisam ser considerados.

Na busca de uma definição mais precisa do termo planejamento este estudo valeu-se, ainda, de conceitos desenvolvidos por alguns estudiosos. De acordo com MATUS, planejar:

(...) significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens

e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro, por que as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte de decisão de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto, uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenado à improvisação. É a mão visível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a “mão invisível” é incompetente, ou não existe (...) (Entrevista com MATUS In HUERTAS, 1996, p.12).

Para CARVALHO (1978), dentro de uma mesma linha de raciocínio, o planejamento deve ser entendido como um processo através do qual se pode dar maior eficiência à atividade humana para alcançar, em um prazo determinado, um conjunto de metas estabelecidas. O planejamento é, antes de tudo, um processo lógico que auxilia o comportamento humano racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro. Para um futuro mediato, ou seja, aquele que é previsto através do raciocínio, e não para o futuro apenas imediato obtido pela prática do existir predominantemente sensorial. Neste mesmo sentido LAMPARELLI (1964) afirma que em cada ato humano está implícito um método de comportamento das funções da inteligência, que podemos reconhecer como a origem do planejamento. Portanto, encontraremos planejamento na história em cada fase na qual foi preciso o homem utilizar sua inteligência para construir uma determinada civilização⁴.

Baseando-se em estudos piagetianos sobre as fases operatórias da inteligência, CARVALHO (1978) faz, ainda, uma correlação entre o processo de planejamento e o processo da inteligência, inerente ao ser humano. Para o autor, o processo de planejamento é inerente à atividade humana inteligente, e a prática de transformar o mundo através de decisões a longo prazo, aplicando a capacidade humana

⁴ “O que hoje se sabe sobre as mais remotas civilizações nos permite inferir que planos programas e projetos e, essencialmente, os processos de planejamento sempre foram adotados sob formas, evidentemente, distintas das atuais. Numa sumária passagem pela história, pode-se verificar exemplos patentes do que afirmamos. A construção das pirâmides do Egito não se verificou sem complexos planos e projetos dos arquitetos e administradores da época e, para os dirigentes de então, a administração dos recursos para as suas edificações deve ter exigido decisões complexas de médio e longo prazos. Os planos e projetos marcaram presença nos aquedutos romanos, na irrigação agrícola da Mesopotâmia antiga, nas obras civis e nas cidades gregas e romanas, nas embarcações das mais distintas civilizações antigas (...). Os exemplos são inúmeros e marcantes, crescendo em número e diversidade no decorrer do próprio desenvolvimento histórico, alcançando hoje, em alguns países, o máximo de sofisticação técnico-científicas (...)” (CARVALHO, 1978, p.14).

de prever o futuro até seu mais requintado elemento, se constitui em característica peculiar ao próprio homem. Assim, as fases do conhecimento da realidade, da decisão, da ação e da crítica, constituintes do processo de planejamento, equivaleriam às fases ou operações capitais da inteligência.

LAMPARELLI (1964) destaca, ainda, quatro qualidades próprias do planejamento, sendo elas: a globalidade, a participação, o dinamismo e a viabilidade. A globalidade daria o caráter integrante ao processo, considerando as interdependências de todos os fatores que condicionam a ação de se atingir determinado objetivo; no que tange à participação, a rigor, dentro de um grupo não caberia a um só planejador decidir sobre tudo, mas a todas as partes envolvidas, admitindo-se que somente através da consideração de todos seja possível ampliar o alcance das ações; em relação à dinâmica, o planejamento é um processo que implica em tempo, em continuidade, em movimento e em ritmo, requerendo atualização constante; e por fim, no que diz respeito à viabilidade, o processo de planejamento tem a responsabilidade de conduzir à ação dentro do universo de possibilidades reais, estabelecendo objetivos que estejam ao alcance daqueles que planejam.

Outra confusão comum é a feita entre o termo planejamento e os instrumentos de seu processo - plano, programa e projeto – e/ou ainda com o termo urbanismo. Dentro dessa problemática, CARVALHO (1978) esclarece que o plano difere do projeto essencialmente no que se refere à amplitude do objeto. Segundo o autor, enquanto o plano procura reunir um conjunto de elementos de decisão, necessários para concretizar racionalmente a conduta de um grupo humano ou de um conjunto de unidades de produção, o projeto objetiva o estudo do uso mais racional dos recursos econômicos para a produção de um bem ou de um serviço, em todos os detalhes econômicos e técnicos. Contudo, a interação entre plano e projeto é grande e permanente. A variação dos sujeitos que decidem pode levar à variação no documento a ser elaborado, mesmo que se trate de um mesmo bem ou serviço.

Já a palavra programa pode ser utilizada de várias maneiras, expressando conteúdos e objetivos bastante diversos. As três mais usadas são: programa como uma ordenação no tempo das atividades a serem desenvolvidas; programa como fase do

processo do planejamento relativo à elaboração do plano; programa como um componente do plano, ou seja, uma subdivisão que permita agrupar as decisões por áreas de ação semelhantes sob o mesmo título. Dessa forma, o programa, no contexto do planejamento, seria o resultado final da fase de tomada de decisões, tendo em vista o melhor uso dos recursos econômicos para o atendimento das necessidades e aspirações dos indivíduos, grupos humanos ou unidades produtivas (empresas). Não abrangeria, apesar de basear-se nela, a fase do conhecimento da realidade, nem as suas subseqüentes, tais como as de execução e de crítica.

No que diz respeito ao termo urbanismo, este, desde a sua origem, encontra-se diretamente ligado à prática do desenho urbano. Foi marcado pela tentativa de transformar a sociedade a partir da ordenação dos espaços na cidade. Contudo, no meio acadêmico brasileiro, ainda se tem dificuldade para analisar separadamente planejamento urbano e urbanismo. SOUZA (2002) argumenta que no ambiente intelectual alemão essa distinção fica bem caracterizada, pois urbanismo quase sempre é entendido como correspondendo a algo mais restrito que planejamento urbano. Já no ambiente intelectual francês, que nos inspirou o termo urbanismo, é freqüente o termo *urbanisme* ser tomado como sinônimo de planejamento urbano, embora isso nem sempre ocorra.

Segundo LEFEBVRE (1968), não existe uma única reflexão sobre o urbanismo, mas diversas tendências que se diferenciam entre si pelo maior ou menor grau de racionalidade, traduzidas por meio de operações gráficas – “*ver, sentir na ponta do lápis, desenhar*” (LEFEBVRE, 1968, p.27). O autor destaca, basicamente, três tipos de urbanismo: a) o urbanismo dos humanistas que se apresentavam como médicos da sociedade e criadores de novas relações sociais, preocupados em construir novas cidades; b) o urbanismo científico que se vale de uma análise fragmentária da realidade, na qual uma técnica torna-se o ponto de partida – a circulação, o saneamento, a comunicação, etc. -; c) o urbanismo dos promotores de venda que se valiam da propaganda de “uma nova arte de viver” e de “um novo estilo de vida” para legitimar o (re)fazer nas cidades.

Ao longo dos anos essas tendências foram agrupadas, abrindo caminho, assim, para uma abordagem sistêmica da cidade. Até meados da década de 60, como observa SOUZA (2002), o planejamento urbano preocupou-se essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo, tendo como principal referencial o urbanismo modernista, cujo maior representante foi o arquiteto Charles-Édouard Jeanneret (1887-1965), conhecido por Le Corbusier⁵, o qual disseminou as idéias centrais de ordem, higiene, racionalidade e harmonia, considerando ainda o Estado como único capaz de executar tais ideais, além de não possuir discurso crítico acerca do desenvolvimento urbano. A partir da década de 70, o planejamento urbano, de forma geral, absorve elementos da abordagem sistêmica (na qual a realidade se acha estruturada sob a forma de múltiplos sistemas) e passa a ser concebido como processo, incorporando, ao longo dos anos 80, um enfoque mais abrangente, seja através da sustentabilidade, ou de novos instrumentos de planejamento e gestão. No que tange a escala de atuação, o planejamento urbano atua, principalmente, ao nível local (municípios e organismos metropolitanos).

Outra questão polêmica acerca do urbanismo e do planejamento urbano é sobre a competência de suas práticas. O urbanismo pertence à tradição do desenho arquitetônico, sendo por isso sua prática exercida na maioria das vezes por arquitetos. Já o planejamento urbano, por ser mais amplo, reúne os mais diferentes profissionais, como arquitetos, urbanistas, geógrafos, sociólogos e economistas, entre outros. O que devemos ter em mente é que o planejamento urbano praticado por geógrafos será diferente daquele praticado por arquitetos, pois os conhecimentos e os olhares não são os mesmos. Contudo, há ainda quem considere o planejamento urbano como prática somente de arquitetos.

⁵ Para maiores detalhes ver LE CORBUSIER. Urbanismo. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

1.1.2 – Acerca da participação:

A discussão sobre a participação do cidadão nas “coisas do governo” é tão complexa, quanto antiga. A história do pensamento político é permeada por debates sobre essa temática. Ao longo da história acumularam-se argumentos pró e contra a participação direta do cidadão na organização e governo das cidades. A mudança no sentido e na forma de democracia, ao longo dos anos, contribuiu para tornar o tema cada vez mais atual e recorrente no meio acadêmico. Seria supérfluo argumentar aqui a importância do tema democracia. Ao mesmo tempo pretende-se deixar claro que não se tem a pretensão, aqui, de aprofundar o assunto, até porque isso não caberia na dimensão desta pesquisa⁶. Todavia, se faz necessário levantar alguns pontos polêmicos presentes na história da democracia.

O berço da democracia foi à Grécia, no qual a palavra democracia vem do grego: *demo*= povo e *cracia* = governo. Apesar de ao longo dos anos o termo democracia ter incorporado várias conotações, especificamente significa a forma de governo em que o poder político é exercido pelo povo. A antiga *pólis* grega, ainda hoje, é considerada equivocadamente o modelo ideal de participação, o local no qual os cidadãos se reuniam em praça pública para decidir, juntos, os mais importantes assuntos do Estado. No dizer de MUMFORD:

Tudo aquilo que a cidade possuía, o cidadão considerava como seu direito de berço: entre os cidadãos, como entre os amigos, não deveria haver segredo, nem barreiras profissionais, nem suposição de desigualdade. O cidadão livre nada devia ao favor do príncipe ou à sua função econômica ou oficial: retomava o local que outrora tivera na cultura da aldeia, o de ser, antes de tudo, um homem, dotado de todas as dimensões humanas, para quem todas as portas da vida eram abertas e acessíveis. Este, pelo menos, era o ideal. E é por sua capacidade de formular esse ideal – não por sua impossibilidade de alcançá-lo – que medimos apropriadamente a *pólis* grega (MUMFORD, 1965, p.211).

Vale lembrar, entretanto, que a história do pensamento político está permeada de discursos positivos e negativos sobre a democracia como forma de

⁶ Para um estudo mais profundo sobre democracia ver:

ROUSSEAU, J. J. Do Contrato Social. São Paulo: Victor – Civita (coleção os pensadores), 1973.
TOCQUEVILLE, A. De la démocratie em Amérique. Paris: Grosselin, 1973.

governo. BOBBIO (1987) destaca dois dos discursos mais célebres do pensamento grego a esse respeito: o elogio por parte de Péricles e a condenação por Platão.

De acordo com o elogio de Péricles:

(...) ela é dirigida de modo que os direitos civis caibam não a poucas pessoas mas à maioria, ela é chamada democracia: diante das leis, naquilo que diz respeito aos interesses privados, a todos cabe um plano de paridade enquanto que no que diz respeito à consideração pública na administração do Estado, cada um é escolhido conforme tenha se destacado num determinado campo, não por ser proveniente de uma dada classe social mas sim por aquilo que vale. E no que diz respeito à pobreza, se alguém é capaz de fazer algo de bom para a cidade, não será impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua posição social (...) (BOBBIO, 1987, p.140).

Segundo a condenação de Platão:

(...) a democracia é o governo não do povo mas dos pobres contra os ricos. O princípio da democracia é a liberdade, mas é uma liberdade que se converte imediatamente em licenciosidade pela ausência de freios morais e políticos que é típica do homem democrático, pela irrupção do desejo imoderado de satisfazer as carências supérfluas além das carências necessárias, pela ausência de respeito às leis e pela condescendência geral para com a subversão de toda a autoridade (BOBBIO, 1987, p.141).

Dos dois discursos acima, BOBBIO (1987) destaca os traços pelos quais a democracia direta passou a ser considerada uma boa e uma má forma de governo. Dentre os traços positivos estariam os seguintes: é um governo a favor de muitos; a lei é igual para todos e a liberdade é respeitada seja na vida privada seja na vida pública. Dentre os traços negativos está o fato de que a democracia seria o governo da maioria pela única razão dos pobres serem em maior número na cidade, ficando em segundo plano a definição de governar para o bem comum.

ROUSSEAU (1973) é considerado o pai da democracia moderna. Suas idéias tornam-se, principalmente após a Revolução Francesa e o nascimento do socialismo e do anarquismo, o principal argumento em favor da democracia. Ele defendia a liberdade como autonomia e um governo no qual a vontade geral prevalecesse sobre as vontades particulares. Segundo BOBBIO (1987), este pensamento foi fortalecido pela convicção de que o homem moderno estava preparado para decidir sobre a vida individual e coletiva.

Contra a democracia, pesava ainda a idéia de que ela só seria possível em territórios de pequena dimensão. Convencidos disso, os defensores da democracia passaram a defender a idéia, para os grandes Estados, de uma democracia representativa, que se consolidou através do sufrágio universal. Contudo, cabe lembrar que podem existir casos de regimes democráticos adiantados em grandes países (Inglaterra) e de ditaduras ferozes em pequenos (Haiti), o que não faz dessa idéia uma regra (GUIDUCCI, 1979).

Para BOBBIO (1990), a democracia representativa nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, que estariam fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares. Não obstante, a idéia de cidadão ativo foi, de fato, sendo substituída pela de cliente.

Segundo o autor, a consolidação da democracia indireta não decretou o fim do ideal da democracia direta. Este se manteve vivo por grupos contrários ao desvirtuamento da idéia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo. Hoje, a discussão da democracia não acontece só pela tentativa de substituição da democracia representativa pela democracia direta, mas também através da extensão da democratização a campos diferentes daqueles propriamente políticos; “em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendentes (...) ao campo da sociedade civil em suas várias articulações, da escola à fábrica” (BOBBIO, 1987, p.156).

FEDOZZI (2002), aponta para novas análises sobre os processos de transição e consolidação democráticas a partir da década de 80, apoiando-se, principalmente, nas teorias elitista (SCHUMPETER, 1961) e pluralista (DAHL, 1971, 1989) da democracia.

Segundo FEDOZZI (2002), a teoria elitista, valendo-se de uma leitura crítica das teorias clássicas da democracia, justifica o estreitamento da participação por meio da limitação do homem em política – “o baixo senso de realidade e de responsabilidade dos indivíduos, a prevalência de uma visão de curto prazo, ausência de vontade efetiva, o desinteresse, a ignorância do cidadão comum e a falta de “bom senso”

(FEDOZZI, 2002, p.70) –, cabendo à elite a tarefa de governar, pela viabilidade de gerar algum nível de racionalidade política. Contudo, não raro, podemos identificar cidades administradas pela elite que são o caos e governos que, apesar de agir em “nome do povo”, dificilmente agem de acordo com a vontade popular.

A teoria pluralista da democracia por sua vez, ainda segundo FEDOZZI (2002), justifica a participação do cidadão como sendo vital para a democracia; uma vez que divide o poder e reduz a influência exclusiva de um determinado grupo - “sem que nenhum domine os mecanismos reais de governo” (FEDOZZI, 2002, p.73). Entretanto, isso nem sempre ocorre na prática.

Como se pode ver, a maioria dos argumentos sobre a democracia, seja contra ou a favor, possui uma certa limitação para explicar a realidade em seu conjunto – no mínimo são dignos de algum tipo de questionamento –, não podendo, portanto, serem tomados por generalizações. A crescente retomada do interesse pela participação no planejamento e gestão das cidades, a partir da década de 80, principalmente na América Latina, resgatou o debate em torno da participação popular, embora tenha conservado antigos discursos. Seja como for, o que não se pode mais é partir de uma visão complacente de que o melhor para o cidadão comum é que ele seja tutelado pelo Governo, ou, ainda, de que ele esteja pronto para assumir as funções do Estado, assim, de uma hora para outra. Isso, além de longo prazo, exigiria aperfeiçoamento, sem falar de vontade política.

Dentro dessa problemática, BORDENAVE (1994) destaca que o grau de participação alcançada pelos cidadãos pode ser de sete tipos: informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração, co-gestão, delegação e auto-gestão. O menor grau de participação é o de informação, pois, por menor que possa parecer, ainda encontramos casos onde os dirigentes não se dão sequer o trabalho de informar os cidadãos dos motivos de sua ação. Em seguida vem a consulta facultativa, na qual a administração pode, se quiser, consultar seus cidadãos. Já na consulta obrigatória os cidadãos devem ser ouvidos, embora a decisão final pertença aos administradores. Um grau acima deste é o de elaboração, onde os cidadãos elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita. Logo depois vem o de co-gestão, na qual

a administração pública compartilha o planejamento e a gestão com a sociedade civil, mediante mecanismos de co-decisão. A delegação é um grau de participação onde os cidadãos têm autonomia⁷ em certos campos ou jurisdição antes reservados aos administradores. Por fim, o grau mais alto de participação é a autogestão, na qual os próprios cidadãos determinam seus objetivos, escolhem seus meios e estabelecem os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa.

A idéia de que somente o Estado possui capacidade para gerir e planejar a cidade passou a ser desfeita a partir do momento em que a ação política passou a ser entendida não apenas como um conjunto de técnicas para a realização de um objetivo prévio, mas como um conjunto de ações que fazem parte e interferem no dia-a-dia de todo o cidadão, considerando-se também que não existe especialista em assuntos políticos – “a *tekiné*, do grego, no sentido estrito, está sempre relacionada a uma ocupação específica” (CASTORIADIS Apud BENEVIDES, 2001, p.26). Coisa que PLATÃO já reconhecia, quando deixa claro que:

Os atenienses escutarão os técnicos quando for discutida a construção adequada de muros e navios; mas escutarão qualquer um quando se tratar de questões da política (...) (PLATÃO apud BENEVIDES, 2001, p.26).

O ideal seria que conhecimento técnico (dos especialistas) e saber popular (dos cidadãos comuns) interagissem, ou seja, a ação política mediante o exame da realidade local e das necessidades de seus moradores. Esse tipo de procedimento contribuiria para o avanço do processo democrático nas cidades. Para SOUZA:

O compromisso maior com a maior democratização possível do planejamento e da gestão urbanos significa desmitificá-los, tirando-os de seu pedestal e entendendo-os como temas em que um tipo de saber técnico-científico deve desempenhar um papel, sim, mas cuja natureza, em última análise, é política, por dizer respeito a intervenções que mexem

⁷ “A idéia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: **autonomia coletiva**, ou o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva; e a **autonomia individual**, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e conhecimento de causa. A autonomia coletiva refere-se (...) às instituições e às condições materiais (o que inclui o acesso a informação suficiente e confiável) que, em conjunto, devem garantir igualdade de chances de participação em processos decisórios relevantes no que toca aos negócios da coletividade. A autonomia individual depende, de sua parte, tanto de circunstâncias estritamente individuais e psicológicas quanto, também, de fatores políticos e materiais, em que os processos de socialização fazem emergir, constantemente, indivíduos lúcidos, dotados de auto-estima e infensos a tutela políticas (...)” (CASTORIADIS Apud SOUZA, 2002, p.174).

significativamente com a vida das pessoas. Desse modo, de um lado, é preciso formar técnicos e pesquisadores envolvidos com planejamento dentro da mentalidade antitécocrática, assim como é necessário aplicar métodos para envolver a sociedade civil e até mesmo qualifica-la para melhor poder participar (SOUZA, 2002, p.416).

No Brasil, a partir da década de 80, a emergência de mecanismos de participação direta do cidadão no governo, como o Orçamento Participativo, traz para o debate acadêmico a discussão em torno da democracia participativa. Um tipo de democracia que nasceu como fórmula política entre a democracia direta e a representativa. Nela os cidadãos buscam participar diretamente, decidindo, debatendo e/ou opinando, sobre a vida política de sua cidade, a partir do momento em que sentem que suas reivindicações não vêm sendo atendidas por seus representantes (LYRA, 1999). Sobre isso, BORDENAVE argumenta que:

(...) a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas (BORDENAVE, 1994, p.23).

1.2 – Procedimentos metodológicos:

1.2.1 – Hipótese de trabalho:

O planejamento urbano no Brasil, atualmente, mostra uma nova forma de organização: é mais estratégico, participativo e descentralizado, contrariando a forma de organização do antigo modelo de planejamento tradicional-tecnocrático.

O processo de redemocratização e descentralização do Estado, a partir da década de 80, com a promulgação da Constituição Federal, trouxe para o debate a questão urbana e, conseqüentemente, uma nova forma de pensar o planejamento no Brasil. Esse quadro vai levar a uma reformulação e atualização do sistema de planejamento no país, caracterizado, principalmente, pela inclusão de novos atores sociais ao processo (iniciativa do capital privado, ONG's, movimentos urbanos, sindicatos, estudantes, etc.).

A hipótese que guia o presente estudo é que a experiência do Congresso da Cidade de Belém vem de fato contribuindo para a formação de uma nova prática de planejamento participativo e compartilhado no Brasil. Esta hipótese expressa-se, principalmente, através de dois modos:

- a) A organização do Congresso da Cidade viabiliza a participação popular no processo de planejamento municipal e;
- b) permite que as decisões sobre as ações do Poder Municipal em Belém sejam compartilhadas com a sociedade civil, organizada ou não.

Este estudo sobre a estrutura e o funcionamento do Congresso da Cidade de Belém tem por objetivo verificar a ocorrência da hipótese de trabalho acima.

1.2.2 – Metodologia:

O universo da pesquisa empírica é o conjunto dos participantes do Conselho da Cidade, por ser este o órgão máximo de decisão dentro do Congresso da

Cidade de Belém. O Conselho é constituído por representantes do Poder Municipal e da sociedade civil, num total de 49 membros, sendo: 3 conselheiros do Poder Municipal, 9 conselheiros de entidades civis, 24 conselheiros distritais, 8 conselheiros setoriais e 5 conselheiros de eixos-temáticos.

As unidades de análise do estudo são de dois tipos: os documentos oficiais da Prefeitura de Belém e os participantes do Conselho da Cidade, num total de 38, sendo: 2 conselheiros do Poder Municipal, 6 conselheiros de entidades civis, 20 conselheiros distritais, 7 conselheiros setoriais e 3 conselheiros de eixos-temáticos. É importante destacar que se trabalhou com o Conselho da Cidade que atuou ao longo de 2002 e 2003, por este ter acumulado a experiência de uma gestão completa dentro do Congresso da Cidade, cabendo esclarecer ainda que de dois em dois anos um novo conselho é formado.

A coleta de documentos oficiais foi realizada junto aos órgãos que organizam e coordenam o processo do Congresso da Cidade em Belém (Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP), Administrações Regionais (AR's) e Núcleo de participação e Controle Popular (NPCP)), contendo dados históricos e de funcionamento do Congresso. Para o estudo dos atores foram aplicados questionários e realizadas algumas entrevistas qualitativas. Foi realizada, ainda, observação de reuniões do Conselho da Cidade “*in loco*”⁸. A pesquisa empírica foi realizada em Belém, de janeiro a março de 2004, pela autora. Os questionários foram aplicados a 36⁹ conselheiros da cidade, representantes da sociedade civil, num período de, aproximadamente, 25 dias (Ver anexo A).

Os questionários continham 4 partes analíticas: na primeira parte, estão as questões relacionadas à atuação ou ao tipo de participação dos membros do Conselho da Cidade; na segunda, as questões a respeito do funcionamento do Congresso da Cidade; na terceira parte, questões específicas sobre planejamento; e na quarta, questões que

⁸ Durante o período de realização da pesquisa de campo (Janeiro a Março de 2004), acompanhamos reuniões e debates com o Conselho da Cidade eleito para gestão 2004-2005.

⁹ A representação da sociedade civil dentro do Conselho da Cidade somava 46 conselheiros. Destes conselheiros, 10 não responderam ao questionários, alegando falta de tempo.

buscaram identificar o perfil do conselheiro. Os dados dos questionários foram processados utilizando-se o SPSS.

As entrevistas foram realizadas com 2¹⁰ conselheiros, representantes do Poder Municipal no Conselho da Cidade, e tiveram a duração aproximada de 2 horas cada uma, obedecendo ao mesmo roteiro dos questionários, tendo sido transcritas e depois analisadas. Os documentos da Prefeitura serviram de base para a análise do discurso oficial sobre o Congresso da Cidade.

¹⁰ A representação do Poder Municipal era formada pelo Prefeito da cidade, Edmilson Rodrigues; pela Secretária de Planejamento Jurandir Novaes; e pelo funcionário Stephani Monteiro dos Santos. Contudo, devido a uma série de compromissos assumidos pelo Prefeito no período da pesquisa de campo, só foi possível entrevistar os dois últimos.

PARTE II

O PLANEJAMENTO E SUA TRAJETÓRIA NA SOCIEDADE PÓS-INDUSTRIAL E NO BRASIL

CAPÍTULO II – O planejamento na sociedade pós-industrial e suas novas tendências

2.1 – O planejamento na sociedade pós-industrial:

A revolução industrial vai desencadear uma série de transformações no campo econômico, político e social. Estas transformações vão forçar as ciências e as técnicas a procurar um trabalho conjunto, uma integração para enfrentar as transformações ocorridas no panorama ocidental. Além disso, a produção em série vai determinar a necessidade do planejamento das atividades industriais, já que as novas formas de produção exigiram que se planejasse detalhadamente as tarefas de dirigir, administrar e produzir.

O desenvolvimento do capitalismo levou, no século XX, a grandes processos de urbanização e ao surgimento de grandes cidades, acompanhado de grande desenvolvimento tecnológico. A década de 30 vai ser marcada pela Grande Depressão Econômica Mundial, decorrente da quebra da bolsa de Nova York em 1929. A partir desse momento o Estado passou a assumir o papel de agente regulador do sistema econômico, ao mesmo tempo em que o planejamento passa a ser adotado como alternativa mais viável de se alcançar o desenvolvimento econômico e social, culminando com a instauração da política keynesiana e do Estado do Bem-Estar Social¹¹ nos EUA e

¹¹ “(...) Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acessos a bens e

Europa. Os anos que sucedem a Segunda Grande Guerra vão contribuir para reforçar ainda mais a crença no planejamento, uma vez que as cidades passam a depender de um sistema de planejamento que possa equilibrar novamente os setores econômicos, sociais e políticos, desajustados pela guerra (LAMPARELLI, 1964). Os planos, oriundos de teorias desenvolvimentistas e de modelos de planejamento econômico, passaram a contagiar instituições nacionais e internacionais em todo o mundo, dando origem a diversas organizações, entre as quais a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Banco Mundial e as Superintendências de Desenvolvimento em várias regiões do Brasil, como, por exemplo a da Amazônia (SUDAM). Contudo, como diz CARVALHO (1978):

(...) a prática irreverente não correspondia à exacerbada expectativa. O processo de desenvolvimento não se verificava segundo as opções ou metas propostas nos planos globais. Aprofundava-se a teoria, ampliavam-se os esforços matemáticos, especialmente na sua manifestação econométrica, e, nem por isso, o desenvolvimento se acelerava nos ritmos propostos. Exigia-se cada vez mais fidelidade às teorias propostas ou às inovações a ela incorporadas. Qualquer aceno em contrário era respondido prontamente com os mais complexos arrazoados argumentos. Mesmo assim, as respostas na prática, eram mediócras ou decepcionantes (CARVALHO, 1978, p.12).

Vale destacar, ainda, que neste cenário:

(...) os intelectuais colocavam-se como os portadores da racionalidade, capazes de diagnosticar as causas dos problemas urbanos e de implementar as propostas necessárias à instauração da nova ordem requerida pelas transformações sócio-econômicas em curso. Para legitimar seu poder de mando, governante e políticos necessitavam utilizar as investigações urbanas e os técnicos, como produtores de um discurso cientificista exigido pela nova era de modernização (SANTOS JÚNIOR, 1995, p.24).

A partir da década de 80, com a globalização e a ascensão do neoliberalismo, assiste-se ao enfraquecimento da crença no planejamento típico do Estado do Bem-Estar Social, reforçado pelos ataques neoliberais a toda concepção keynesiana de intervenção pública na economia. Defendia-se a adoção de um Estado mínimo, vendo no mercado o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. Todavia, a ideologia neoliberal, apesar de sua tese do Estado mínimo – a redução do tamanho, do papel e das funções do Estado –, não rompe com o

serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados” (SANTOS JÚNIOR, 1995, p.26).

planejamento, embora seja visível o enfraquecimento da sua base ideológica, antes ligada a um Estado forte e intervencionista. Neste contexto, a gestão começa a despontar como possível substituta do planejamento. De acordo com SOUZA (2002):

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa, management), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores 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), o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo (...)” (SOUZA, 2002, p.31).

Convém destacar que a crise do Estado de Bem-Estar Social – uma vez que continha em si uma proposta de reforma social – não contribuiu apenas para o enfraquecimento das bases ideológicas do planejamento, mas também para um certo desgaste em torno das utopias clássicas – que traziam, em suas propostas, alternativas para o alcance da tão sonhada “justiça social”. Para HABERMAS (1987):

Há certamente bons motivos para o esgotamento das energias utópicas. As utopias clássicas traçaram as condições para uma vida digna do homem, para a felicidade socialmente organizada; as utopias sociais fundidas ao pensamento histórico – que interferem nos debates políticos desde o século XIX – despertam expectativas mais realistas. Elas apresentam a ciência, a técnica e o planejamento como instrumentos promissores e seguros para um verdadeiro controle da natureza e da sociedade. Contudo, precisamente essa expectativa foi abalada por evidências massivas. A energia nuclear, a tecnologia de armamentos e o avanço no espaço, a pesquisa genética e a intervenção da biotecnologia no comportamento humano, a elaboração de informações, o processamento de dados e os novos meios de comunicação são técnicas de conseqüências intrinsecamente ambivalentes. E quanto mais complexos se tornam os sistemas necessitados de controle, tanto maiores as probabilidades de efeitos colaterais disfuncionais. Nós percebemos diariamente que as forças produtivas transformaram-se em forças destrutivas e que a capacidade de planejamento transforma-se em potencial desagregador (...)” (HABERMAS, 1987, p.105).

Se por um lado à virada dos anos 80 foi marcada pelo aparente desgaste das teorias utópicas clássicas, pela globalização das economias mundiais e pela transferência ao mercado dos problemas da administração planejadora, por outro, traduziu-se num momento de busca por instrumentos cada vez mais eficazes na luta contra os problemas sociais e econômicos que persistem no meio urbano – “(...) agora

não apenas o capitalismo, mas o próprio Estado intervencionista deve ser “socialmente contido”, complicou-se consideravelmente a tarefa (...)” (HABERMAS, 1987, p.112).

A partir da década de 90, novos modelos de planejamento começam a despontar no cenário urbano mundial, guiado por duas grandes tendências: uma mais “mercadófila” e mais próxima da lógica de gestão; e outra de tendência mais “participativa”, cujo principal objetivo tem sido, a partir da participação popular, inverter a lógica do planejamento tradicional-tecnocrático, no qual as decisões eram tomadas de “cima” para “baixo”.

2.2 – As novas tendências do planejamento:

São diversas as categorias e definições de planejamento, todavia, para efeito desse estudo, adotou-se a definição de planejamento enquanto ação estratégica de desenvolvimento urbano, elaborado, organizado, coordenado e efetivado pelo Estado com a participação da sociedade civil. Vale lembrar que o planejamento no campo governamental visa, basicamente, corrigir os desequilíbrios econômicos, sociais e espaciais das cidades através da aplicação dos recursos públicos.

Na linha da viabilidade do planejamento governamental uns dos maiores e mais corriqueiros problemas enfrentados é o da escassez de recursos. Geralmente há uma grande desproporção entre as demandas a serem atendidas e os poucos recursos disponíveis. A saída encontrada pelos governos tem sido a escolha de prioridades entre as demandas.

Antes de se abordar os novos modelos de planejamento adotados por administrações públicas (no âmbito municipal, estadual e federal) em todo mundo, é importante destacar algumas das principais características do antigo modelo de planejamento, o chamado de tradicional-tecnocrático, fruto da antiga tradição política liberal.

Segundo o economista chileno Carlos MATUS (1997), introdutor do Planejamento Estratégico Situacional (PES) na América Latina em fins da década de 70,

o planejamento tradicional-tecnocrático é um modelo de planejamento normativo¹² que repousaria sobre a hipótese de que “o ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada, e, nesta realidade, não coexiste com outros atores que também planejam”. Esta hipótese, segundo ele, explicaria a impotência e os magros resultados do planejamento tradicional-tecnocrático na América Latina.

De acordo com MATUS, a lógica do planejamento tradicional-tecnocrático apresentaria as seguintes características: o planejamento supõe um sujeito (o Estado) que planeja o objeto (a realidade), sendo o sujeito e o objeto independentes e o primeiro podendo controlar o segundo. O único ator que planeja é o Estado, não existindo oponentes. Como um só ator planeja, existe um só diagnóstico e uma única verdade. O objeto planejado segue as leis vigentes e é incapaz de criar movimentos imprevisíveis para o sujeito que planeja, provocando um reducionismo ilegítimo de todas as ações e comportamentos. O plano refere-se, neste contexto, a um conjunto de objetivos próprios com final fechado, sendo considerado um cálculo determinista que pretende ser científico.

A negação da hipótese acima, substituída pela crença de que “o ator que planeja está dentro da realidade e ali coexiste com outros atores que também planejam”, abriu caminho para o PES, tendo permitido resgatar o valor prático do planejamento. Este modelo caracteriza-se por ser realizado por vários atores¹³; trabalhar com a apreciação situacional (uma mesma realidade é explicada através de diferentes pontos de vista); conceber que o plano não pode ser um cálculo científico e basear-se no conceito de aposta com fundamento estratégico (o plano é uma aposta). No PES, a viabilidade inicial de uma operação depende da relação de pressão que se exerce sobre ela, e a pressão dos atores depende de sua motivação e de sua força.

¹² “O normativo refere-se a uma norma que deve ser cumprida e que foi fixada por diferenciação entre o necessário e a realidade, dentro do razoavelmente possível. Uma vez conhecida a área de possibilidade, o normativo move-se segundo a lógica do necessário, questão esta que tem, sem dúvida, um aspecto técnico, bem como complexidades metodológicas (...) (MATUS, 1997, p.47).

¹³ No âmbito público – planejamento estratégico público –, um ator, para alcançar suas metas, deve vencer a resistência ativa e criativa de outros atores. No âmbito empresarial – planejamento estratégico corporativo –, a empresa compete com outras empresas que também fazem planos estratégicos.

É importante destacar que tanto o método PES, de Matus, como o *city marketing*, de origem no planejamento empresarial americano, vão contribuir, respectivamente, para a emergência de duas novas tendências do planejamento na América Latina. Uma de esquerda, que valoriza a participação popular nas decisões governamentais, priorizando o desenvolvimento social do lugar, e outra, de administrações mais conservadoras, que visa primeiramente o desenvolvimento econômico, espelhando-se na empresa¹⁴ enquanto unidade de gestão e negócios, postulando sua adoção como o meio mais eficaz “para fazer frente às novas condições impostas pela globalização às cidades e aos poderes locais” (VAINER, 2000, p.78). Segundo SOUZA:

(...) o que essas versões tão díspares do planejamento estratégico possuem em comum é a explicitação da dimensão política do planejamento (identificação dos grupos de interesse envolvidos, análise de conjuntura etc.), com o fito de tentar costurar alianças e/ou de promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes (...) (SOUZA, 2002, p.138).

Na corrida pela substituição do antigo modelo do planejamento tradicional-tecnocrático, o modelo de planejamento estratégico “mercadófilo”, mais conhecido por *city marketing*, ganhou predominância. Isso se deve muito ao *marketing* pesado feito em cima da experiência de Barcelona¹⁵, bastando observar o crescente número de governos locais, inclusive na América Latina, que vêm solicitando os serviços de consultores catalães, ou seguindo suas cartilhas. VAINER (2000) destaca que esse modelo de planejamento foi inspirado em conceito e técnicas oriundos do planejamento empresarial, com raízes na *Harvard Business School*. Conforme observa o autor, os

¹⁴ O empresariamento urbano nasceu nos Estados Unidos, na década de 60, tendo como marco a revitalização de Baltimore. O projeto de Baltimore surge como forma de promover o redesenvolvimento urbano, o qual só foi possível através da parceria entre o setor público e o privado (ARANTES, 2000). Segundo HARVEY (1989), até fins da década de 70 ainda é possível observar muitos interesses empresariais sendo sacrificados diante de pressões populares locais. Entretanto, a partir da década de 80 acontece uma inversão dos papéis e os interesses empresariais se tornam dominantes.

¹⁵ “(...) a capital da Catalunha (...) passou a ser identificada justamente como a matriz do Planejamento Estratégico (...). Na receita um pouco de tudo: das gentrificações de praxe às exortações cívicas, endereçadas (...) aos chamados atores urbanos, que de recalcitrantes se tornariam cada vez mais cooperativos em torno dos objetivos comuns do *city marketing*: desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a conquistar sua inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais” (ARANTES, 2000, pp.52-54).

defensores desse modelo de planejamento acreditam que as cidades se encontram submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas.

A partir da década de 80, os governos municipais passaram a explorar meios que respondessem competitivamente aos desafios da globalização, para lidar com as crises econômicas e garantir uma melhoria na qualidade de vida de suas populações (HARVEY, 1989). Entretanto, caberia aos governos das cidades resolver uma questão central: que papel deveriam assumir dentro deste novo cenário? Segundo HARVEY (1989), este era o único ponto de discordância entre os governos que questionavam se deveriam: a) ter um papel direto na criação de novas empresas; b) lutar para preservar antigas empresas e dessa forma salvar fontes de empregos ameaçadas; ou, c) simplesmente investir em infra-estrutura, incentivos fiscais e atrações culturais para atrair novas empresas. Todavia, a terceira alternativa se tornou a mais praticada pelos governos nacionais e locais. Esta é a razão pela qual ARANTES (2000) diz que este modelo de planejamento estratégico é antes de tudo um empreendimento de comunicação e promoção.

O consenso de acordo com o qual as cidades necessitavam se tornar competitivas, ocasionou uma corrida de administrações locais para atrair o capital multinacional. Com isso, as cidades passaram a investir pesado em propaganda e *marketing*. As cidades tornam-se mercadorias nas mãos de muitos governantes cuja venda se dá através “daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional” (VAINER, 2000, p.78) – espaços para lazer e cultura; espaços para eventos e feiras internacionais; parques industriais e tecnológicos. Para que a venda seja bem sucedida é preciso passar uma imagem de segurança e prosperidade da cidade, nem que para isso seja preciso maquiagem a pobreza e a marginalização do lugar.

HARVEY (1989) destaca três características próprias do modelo de planejamento “mercadófilo”, ou, como denomina o autor, do empresariamento urbano. A primeira é a parceria público-privada, na qual as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos para tentar atrair o capital internacional; a atividade dessa parceria é de natureza empresarial e ela tem uma

execução e uma concepção especulativas. O foco de atenção do empresariamento é muito mais a economia política do local do que a do território. Com isso, acarretam, muitas vezes, investimentos pesados em empreendimentos pontuais, os quais acabam tornando-se focos da atenção pública e política, desviando assim a atenção de outros problemas que envolvem a região ou a cidade como um todo.

A grande crítica que se faz a este modelo de planejamento é a da efemeridade dos investimentos por parte das empresas, geralmente multinacionais, devido, principalmente, à grande competitividade entre cidades que são forçadas a oferecerem cada vez mais vantagens lucrativas às empresas a fim de se manterem à frente no jogo do mercado. Com isso, não lhes resta outra alternativa senão “(...) dar origem a inovações nos estilos de vida, nas formas culturais, na associação de produtos e serviços e, mesmo, a formas políticas e institucionais, se quiserem sobreviver (...)” (HAVEY, 1989, p.59)¹⁶.

Para SOUZA (2002):

O planejamento subordinado às tendências do mercado limita-se, como o nome indica, a acompanhar as tendências sinalizadas pelo próprio mercado, abdicando, diversamente do que era o apanágio do planejamento regulatório, de tentar controlar e disciplinar aquele. O planejamento de facilitação representa um grau a mais na escala de mercadofilia: longe de apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, aqui o planejamento serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias, de isenções tributárias a terrenos e infra-estrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamento para determinadas áreas (...). No limite, trata-se de confiar largas fatias do planejamento e da administração de espaços públicos aos cuidados da iniciativa privada, tida como mais eficiente (SOUZA, 2002, p.32).

Isso, de certa forma, acaba ocasionando a despolitização do espaço urbano, uma vez que:

(...) os controles políticos são estranhos a um espaço social onde o que conta é a produtividade e a competitividade, e onde o que vale são os resultados (VAINER, 2000, p.90) (...) o espaço da cidade não é mais pensado no plano político senão em termos de gestão; não é mais construído como território de exercício da democracia local (DREYFUSS & MARCHAND Apud VAINER, 2000, p.90).

¹⁶ Para maiores detalhes ver HARVEY, David. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

Na análise de GANDIN (1999), no que tange ao empresariamento urbano, a participação popular não vai além da colaboração ou, no máximo, da decisão sobre aspectos particulares e menores, visto que a missão, no que diz respeito às grandes linhas, é fechada; isto é, já está decidida pelo próprio modelo e se limita à satisfação do cliente.

O planejamento estratégico de tendência progressista¹⁷ emerge, mais precisamente, em fins da década de 80, embalado pela idéia da cidade como corporação, na qual um sistema democrático de tomada de decisões pode existir. Ao contrário da corrente empresarialista, este modelo de planejamento estratégico visa privilegiar, em primeiro lugar, os interesses sociais do lugar, além de oferecer um grau maior de abertura para a participação popular, o que, no modelo empresarialista, não iria além de uma pseudoparticipação. Neste contexto, GANDIN (1999) argumenta que:

O planejamento participativo parte de uma leitura do nosso mundo na qual é fundamental a idéia de que nossa realidade é injusta e de que essa injustiça se deve à falta de participação em todos os níveis e aspectos da atividade humana. A instauração da justiça social passa pela participação de todos no poder. Isto quer dizer que a construção de uma sociedade nova, a superação da crise, se quisermos seguir no mesmo modo de falar, passa pela participação de todos. Esta participação significa não apenas contribuir com uma proposta preparada por algumas pessoas, mas representa a construção conjunta(...) (GANDIN, 1999, p.28).

SOUZA (2002) esclarece que o principal exemplo de pensamento crítico em relação ao planejamento tradicional-tecnocrático, ao contrário do que se pensa, se deu no Brasil, com o ideário da reforma urbana, tendo como pano de fundo a luta pelo direito à cidade, na qual o planejamento se configura como instrumento de luta pela justiça social, como veremos mais adiante.

O planejamento participativo suscitou críticas no meio acadêmico, sendo de caráter relevante a crítica à possível constituição de uma rede de intermediações políticas que destronou o clientelismo e o populismo como forma de relação da sociedade civil com o poder público (ROLNIK & NAKANO, 2001). Outras críticas parecem de caráter mais conservador, como a que considera a impossibilidade da

¹⁷ Para um exame detalhado sobre a origem do planejamento progressista no cenário urbano ver SOUZA, 2002.

participação do cidadão comum, devido, principalmente, à falta de conhecimentos técnicos – argumento mais usado entre os críticos do planejamento participativo. Mas, será que devemos desconsiderar a possibilidade do cidadão comum, “pela prática diária dos problemas ligados a seu meio imediato, adquirir competência suficiente para argumentar com os outros atores, e para serem reconhecidos como atores reais, dotados de um saber empírico”? (OSMONT, 2002, p. 182).

Esses novos modelos de planejamento urbano, mencionados acima, trouxeram para o meio acadêmico o debate em torno do que é “planejamento” e do que é “gestão”. Há, inclusive, quem utilize um termo em substituição ao outro. Mas, de acordo com o dicionário Aurélio (2002), planejamento é: “1. Ato ou efeito de planejar. 2. Trabalho de preparação para qualquer empreendimento, segundo roteiro e método determinados. 3. Elaboração por etapas, com bases técnicas (especialmente no campo sócio econômico), de planos e programas com objetivos definidos”. Enquanto gestão é: “1. Ato de gerir; gerência, administração”. Portanto, são termos distintos. SOUZA (2002), mais detalhadamente, esclarece que:

(...) planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUZA, 2002, p.46).

Cabe esclarecer ainda, que por mais democrático e flexível que possa parecer uma atividade de planejamento, ela jamais se confundirá inteiramente com a de gestão. Assim como não podemos afirmar que o planejamento foi definitivamente substituído por esta.

CAPÍTULO III – O planejamento no Brasil e seus antecedentes

3.1 – Dos primeiros anos à redemocratização:

No Brasil, a idéia e a prática do planejamento começaram a ser incorporadas somente a partir de 1930, frente às transformações ocorridas no sistema sócio-econômico e político do país, desencadeadas em muito pela Grande Depressão Econômica e pela Segunda Guerra Mundial¹⁸. Antes disso, a experiência brasileira se limitou à elaboração de planos de infraestrutura e urbano. Nesse período, a prática do planejamento esteve atrelada à do urbanismo, caracterizando-se pela introdução de códigos sanitários, pela melhoria dos códigos de postura e pelos planos de melhoramentos urbanos, os quais seguiam, basicamente, duas vertentes: o urbanismo sanitário, que procurava assegurar a saúde ambiental em setores degradados da cidade; e o urbanismo-embelezador, que idealizava grandes praças e avenidas.

Muitos estudiosos consideram o Plano de Metas¹⁹ do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) como marco inicial da experiência de planejamento no Brasil, cujos objetivos principais foram subsidiar o processo de importações e criar novas condições para a expansão industrial no país. Em termos de planejamento urbano o grande evento da época foi a construção de Brasília. Com o regime militar seguiram-se a criação Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Banco Nacional de Habitação

¹⁸ No contexto histórico em que se manifestam as condições sócio-econômicas e políticas para as mudanças engendradas a partir da revolução de 1930, a Grande Depressão Econômica Mundial de 1929-1933 desempenhou um papel decisivo. Pelas suas repercussões sobre a cafeicultura e, em conseqüência, sobre o sistema econômico e político brasileiro, a crise de 1929 provocou maior conscientização quanto aos problemas nacionais. Todos os grupos sociais sentiram-se na contingência de reconhecer as limitações inerentes de uma economia voltada fundamentalmente para o exterior (MENDES, 1978, p.75).

¹⁹ O aprofundamento da industrialização era para ser obtido por meio de um processo baseado na expansão da indústria privada, nacional e principalmente internacional. Para este fim, foram escolhidas trinta metas específicas a serem atingidas durante o período JK. Cobriam os campos de energia, transportes, produção de alimentos, indústrias básicas e educação de pessoal técnico. Estas metas foram concebidas dentro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômicas (BNDE), baseadas em estudos anteriores feitos pelo grupo CEPAL-BNDE e pela Comissão Estados Unidos-Brasil (SCHMIDT, 1979, cap.III, p.17).

(BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)²⁰, no Governo Castelo Branco (1964-1967).

Em 1967, no Governo Costa e Silva, cria-se o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e anos depois, em 1972, no Governo Médici, o Sistema de Planejamento Federal. Segundo MENDES (1978), a partir de 1967 o planejamento passou a ter uma estrutura formal centralizada no Ministério do Planejamento, através da qual se processava a troca de informações e a tomada de decisões.

Na década de 70, durante o Governo Médici, foram lançados dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND): o I PND, em 1973, e o II PND, em 1974. Os Planos visavam, entre outras coisas, reduzir as disparidades regionais, melhorar a distribuição regional de renda e integrar o centro-sul ao norte e nordeste. Através desses Planos, teve início a tentativa de descentralização das atividades industriais, localizadas basicamente no eixo Rio-São Paulo. Para isso, investiu-se na construção de rodovias (Transamazônica; Santarém - Cuiabá; Porto Velho – Manaus, etc.) e de infra-estrutura (hidrelétricas, pontes, portos, etc.), além, de investimentos em Grandes Projetos para as regiões norte e nordeste, objetivando a exploração de seus recursos naturais (Ferro Carajás, Trombetas, Albrás, Alunorte, Alunar, etc.).

Foi nesse período, também, que o aspecto urbano adquiriu relevância para o desenvolvimento nacional, visto que o país apresentava um crescimento urbano acelerado e, conseqüentemente, um processo rápido de metropolização. Vale lembrar que foi somente a partir da criação das Regiões Metropolitanas, em 1974, que o planejamento governamental passou a incorporar, mesmo que timidamente, políticas voltadas para o espaço local. De acordo com MENDES (1978):

(...) Nesse contexto, o desenvolvimento urbano torna-se elemento importante para a própria estratégia nacional de desenvolvimento, e a cidade passa a fazer parte de um planejamento de pólos econômicos, em que a sua função econômica e social deve ser definida. Em decorrência, a

²⁰ No ano de 1964, o governo militar cria o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) órgão que deveria coordenar nacionalmente a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado. Com isso, o planejamento urbano passou a ocupar o papel de racionalizar as administrações municipais e seu conteúdo político passou a ser regido por metas de longo prazo, visando uma economia privada mais madura, assegurando assim condições mais favoráveis para a expansão da ordem industrial prevista no programa do SERFHAU.

estrutura urbana que se desejava estabelecer, nacionalmente, é concebida em função dos objetivos e programas de desenvolvimento nacionais e regionais (...) (MENDES, 1978, p.137).

Em agosto de 1974, no governo do general Ernesto Geisel, era criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU), através do decreto lei 74156 de 6 de junho de 1974. Com a criação da CNPU, se desejava unificar as ações do planejamento em um determinado conjunto espacial, ou seja, específicas para cada macrorregião brasileira, de modo a evitar a ação municipal isolada de soluções fragmentadas sem preocupação quanto ao funcionamento do espaço global existente. Esta estratégia acabou não sendo muito bem sucedida. Principalmente, por não ter levado em consideração os aspectos locais. Sabe-se que o espaço local é, via de regra, muito heterogêneo e possui características próprias.

Vale ressaltar ainda que, a partir da década de 70, disseminaram-se Secretarias, consultorias, instituições de ensino e departamentos de planejamento pelo país. Embalados, principalmente, pelas idéias de desenvolvimento integrado, de modernização e de racionalidade. Com isso, o planejamento ia cada vez mais se especializando e se separando da esfera da gestão, reforçando a formação de um ambiente urbano no qual, de um lado, as diretrizes para as cidades passaram a ser planejadas por setores específicos; e do outro, no dia-a-dia, as cidades iam sendo geridas de acordo com interesses políticos e econômicos (ROLNIK, 1990).

No período que vai de 80 a 89, devido à débil atuação da CNPU, as bases da política nacional de desenvolvimento urbano foram estabelecidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), através da resolução nº 003, de 11 de setembro de 1979. Para apoiar tecnicamente o CNDU foi criada, no Ministério do Interior, uma subsecretaria de desenvolvimento urbano. Todavia, o CNDU não passaria de mais uma tentativa frustrada de se alcançar o desenvolvimento urbano no país, onde predominou, mais uma vez, a ótica da centralidade.

O planejamento instituído no período militar teve uma tendência geral à centralização, na estrutura, e à extensão do escopo do planejamento nacional, em relação às áreas locais e regionais, com o fim de consolidar um sistema muito mais dinâmico de

planejamento controlado pelas autoridades do governo central. Isto, aliado ainda à ascensão dos técnicos no processo de planejamento no Brasil²¹, vai refletir-se em ações de caráter autoritário. Segundo MARICATO (1997):

Os planos tecnocráticos, resultado de um saber especializado que vinha de fora do município, que ignorava a opinião da população e, não pouco freqüentemente, a dos quadros técnicos que compunham a própria administração municipal, dominaram todo o período de vigência do SERFHAU (...) de 1966 até 1974, quando foi extinto (...) (MARICATO, 1997, p.119).

A falência e a crise desse modelo foram decretadas pela incapacidade do regime autoritário de promover a superação das desigualdades sociais crescentes, que persistiam nas cidades, apesar da elaboração dos inúmeros planos acima apresentados. No final da década de 70, o caráter e os limites do planejamento urbano tornam-se objetos de reflexão. Neste momento, tem início também a mobilização da sociedade brasileira pela redemocratização do país, resultando na Constituição Federal de 1988, embalada, entre outras coisas, por reivindicações pelas reformas urbanas e agrárias, como instrumento de superação das miseráveis condições de vida que afetavam grande parte da população naquele momento.

Na esteira dessas manifestações, desenrolavam-se críticas contra o planejamento tecnocrático e sua suposta neutralidade. A ação do Estado sobre o urbano revelaria, de acordo com elas, uma intervenção política com a finalidade de regular as contradições sociais, assegurar os interesses de classe e a reprodução estrutural do modo de produção dominante. Ao mesmo tempo, enxergar-se-ia na ação dos movimentos populares urbanos a alternativa para a construção de uma nova sociedade, mais justa e democrática. (SANTOS JÚNIOR, 1995).

²¹ Ao reforçar o saber competente, o SERFHAU deixa claro que “(...) não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa e em qualquer circunstância (NYGAARD, 1995, p.63)”. Este fortalecimento refletia a convicção de que a educação técnica especializada produziria as principais e mais importantes condições para a realização de planos locais e implantação do correspondente processo de planejamento, de que a qualificação técnica dos especialistas era condição indispensável para que os planos elaborados correspondessem afetivamente à realidade local e de que era o Governo Federal que detinha o saber especializado para o trato das questões públicas, independente do conhecimento local dos técnicos municipais (NYGAARD, 1995, p.64).

3.2 – Do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ao planejamento participativo:

A história do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) está atrelada à dos movimentos urbanos, que só passaram a ser objeto de pesquisa em meados da década de 70, quando os estudiosos começaram a perceber que, apesar da repressão instaurada no país pelo regime militar, algo se movia nas periferias das cidades. Contudo, eram lutas isoladas, de caráter localista, raramente conseguindo uma organização que transcendesse os quarteirões situados em torno das paróquias ou associações de bairros (KOWARICK, 1994). A partir da década de 80, os movimentos sociais, devido ao caráter crescentemente espoliativo de nossas cidades²², estariam destinados a desenvolver lutas de qualidade sempre superior. Segundo KOWARICK (1997):

(...) houve, durante os anos 80, avanços significativos na organização dos trabalhadores que se expressam na criação de poderosas centrais sindicais, que, pelo menos, nas regiões econômicas mais desenvolvidas, conseguiram forte penetração nos sindicatos e locais de trabalho (...) (KOWARICK, 1997, p. 107).

Cabe esclarecer que a idéia de planejamento progressista foi lançada no começo da década de 70, no início da luta pela Reforma Urbana no Brasil. Para instituir um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade, os autores que formulam a concepção da Reforma Urbana se inspiram na idéia da função social da propriedade e da cidade e no direito à cidadania. A função social da propriedade e da cidade significaria o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano. O direito à cidadania seria entendido num duplo significado: como direito de acesso aos bens e serviços que garantam condições de vida urbana digna, culturalmente dinâmica e condizente com os valores éticos humanitários; mas também como direito dos cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade. Porém, foi somente a partir da abertura política no país, no final da década de 80, que começa a amadurecer a

²² “(...) a noção de espoliação urbana apareceu no final da década de 70: é a somatória de extorsões que opera através da existência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que (conjuntamente com o acesso à terra e à habitação) se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1997, p.105).

concepção de um modelo de planejamento urbano que promovesse o direito do cidadão à cidade.

O Movimento pela Reforma Urbana nasceu por iniciativa de setores da igreja católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país. De acordo com MARICATO:

(...) os encontros promovidos pela CPT visavam auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos (a primeira reunião da CPT para discutir o assunto se deu no Rio de Janeiro, ainda no final dos anos 70). Foi com essa intenção que foi criada a ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano – no início dos anos 80. Além da assessoria aos movimentos existentes, pretendia-se que a ANSUR auxiliasse a elaboração de uma plataforma que reunisse as principais demandas dos movimentos urbanos e contribuísse assim para sua unificação. Juntamente com outras entidades, a CPT promoveu vários encontros em Petrópolis e Goiânia com expressiva participação de lideranças populares. Essa foi sem dúvida a raiz do MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARICATO, 1994, p.311).

A emenda popular da Reforma Urbana à Constituição de 1988 surgiu no bojo da participação da sociedade no processo constituinte. Com efeito, a instalação da Assembléia Nacional Constituinte previu, no anteprojeto de 15 de julho de 1987, a participação da sociedade civil, através da apresentação de projetos de emenda constitucional por iniciativa de qualquer entidade organizada. Exigia-se para a sua admissão que o projeto fosse apresentado por três entidades associativas e obtivesse, no mínimo, 30 mil assinaturas de eleitores (SANTOS JÚNIOR, 1995).

Com o apoio de seis entidades e com cerca de 150 mil assinaturas, a emenda popular da Reforma Urbana foi entregue em agosto de 1987 à Assembléia Nacional Constituinte. Era constituída de 23 artigos divididos em cinco títulos: Dos direitos Urbanos, Da propriedade imobiliária Urbana, Da Política Habitacional, Dos Transportes e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade.

De acordo com a emenda popular de Reforma Urbana, os principais objetivos a serem alcançados eram:

Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas: captação da valorização imobiliária; aplicação da função social da propriedade; proteção urbanística, ambiental e cultural.

Em relação à política habitacional – programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação de casa própria, proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.

Em relação aos transportes e serviços públicos – natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.

Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo (MARICATO, 1994).

Entretanto, a emenda popular apresentada à Assembléia Nacional Constituinte foi modificada e resumida em dois artigos da nova Constituição Federal promulgada em 1988. São eles:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

§ 3.º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4.º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento (...).

Art. 183 – Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente dos estado civil.

§ 2.º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3.º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A inserção dos dois artigos acima na Constituição de 1988, que de certa forma representavam conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade, foi resultado da luta do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). Contudo, segundo MARICATO (2000), ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais.

A Constituição de 1988 transfere a responsabilidade da elaboração da política de desenvolvimento urbano aos municípios, sendo que esta só passa a ter legitimidade quando inclusa no Plano Diretor Municipal, instrumento obrigatório para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Mais uma vez se tomaria “(...) a idéia da construção ideológica do plano como salvação dos males urbanos (...)” (MARICATO, 2000, p.174), como já havia sido feito anteriormente pelo regime militar. Vale a pena chamar a atenção para o fato de que a proposta do Plano Diretor não representava prioridade na lista de reivindicações do MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana –, que inclusive já havia rejeitado tal proposta. Como destaca MARICATO (2000):

Mais do que planos diretores as entidades sociais (profissionais e de movimentos populares) que elaboraram a iniciativa de Reforma Urbana deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da prioridade. Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, aquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social. A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a “gestão democrática das cidades”, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos. A inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ela da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar sucessivamente no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada (MARICATO, 2000, p.175).

Vale ressaltar, ainda, de acordo com SANTOS JÚNIOR (1995), que:

O movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – surgiu e desenvolveu-se no interior dessa mobilização, trazendo para o debate constitucional as questões de gestão municipal, do planejamento e da política urbana. Tratava-se de uma articulação intelectual e política de várias entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de organizações não-governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo. Pela sua própria composição, e apesar da sua denominação, o MNRU assumiu mais o papel de elaborar alternativas e de intervir no cenário institucional-jurídico do que de representar os movimentos sociais. Na verdade, o MNRU estabeleceu-se fundamentalmente enquanto reunião dos múltiplos atores – intelectuais, técnicos e lideranças do movimento social – que, de uma forma ou de outra, compartilhavam do ideário da reforma urbana (SANTOS JÚNIOR, 1995, p. 13).

Após a Constituição de 1988, multiplica-se o número de Planos Diretores por todo o Brasil. A maioria desses planos, apesar de seus discursos cheios de boas intenções, na prática, vão se mostrar distantes da realidade da maior parte da população. Somente uma pequena parcela deles consegue incorporar o ideário da reforma urbana, como foi o caso do Plano Diretor de São Paulo²³, elaborado na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), que acabou não sendo aprovado pela Câmara Municipal.

O descrédito nos planos diretores municipais – devido principalmente ao não cumprimento de suas determinações que, geralmente, eram ignoradas e feitas de acordo com os interesses políticos e de grupos específicos ligados ao governo – vai impulsionar a emergência de duas novas vertentes de planejamento no país, uma seguindo a linha do que já vinha sendo feito por cidades como Barcelona e outra com base em instrumentos que inauguram uma nova forma de planejar e gerir as cidades, que têm a virtude de criar canais diretos de participação entre governo e sociedade civil. Vale chamar a atenção, mais uma vez, que, tanto a primeira, quanto a segunda experiência, respectivamente, têm nítidas proximidades com o *city marketing* americano e o método PES de Matus, tendo em comum a idéia de planejamento elaborado por vários atores.

²³ (...) O projeto de lei do Plano Diretor do município de São Paulo, elaborado durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), à época integrante do Partido dos Trabalhadores, é um exemplo lapidar da importância e, também, das dificuldades das estratégias de valorização dos planos diretores como instrumentos de promoção da reforma urbana. Ele é, por um lado, um magnífico e pioneiro exemplo de incorporação do ideário da reforma urbana (com uma limitação significativa e sintomática: a negligência para com a normatização da participação popular no processo de planejamento); por outro lado, precisamente devido à sua ousadia, o projeto nunca foi aprovado pela Câmara Municipal (...) (SOUZA, 2002, p.165).

CAPÍTULO IV – Novas orientações do planejamento no Brasil

4.1 – Experiência de participação na gestão e no planejamento urbano:

Segundo SOUZA (2001), assiste-se a partir da década de 90 à proliferação de experiências de participação institucionalizada através de conselhos setoriais, à ampliação de fóruns temáticos, de redes de assessorias e de ONG's – a participação popular no Brasil ganha a dimensão de parceria e co-gestão de serviços públicos, através da articulação da sociedade civil com o aparelho do Estado. Esta proliferação distingue a participação dos anos 90 das mobilizações sociais anteriores, muito centradas em movimentos de massa e em pressões contra o Estado. TEODÓSIO acrescenta que:

(...) a noção de participação no Brasil modificou-se ao longo das últimas décadas, acompanhando as transformações políticas brasileiras. Se nos anos 70 participação remetia à democratização do país, mediante a abertura de canais de representação popular e a ação centrada nas massas populares, nos anos 80 a ênfase recai sobre a consolidação e conquista de novos canais de participação na máquina pública, como, por exemplo, através da criação de conselhos. Nesse período, multiplicam-se estratégias participativas via atuação de ONG's. Já nos anos 90, a participação passa a ser percebida como estratégia para a construção de uma gestão pública renovada (TEODÓSIO, 2001, p.134).

As experiências de gestão e planejamento participativos, no Brasil, ganharam notoriedade através das administrações petistas, através do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade. Após a crise da ditadura e o processo da redemocratização do país, o Partido dos Trabalhadores (PT) passou a ser projetado como alternativa de governo nas cidades brasileiras, tendo como principal líder Luís Inácio Lula da Silva. A partir desse momento, o PT deu vazão às idéias e reflexões de seu amplo campo movimentalista, integrado por sindicatos, movimentos sociais, ONG's, pastorais de Igreja e setores da esquerda política participativa e de controle social (SÁNCHEZ, 2002). No manifesto de fundação do partido, de 10 de fevereiro de 1980, fica clara a importância dada ao processo participativo no Brasil pelo PT, quando diz:

O Partido dos Trabalhadores surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do país para transformá-la. A mais importante lição que o trabalhador brasileiro aprendeu em suas lutas é que a democracia é uma conquista que, finalmente, ou se constrói pelas mãos ou não virá (GADOTTI Apud SÁNCHEZ, 2002, p.33).

A experiência de Orçamento Participativo mais conhecida no Brasil e fora dele é a gaúcha. Porém, ao contrário do que muitos pensam, não foi em Porto Alegre, em 1989, que o Orçamento Participativo começou, e sim na cidade de Lajes - SC, no final da década de 70. Contudo, devido a sua história de luta política e social, foi em Porto Alegre que a experiência do OP se consolidou e é a experiência gaúcha que tem servido de referência para experiências similares no Brasil e no exterior. Este espaço de participação tem superado as expectativas, provocando a mobilização da sociedade, que antes não contava com canais adequados que possibilitassem a expressão de suas reivindicações; uma maior transparência nos gastos dos recursos e na destinação do dinheiro público, além do controle da população sobre as ações do governo. Por outro lado, vem atuando como instrumento pedagógico de práticas democráticas, contribuindo para a emergência do que FEDOZZI (1996) chama de “forma-cidadania” no Brasil²⁴.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre ganhou vida através da vitória do petista Olívio Dutra no município, em 1989. Desde então, a capital gaúcha vem adotando o OP como instrumento de gestão participativa. Um dos principais objetivos do OP é transferir as decisões sobre a alocação de investimentos municipais em infraestrutura para as assembleias de bairros (ABERS, 1998). Com isso a proposta orçamentária deixa de ser um arranjo entre governos, grupos empresariais, especialistas e técnicos para se tornar uma decisão popular, proporcionando uma distribuição de renda mais justa na cidade. Sobre a experiência gaúcha, DUTRA (2001) argumenta ainda que:

(...) não se trata de um “ovo de Colombo”, de uma fórmula mágica, mas de um processo longo e árduo, de um aprendizado comum envolvendo muita gente. O governo, junto com sua base de sustentação – os partidos que compõem a Frente Popular –, tem um papel importante, mas a população tem o protagonismo principal. Com ela, o significado desta alternativa radical de cidadania vai adquirindo contornos mais nítidos. O governo vai se descentralizando e aprendendo dividir o poder, eliminando os resquícios autoritários que pretendem substituir o protagonismo do povo e os preconceitos tecnocráticos que menosprezam a sabedoria popular (DUTRA, 2001, p.8).

²⁴ Para um conhecimento detalhado do OP de Porto Alegre ver, especificamente, FEDOZZI (1996).

Convém chamar a atenção sobre a idéia errada que se criou em torno do Orçamento Participativo ou de quaisquer outras experiências democráticas no Brasil, a de que são “propriedades”, ou exclusividades, dos governos progressistas. Isso não é verdade, muito pelo contrário, é cada vez maior o número de governos “não-progressistas” que passaram a adotar o OP ou outras experiências democráticas. O rótulo criado em torno do OP e o do chamado “modo petista de governar” se deve, segundo SÁNCHEZ (2002), à bem sucedida experiência gaúcha, que pode contar com um ambiente favorável. Sobre isso o autor argumenta que:

No ambiente de 1989, havia, pois, os elementos favoráveis ao surgimento de uma proposta como a do orçamento participativo. Havia a trajetória política no campo social, representado pelo PT e os demais partidos aliados, e havia a experiência de ativismo social, de organização e de luta do movimento comunitário de Porto Alegre. O nascimento do OP obedeceu à combinação desses dois elementos (SÁNCHEZ, 2002, p.22).

A partir da década de 90 assiste-se a uma proliferação da experiência do Orçamento Participativo em todo o Brasil, ao mesmo tempo em que tem início a discussão crítica a respeito de suas limitações. A grande questão levantada em torno do Orçamento Participativo é de que se discutiam as demandas, dos diferentes distritos e regiões da cidade, sem travar um debate mais amplo da cidade enquanto conjunto, ou incorporar discussões sobre políticas públicas, legislação urbanística, meio ambiente e projetos de desenvolvimento urbano, entre outros. Ou seja, “não podemos nos limitar meramente na discussão pontual da obra na rua, é preciso ter uma visão do que se quer para a cidade, para o Estado e para o país; quer dizer, é necessário ter um projeto de governo” (SUCUPIRA, 1998, p.19). Em suma, a partir da década de 90, o desafio enfrentado pelas administrações progressistas no Brasil passa a ser o de superar a discussão da distribuição do gasto público, em prol da discussão de políticas públicas urbanas.

Com o desafio de construir um novo espaço público de participação popular, que pudesse alcançar um horizonte mais amplo de discussão sobre a cidade, o Poder Municipal de Porto Alegre lança, em 1993, a Cidade Constituinte. Este evento marcaria uma nova etapa do processo participativo na capital, dando origem mais tarde

ao Congresso da Cidade²⁵. Este novo espaço de participação popular passaria a ser um evento realizado de dois em dois anos, tendo como principal objetivo reunir a diversidade de atores urbanos na discussão de um projeto de desenvolvimento para a cidade. Esta nova instância de participação popular vai levar, em 1995, o projeto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)²⁶ ao debate público, culminando na sua aprovação em 1997.

No que tange à discussão sobre gestão *versus* planejamento, a experiência do Congresso da Cidade se aproxima mais de um modelo de planejamento, uma vez que: a) do seu processo resultam ações que requerem um tempo maior de implementação (de médio a longo prazo); b) incorpora a discussão do Orçamento Municipal, Plano Plurianual e Plano Diretor Municipal, instrumentos de Planejamento Municipal; c) supera o debate sobre o orçamento público e inicia a discussão de políticas de desenvolvimento urbano; d) possui o plano como expressão maior. Já no caso do OP, ainda que alguns o considerem uma forma de planejamento, suas características o aproximam mais de um modelo de gestão. Pois, apesar da elaboração do orçamento público conter uma dimensão de planejamento, sua escala temporal e o fato de que a sua dinâmica concreta demanda freqüentes atualizações ao longo da execução orçamentária, permitem que o Orçamento Participativo seja encarado, primordialmente, como um instrumento de gestão, mais do que de planejamento (SOUZA, 2002).

Outro debate que o planejamento participativo suscitou no meio acadêmico foi em torno dos espaços públicos de participação, geralmente anunciados como “esferas públicas não-estatais”. Sobre esta questão, e tomando novamente o OP de Porto Alegre como referência, FEDOZZI (2000) argumenta que a categoria “esfera pública não-estatal” é insuficiente para explicar a experiência do OP da capital gaúcha, uma vez que não considera as diferenças de natureza das diversas esferas públicas inter-relacionadas no processo. Segundo o autor, a categoria “esfera pública de co-gestão” se

²⁵ O I Congresso da cidade de Porto Alegre, em 1993, possibilitou iniciativas como o Plano de Desenvolvimento Econômico, Porto Alegre Tecnópole, entre outros; o II Congresso, em 1995, iniciou a reformulação do PDDUA; o III Congresso, em 1999, definiu diretrizes para o desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural da cidade; o IV Congresso, em 2003, trabalhou a conexão entre o conselho do OP e as estruturas de planejamento, com maior integração entre o planejamento e o orçamento e a discussão da gestão com enfoque na participação dos servidores.

aplica melhor ao processo – por não ser estatal, mas também não propriamente “não-estatal”. De acordo com FEDOZZI:

(...) as regras de participação e da distribuição dos investimentos, não são impostos verticalmente ou artificialmente (de forma heterônoma) pelo Estado representativo (Executivo ou Legislativo), como acontece com as práticas populistas e/ou autoritárias, que acabam tutelando a participação. Mas, sim, esse sistema de direito foi e é construído num processo consensual – o que, evidentemente, não exclui o conflito mas o pressupõe –, sugerindo assim uma situação, não apenas de pertencimento ou inclusão da sociedade civil em instituições políticas preexistentes, mas uma igualdade de direitos de participação dos atores populares na própria produção e definição das regras do jogo que definem essa nova instituição política. Esse é um dos aspectos fundamentais que permite compreender o OP como uma esfera pública de co-gestão que vai além das funções e da prática política do tradicional Estado representativo (FEDOZZI, 2000, p.75).

No caso do Congresso da Cidade, seguindo a mesma linha de raciocínio de FEDOZZI (2000), trabalha-se com a noção de “planejamento municipal compartilhado”, que se expressa através de um sistema de partilha de poder, onde as regras de participação e as regras do plano de ação governamental são construídas de forma procedimental e argumentativa, na interação institucional que se processa entre o Executivo e as comunidades da sociedade civil.

As conquistas desses mecanismos de participação não proporcionaram somente a abertura de novos canais de comunicação entre o Poder Municipal e a sociedade civil. Com eles vieram à tona também:

(...) as dificuldades, os limites, e as novas exigências dadas pela nova conjuntura econômica, social e política. Muitas dificuldades decorrentes de problemas enraizados na própria cultura política nacional onde predominam valores como o clientelismo, o paternalismo, o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos direto privilegiando-se interesses particulares; na descrença na eficácia das leis porque, usualmente, elas só são aplicadas aos pobres e aos fracos como mecanismos punitivos; na mania nacional de uso da “lei de Gerson”, de só levar vantagens; no machismo predominante nos países de cultura luso-espanhola; e na valorização das estruturas corporativas nos aspectos de vícios e privilégios que elas carregam (...) (GONH, 1998, p.24).

Somam-se a isso, ainda, alguns argumentos críticos sobre o processo participativo. Dentre as críticas mais comuns estão as seguintes: a participação aumenta a lentidão na tomada de decisões; a participação aumenta os custos na tomada de

²⁶ Ver ALBANO (1999).

decisões; a participação provoca o excesso de particularismo; e a participação somente leva em conta o curto prazo (SÁCHEZ, 2002).

Em contra partida, pode-se enumerar, também, os avanços e os benefícios que um processo participativo pode proporcionar aos cidadãos em geral. Entre os mais citados pelos defensores dos instrumentos de participação estão: uma maior transparência sobre os gastos públicos; a contribuição na construção da cidadania; a contribuição para a formação da consciência pela preservação do bem público; e a contribuição para a correção dos desequilíbrios sócio-espaciais presentes na maioria das cidades brasileiras.

4.2 – Democratização do planejamento e poder local:

O debate em torno da democratização do planejamento e gestão urbanos sempre esteve associado à discussão do poder local. Isso se deve ao fato de que é no âmbito dos municípios que as novas experiências de planejamento têm despertado atenção, tanto dos pesquisadores quanto dos cidadãos. É neste âmbito também que temos encontrado os melhores resultados de experiências participativas.

A globalização dos mercados nacionais vai marcar uma nova etapa no processo de urbanização em todo o mundo e desencadear novas políticas de desenvolvimento local, que passam a se caracterizar principalmente pela parceria público-privado e pela idéia da cidade como corporação coletiva, na qual um sistema democrático de tomada de decisão pode existir (HARVEY, 1996). Essa nova mentalidade, aliada à descentralização do poder, contribuiu para um novo alcance de participação popular na sociedade, principalmente na esfera local. Segundo TEODÓSIO (2001), isso se deu não apenas pelo fato de as ações no âmbito do poder local terem repercussões diretas e imediatas sobre o cotidiano das pessoas, mas também pela importância atribuída aos movimentos sociais organizados e às organizações não-

governamentais (ONG's), conhecidos por suas políticas de intervenção local e/ou em realidades específicas.

No Brasil, paralelamente às experiências do Orçamento Participativo²⁷ e do Congresso da Cidade, emergem, também, às experiências dos planos estratégicos com perspectivas mercadófilas. Por aqui, também, como efeitos da globalização e da flexibilização do capital, assiste-se a adoção do empresariamento urbano por algumas administrações locais, lançando-se na corrida das cidades mundiais à busca do mercado multinacional. OSMONT (2002) destaca que:

(...) o processo de globalização tem efeitos diretos sobre a urbanização (constata-se um forte e crescente aumento do índice de urbanização em todos os países), pois ele reforça os mecanismos de concentração urbana em geral e de metropolização em particular, acarretados pela abertura generalizada dos mercados às trocas internacionais. De fato, a preeminência das leis do mercado traduz-se por uma corrida desenfreada à rentabilidade obtida por reestruturações econômicas e territoriais espetaculares, acelera e fortalece, de nova maneira, o movimento de metropolização. As metrópoles, antigas e emergentes, passam a ser o lugar esperado da nova modernidade e acolhem os fatores mais úteis ao desenvolvimento: plataformas portuárias e aeroportuárias, infra-estruturas rodoviárias, tecnópoles etc., cujo objetivo é oferecer novas economias em escala e vantagens comparadas às grandes firmas internacionais a fim de atrair sua cobiça e seus investimentos produtivos (OSMONT, 2002, p.170).

Nessa linha de planejamento, merece destaque a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), fruto da administração César Maia, sendo acompanhado de perto pela empresa catalã contratada *Tecnologies Urbanas Barcelona S.A* (TUBSA). De acordo com VAINER (2000), o plano serviu para legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade. O PECRJ foi lançado em 1994, quando “(...) 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã (...)” (VAINER, 2000, p.106), sendo homologado pelo Conselho da Cidade em 1995.

²⁷ Na sua essência, o orçamento participativo consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população (...) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos. A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembleias, sobre as propriedades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior (...) (SOUZA, 2002, p.344).

Segundo VAINER (2000), a composição do Conselho da Cidade foi ampla (mais de 300 membros). Porém, sua função foi meramente simbólica. Pois, como observa o autor:

(...) Os conselheiros não interferem na composição do Conselho Diretor, nem nas orientações e escolhas do Comitê Executivo. O conselho não constitui, de fato, um organismo coletivo, mesmo porque, como esclareceu o Diretor Executivo em um debate público no qual foi interpelado acerca dos procedimentos e da falta de democracia no processo, seria “impossível administrar o debate num coletivo tão heterogêneo”. Com esta preocupação estritamente operacional, decidiu-se que a tarefa administrativa de discutir e deliberar deveriam ficar a cargo de coletivo mais homogêneo: o Comitê Executivo e o Conselho Diretor (VAINER, 2000, p.110).

A construção do consenso em torno do PECRJ seguiu a cartilha do plano estratégico de Barcelona, pautada principalmente no discurso da crise e do patriotismo. Tentou-se criar um forte consenso em cima de questões relacionadas, principalmente, com a preocupação de transformar a imagem do Rio de Janeiro numa cidade próspera, a “cidade maravilhosa”, socialmente integrada, empreendedora e competitiva, com capacidade para se tornar um centro de geração de negócios – dentro da linha do discurso, “a cidade é uma mercadoria”, “a cidade é uma empresa” e “a cidade é uma pátria”, que dão sustentação aos planos estratégicos (VAINER, 2000). O PECRJ visava, principalmente, investir em infra-estrutura para atrair os interesses empresariais globalizados, deixando em segundo plano os objetivos sociais e o exercício da cidadania.

Em Belém, a experiência do Orçamento Participativo foi implantada em 1997, no Governo Edmilson Rodrigues, primeira gestão petista no município. A partir de 2001, na segunda gestão Edmilson Rodrigues, o Poder Municipal de Belém instituiu o Congresso da Cidade como forma de ampliação da participação popular, incorporando, inclusive, o Orçamento Participativo. O Congresso da Cidade de Belém passou a se apresentar como um processo participativo de Planejamento, no qual são discutidos, pelo Poder Municipal e sociedade civil, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Diretor Municipal, as políticas públicas, além do Orçamento Anual.

Antes de se entrar na discussão do estudo de caso, é necessário deixar claro duas posições a respeito do processo de democratização do planejamento no Brasil: primeiro, entende-se que as dificuldades em se consolidar um processo

democrático no Brasil são oriundas de problemas que se encontram nas raízes da formação da sociedade brasileira²⁸, como: a concepção tutelar do poder, a ausência da noção de contrato social e a não distinção entre o que é público e o que é privado (FEDOZZI, 1996). Portanto, é mister que se leve em consideração cada novo (e mesmo pequeno) avanço conquistado; segundo, deve-se compreender que experiências como a do Orçamento Participativo e a do Congresso da Cidade são processos, e como tal vão progressivamente se aperfeiçoando e fazendo despertar a consciência crítica da população e, com ela, a noção de coletividade e de responsabilidade pela coisa pública.

²⁸ Ver HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
FAORO, Raimundo. Os donos do poder. Porto Alegre: Globo, 1958.

PARTE III

URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO EM BELÉM: ANTECEDENTES E TRAJETÓRIAS

CAPÍTULO V – Primórdios da urbanização e do planejamento em Belém

5.1 – O processo de urbanização de Belém e as primeiras iniciativas de desenvolvimento:

A cidade de Belém foi fundada em 1616 à margem meridional do Amazonas, tendo como ponto de partida de sua urbanização o Forte do Presépio, mais tarde designado Forte do Castelo. Sua área urbana foi estabelecida pela Carta de Doação e Sesmarias, com o limite territorial da 1ª Léguas Patrimonial, contada a partir do Forte. Já no final do século XVIII, Belém contava com uma população significativa, do ponto de vista demográfico, cerca de 100.000 habitantes.

A partir de 1850, a exploração da borracha ganha grande importância para a economia brasileira. Belém, como centro de comercialização da borracha se beneficiou disso, intensificando sua urbanização e desenvolvendo suas instituições comerciais e bancárias, fazendo com que isso se refletisse, também, sobre a forma da cidade. Destacam-se, nessa fase, as realizações urbanísticas efetivadas na administração de Antônio José de Lemos (1897-1912) que, com uma visão de inspiração européia,

implantou amplas avenidas arborizadas, mercados, praças, palacetes, prédios públicos e teatros, inaugurando uma nova fase na história da sociedade belenense. Segundo PENTEADO:

(...) a influência da borracha já estava fazendo sentir efeito, pois Belém se ia transformando numa grande capital, onde não faltavam seis jornais diários e cinco semanários, duas companhias de bonde e um movimentado; de uma extensa relação das atividades exercidas pelos habitantes da cidade (...) (PENTEADO, 1968, p.133).

A administração do intendente Antônio José de Lemos (1897-1912) foi favorecida pelo “período áureo da borracha” e pôde contar com amplos recursos financeiros na realização das diversas reformas que foram empreendidas na cidade, buscando sempre um ar europeu. Os melhoramentos urbanos da era Lemos se fizeram acompanhar de diretrizes contidas no projeto elaborado originalmente pelo engenheiro municipal Manoel Odorico Nina Ribeiro (1883-1886) e revisto em 1905 pelo desenhista municipal José Sidrim, por solicitação de Lemos. Nina Ribeiro previu a ocupação da 1ª Léguas Patrimonial da cidade, através de uma sofisticada composição urbanística, articulando a malha ortogonal projetada com o traçado do núcleo urbano preexistente. Com amplas avenidas, que atingem 44 metros de largura, e travessas com 22 metros, o projeto introduz um novo modelo de cidade, baseado nos princípios da vialidade urbana e do higienismo, em sintonia com as mais avançadas correntes da engenharia urbana oitocentista (DUARTE, 1996).

O fim da era Lemos, em 1912, coincide com o fim do monopólio da borracha amazônica no mercado exterior, quando sementes das seringueiras foram contrabandeadas para Londres e daí para a Ásia no final do século XIX, e a Malásia superou a produção brasileira. A decadência da borracha vai deflagrar um período penoso para a região amazônica, agravado ainda pelo isolamento geográfico da mesma, dada a precariedade de seus sistemas de transporte e de comunicação. Como diz CORRÊA (1989):

O isolamento não se limitou, contudo, ao plano econômico, pois também na esfera político-institucional a Amazônia ficou a margem da sociedade brasileira, que pouco ou nenhum interesse demonstrou pelos pleitos de desenvolvimento da região (CORRÊA, 1989, p.132).

Esse quadro se estende até a década de 50, quando, no segundo governo Vargas (1951-1954), é criada, em 1953, a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), com o objetivo de elaborar Planos quinquenais para a valorização econômica da região. Para isso, de acordo com a estratégia governamental em questão, seria preciso, primeiramente, ocupar o território.

Em 1958, no Governo Juscelino Kubitschek, foi realizada a construção da Rodovia Belém-Brasília, implantando um eixo pioneiro para a articulação da Amazônia com o resto do país. A estratégia era, com isso, criar condições para o aproveitamento do potencial econômico da região, implantando projetos destinados à exploração dos recursos minerais e naturais, cabendo destacar que, a partir desse momento, criou-se também as condições necessárias para a transferência de um grande contingente populacional para a região.

A partir da década de 60, a região amazônica ganha relevo como espaço estratégico para o desenvolvimento do país. Segundo BECKER (1998), a Amazônia assumia uma posição-chave frente às prioridades econômicas e geopolíticas de ordem interna e externa do país. No plano interno, era vista como capaz de promover uma solução para os problemas sociais do nordeste e para o crescimento dinâmico do sudeste; no plano externo, dada a sua extensão e a vulnerabilidade de sua fronteira, o governo militar precisaria assegurar a presença do Brasil na exploração dos recursos da Amazônia.

A estratégia de desenvolvimento imposta à Amazônia pelo regime militar, na década de 60, tinha como premissa básica as seguintes situações: a) a floresta era um obstáculo a ser vencido, sendo preciso trabalhar uma estratégia que possibilitasse transferir grandes contingentes populacionais para “as terras sem dono” da Amazônia; b) o modelo produtivo, que sustentava a economia da região, era improdutivo e antieconômico e não promovia o desenvolvimento e devia ser erradicado e substituído por outro modelo com base em prioridades, como a agropecuária, exploração mineral, pesca industrial, exploração madeireira, garimpagem, hidroeletricidade, megaestradas, colonização intensiva e extensiva. Em suma, era necessário investir em grandes

projetos²⁹ para o desenvolvimento da Amazônia. Esta política desenvolvimentista ressaltava o potencial dos recursos naturais da região e o “vazio” demográfico a ser preenchido. O processo de ocupação que se efetiva é desencadeado sob a ação do Estado, aliado ao capital internacional, e em pouco tempo modifica o panorama da paisagem regional.

Em 1966, no Governo Castelo Branco, foi criada a Superintendência do desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que passou a substituir a SPVEA. Esse órgão tinha a função de coordenar e supervisionar programas e planos regionais e decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais. Entre os planos elaborados pelo governo federal, na década de 70, estão o I e II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I e II PDA), em 1972 e 1974, nos Governos Médici e Geisel, respectivamente. Ambos colocavam como meta a implantação de núcleos planejados, que surgiriam em espaços vazios ou como expansão de cidades já consolidadas. Dentro do pensamento técnico de então, a Amazônia precisaria ser reocupada, agora de maneira sistemática. São estabelecidas como diretrizes para viabilização dos grandes projetos, a expansão e construção de núcleos urbanos concentrados nos estados do Pará, Amazonas, Rondônia, Mato Grosso e Amapá (CHAVES, 1995).

A política do período militar para o desenvolvimento da Amazônia vai acelerar o crescimento populacional na Região. Belém, como centro principal, vai sofrer as conseqüências do grande fluxo populacional, agravado ainda pela migração da população que trabalhava na coleta da borracha e morava nas cidades do interior, próximas aos seringais. O surto populacional e a falta de uma ação planejada do governo vai contribuir para a ocupação rápida e desordenada da cidade. Com isso, Belém, que

²⁹ Os grandes projetos de desenvolvimento – Jari, Trombetas e Carajás – tornaram-se a nova forma de ocupação econômica da região. O programa Grande Carajás que inclui o projeto Albrás-Alunorte (alumina e alumínio), a Hidrelétrica de Tucuruí, a Ferrovia Carajás-Porto de Itaqui (Maranhão) e o Porto de Vila do Conde (Barcarena), envolve a exploração de minerais (bauxita, níquel, ouro, cobre, cassiterita, entre outros), atividades agropecuárias e de reflorestamento. Descoberto após pesquisa sigilosa feita por empresas multinacionais em 1967, abrangendo área de aproximadamente 900.000Km², Carajás é um conjunto de serras distribuídas nas áreas dos municípios de Marabá, São Felix do Xingu e Parauapebas, no Pará.

vinha se desenvolvendo ao longo dos espigões de terras altas, passa a incorporar as áreas de baixadas³⁰ à sua estrutura urbana.

As áreas de baixada de Belém foram sendo ocupadas pela população de baixa renda, sem condições de pagar por um solo urbanizado, e sem opção de ocupar a periferia, já apropriada por instituições públicas, constituindo um verdadeiro “cinturão institucional”³¹. Cabe destacar que a ocupação das baixadas se deu sem nenhuma resistência por parte do poder público municipal, visto que não representavam interesse, e não tinham condições, para loteamentos urbanos. Contudo, para a população carente, a desvantagem do solo alagável e das carências de serviços públicos era compensada pela localização, próxima aos locais onde se concentravam os empregos urbanos.

O grande fluxo populacional, decorrente, principalmente, da implantação dos Grandes Projetos na região, provocou uma enorme demanda por serviços públicos na cidade. De acordo com ABELÉM:

(...) a cidade, de um modo geral, vai procurar atender a essa demanda por serviços urbanos dentro de um quadro de grande desorganização, onde o planejamento assume forma correlativa e a ação dos órgãos governamentais, nos diferentes níveis, dá-se de maneira desarticulada. A demanda efetiva dos novos habitantes vai gerar uma especulação desenfreada pelo solo urbano, beneficiando os de melhor poder aquisitivo em detrimento do colono que, enquanto espera a liberação de um lote próximo ao núcleo urbano, vai ocupar às áreas de baixada (ABELÉM, 1989, p.29).

A primeira tentativa de planejamento urbano em Belém aconteceu em 1953. Esta tentativa se apresentou através do programa “propósito de governo”, do então prefeito Celso Malcher, cujas medidas anunciadas foram: a elaboração de uma planta cadastral para a cidade; a formulação de um plano geral de urbanização;

³⁰ A formação peculiar do relevo belenense garante à cidade um número elevado de áreas de cotas baixas, as denominadas “baixadas”, cuja característica fisiográfica é de estarem localizadas abaixo da cota de 4 metros do nível do mar. Estas áreas encontram-se alagadas ou sujeitas a alagamentos principalmente na época das chuvas (...) (SOUZA, 2001, p.187).

³¹ Constituído por um semicírculo que se estende da Baía do Guajará até o Rio Guamá, engloba uma área de aproximadamente 52,90 Km², envolvendo terras dos seguintes órgãos: FCAP e EMBRAPA (15,25 Km²); ELETRONORTE, áreas militares e aeroportos (13,39 Km²); COSANPA (15,68 Km²) e UFPa (2,51 Km²). Essas áreas passaram a se constituir em obstáculos à expansão da malha urbana e, devido à relutância das instituições em cederem parte desse patrimônio ao poder público municipal, constituem-se num dos principais fatores limitantes ao processo de estruturação racional do espaço no conjunto metropolitano.

recuperação das áreas centrais alagadas; pavimentação das vias principais e encaminhamento do problema de esgoto. Contudo, por falta de recursos e conflitos de interesses, nenhuma dessas medidas foi efetivamente implementada (CORRÊA, 1989).

Na década de 60, Belém já acumulava problemas comuns às grandes cidades brasileiras, como, por exemplo, uma crescente polarização terciária no centro comercial, acarretando grandes problemas de tráfego; favelização acelerada; acentuada carência de habitações e de transportes coletivos; e precariedade no atendimento de serviços urbanos. Foi neste quadro de “crise urbana” que, em 1968, o SERFHAU, através de contrato estabelecido com técnicos locais, vai promover um estudo sobre a Área Metropolitana de Belém. Este estudo, segundo CORRÊA (1989), pode ser considerado o marco inicial do processo de planejamento urbano em Belém, pois serve de base à criação de mecanismos que impulsionaram efetivamente tal processo.

Em 1973, o Governo Federal instituiu a Região Metropolitana de Belém (RMB) – juntamente com as regiões metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza –, através da Lei Complementar nº 14 posteriormente complementada pelas Leis 20/74 e 27/75, sendo constituída pelos municípios de Belém e Ananindeua. Por sua vez o município de Belém era constituído pelos Distritos de Belém, Icoaraci, Val-de-Cans, Outeiro e Mosqueiro. No ano de 1995, através da Lei Complementar nº 27, a Região Metropolitana de Belém incorporou os municípios de Benevides, Santa Bárbara do Pará e Marituba, sendo hoje formada por cinco municípios: Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará (Ver figura 01).

FIGURA O1 – Mapa da Região Metropolitana de Belém:



Fonte:

5.2 – Desenvolvimento institucional e planejamento em Belém:

Na década de 70, a Prefeitura Municipal de Belém, com o apoio do SERFHAU, cria a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), através da Lei 6795. Este órgão teve a função de administrar o crescimento da malha urbana de Belém e Ananindeua. De acordo com um estudo do IPEA (2002):

(...) O crescimento da malha urbana de Belém em direção ao território de Ananindeua e a criação da RMB motivaram a criação da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), com o apoio do Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo (SERFHAU). A CODEM objetivava a implantação de um sistema de planejamento integrado, com participação majoritária da prefeitura de Belém, acompanhada da prefeitura de Ananindeua e de outros órgãos públicos interessados no assunto (IPEA, 2002, p.44).

No ano de 1974, a CODEM abriu concurso para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), saindo vencedora a empresa Desenvolvimento e Sistema S/A. O PDGB foi concluído em março de 1976. Contudo, o

plano não chegou a ser implementado³², mas seus estudos serviram de referência para a elaboração de outros planos que vieram depois. Segundo o IPEA (2002):

O PDGB assumia que o Estado poderia conter os desequilíbrios causados pela ação do capitalismo apenas através de sua ação planejada e, ainda, que o planejamento do crescimento das áreas de expansão poderia corrigir as disfunções já existentes. Não foi dada atenção ao espaço intra-urbano, considerando-se apenas a organização das prováveis áreas de expansão, conforme a metodologia recomendada pelo Serfhau para a elaboração de planos de desenvolvimento integrado (IPEA, 2002, p.44).

Ainda na década de 70, a SUDAM, em convênio com a prefeitura municipal de Belém, promoveu um estudo sobre as baixadas de Belém. Suas conclusões geraram três planos que foram desenvolvidos pela CODEM: um plano piloto para a recuperação de áreas de baixada (Bacia do Una); um plano para o sistema viário de Belém; e um estudo de viabilidade de implantação de distritos industriais na Região Metropolitana de Belém. No ano de 1978, foi lançado o edital de licitação para a elaboração do Planos de Estruturação Metropolitana (PEM). Inicialmente ficou definido que o PEM adotaria o PDGB como referência, uma vez que a área urbana de Belém já havia sido abordada pormenorizadamente pelo mesmo (CORRÊA, 1989).

Com a eleição de um novo prefeito para Belém, em 1978, a estratégia inicial do PEM foi alterada. A contribuição do PDGB limitou-se à revisão de sua legislação de uso e ocupação do solo, feita por técnicos da CODEM, de forma desarticulada do PEM – o PEM acabou não sendo implementado devido a deficiências no próprio plano e à falta de vontade política. De acordo com o IPEA:

O PEM adotou uma visão histórica para o estabelecimento de suas propostas e cenários, mas cometeu vários equívocos, como a expectativa de

³² “Suas propostas de expansão eram abstratas, e a hipótese escolhida formalizava, simplesmente, as tendências de crescimento espontâneo da cidade – os eixos das rodovias BR-316 e Augusto Montenegro. Pretendia criar distritos de desenvolvimento econômico e ordenar a ocupação, de forma relativamente densa e horizontalizada, da periferia da cidade. A estrutura proposta para o sistema viário era articulada sem a menor consideração para com as características do sítio físico e a condição sócio-econômica da cidade. Questões relativas à habitação e saneamento foram tratadas superficialmente, embora com lançamento de intenções para a redução de distâncias entre moradia e local de trabalho, com estabelecimento de áreas de ocupação prioritária na periferia da cidade e recomendação da criação de órgãos metropolitanos para o tratamento de problemas relacionados a saneamento básico, esgoto sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo. Apresentava, como instrumentos de implantação, a Lei de Zoneamento, o Código de Edificações e o Código de postura. Seu fracasso deveu-se às falhas das suas proposições, tanto quanto a motivos políticos, assim como ao descomprometimento dos órgãos executores em relação às propostas elaboradas externamente” (IPEA, 2002, p.44).

que o crescimento populacional se manteria no mesmo patamar das últimas décadas, metade do ocorrido de fato, e de que o investimento estatal seria efetivado satisfatoriamente; ele acertou somente na afirmação de que a má distribuição de renda continuaria. Suas propostas para a estruturação espacial da RMB foram definidas com base na análise de três elementos: distribuição espacial, distribuição da população e estrutura viária básica (...) (IPEA, 2002, p.46).

No ano de 1988, foi aprovado, no município de Belém, um conjunto de Leis Urbanísticas baseadas no PEM (Lei do Parcelamento do Solo, Lei de Edificações e Lei de Desenvolvimento Urbano do Município de Belém). Esse episódio foi marcado pela tentativa de participação popular no processo de elaboração das leis.

Os anos que seguem o período militar foram de agravamento dos problemas urbanos em Belém – moradia, saneamento, educação, violência, desemprego, disputa pelo espaço urbano, etc. No bojo desses problemas teve início o processo de organização e mobilização dos “espoliados urbanos”. Mais precisamente, no final da década de 80, a luta dos trabalhadores rurais – oficialmente iniciada em 1975, quando a Igreja da Amazônia Legal cria a Comissão Pastora da Terra (CPT), “com o propósito de interligar, assessorar e dinamizar as atividades de apoio aos movimentos sociais no campo, e atender os segmentos mais expressivos dos pequenos produtores” (BECKER, 1998, p.39) – chega à cidade de Belém, mobilizando os movimentos populares em torno da luta pelo direito à cidade.

Em 1989, tem início a elaboração da Lei Orgânica do Município de Belém e da Constituição Estadual. Esses acontecimentos antecedem a proposta de elaboração do Plano Diretor Urbano Municipal (PDU). A discussão sobre a elaboração do Plano Diretor de Belém teve início em abril de 1991, tendo participado dela cerca de 500 pessoas, entre as quais representantes da Câmara Municipal, ONGs, entidades do movimento popular – Comissão do Bairros de Belém (CBB) e Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associação de Moradores (FEMECAM) –, movimento sindical e incorporadores imobiliários. Nesse mesmo ano, a CBB e a FEMECAM iniciam tentativas de mobilização com o objetivo de obter maiores informações acerca dos projetos urbanos que estavam sendo anunciados pelo poder público estadual e municipal. Logo essa luta do movimento popular de Belém se somaria à luta por reforma urbana em todo o país. “Esse contexto mostrou-se muito favorável ao desenvolvimento do PDU de

Belém, que se propunha a assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade” (IPEA, 2002, p.47).

Ao mesmo tempo em que ia se desenrolando a discussão em torno do PDU, o movimento popular urbano buscava uma estratégia de intervenção que fosse além das iniciativas até aquele momento efetivadas. Assim, no dia 08 de fevereiro de 1992 foi criado o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), articulando entidades urbanas e visando ser um espaço de debates políticos de proposição alternativa às políticas públicas e de lutas pela reforma urbana (SOUZA, 1997). Vale destacar que a participação do FMRU foi extremamente importante no processo de elaboração do Plano Diretor de Belém, que contou ainda com a assessoria do Instituto de Administração Municipal (IBAM) e do Arquiteto Cândido Malta Filho.

No que diz respeito ao Plano Diretor, uma das primeiras ações do FMRU foi pressionar a Câmara Municipal para que fossem reabertas as discussões relativas ao anteprojeto de Lei do Plano Diretor, visando esclarecer os pontos polêmicos e obscuros referentes à viabilidade do Plano e aprofundar o debate das concepções explicitadas no capítulo que trata da “Gestão Democrática da Cidade” (SOUZA, 1997). Isso se devia ao fato que o Plano havia sido repassado diretamente aos parlamentares, deixando a população à margem do processo.

Após um árduo processo de discussão e votação, foram incorporados no Plano instrumentos alinhados com o objetivo do FMRU, destacando-se o solo criado, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a regulamentação do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). O primeiro Plano Diretor de Belém foi sancionado em janeiro de 1993 através da Lei nº 7603. Esse plano poderia ser usado como exemplo de respeito à garantia de direitos sociais, se não fosse por sua incipiente aplicação.

De fato, a primeira tentativa de participação popular na discussão da cidade de Belém ocorreu durante o processo de discussão e votação do Plano Diretor, como vimos, desencadeadas pelo FMRU. Mas, devido às pressões do setor empresarial, as propostas do FMRU acabaram sofrendo algumas alterações ao longo do caminho –

instrumentos urbanísticos como o solo criado e o IPTU sofreram emendas devido à pressão dos empresários da construção civil.

Também vale a pena ressaltar a mobilização popular ocorrida em torno do Projeto da Macro Drenagem da Bacia do Una³³ em Belém, iniciado em 1983 e concluído em 1991, reunindo representantes do governo do Estado, da Prefeitura Municipal e da sociedade civil, a fim de garantir os interesses dos moradores atingidos pelo projeto. De acordo com SOUZA (2001), o Projeto Una atualizou velhas questões dos movimentos sociais como a proposta de participação institucionalizada, provocando o realinhamento de atores. A implantação do projeto preservou a área institucionalizada de participação da presença de atores de peso, como a CBB e a FEMECAM.

Contudo, de maneira geral, o planejamento urbano realizado em Belém, ao longo das décadas de 70 e 80, foi baseado, quase que unicamente, em diagnósticos e levantamentos estatísticos, não raro analisados nos gabinetes das secretarias. A população não participava de escolha de alternativas ou tomada de decisão, e raramente era escutada. Segundo ABELÉM (1989), era um planejamento contraditório que se caracterizava pela preocupação com a recuperação física, com a execução, com a aplicação de verbas, deixando, no entanto, o aspecto social em segundo plano.

Em 1993, no Governo Hélio Gueiros, foi criada a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), órgão responsável pelo Planejamento Municipal em Belém, vinculado diretamente ao prefeito. Dentro de sua estrutura estão o Departamento de Desenvolvimento Municipal e os Departamentos de orçamento, administração e finanças. A SEGEP deveria atuar como órgão articulador das políticas intersetoriais, buscando integração entre as diversas ações e projetos. A estratégia de articulação utilizada pela SEGEP para elaboração das diretrizes orçamentárias da Prefeitura foi a organização de reuniões sistemáticas junto com as

³³ “O Projeto da Macrodrenagem da Bacia do Una é um empreendimento que envolveu recursos no montante de US\$ 225.000.000 (duzentos e vinte e cinco milhões de dólares). É fruto de um convênio entre o Governo do Estado do Pará e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (...). Desde o seu anúncio em 1983, até sua concretização em 1991, o Projeto Una criou expectativas na população das baixadas nos setores das camadas excluídas, pois essa política pública apontava para a possibilidade de resolução de vários problemas das áreas de baixada...” (SOUZA, 2001, pp.187-193).

demais secretarias municipais. Dessa forma a Secretaria buscava desenvolver uma visão mais global de gestão e planejamento urbanos. Entretanto, a integração pretendida não foi capaz de envolver uma ação conjunta dos diversos órgãos do Poder Municipal, além de não contar com um instrumento de articulação entre Prefeitura e os setores da sociedade civil. Todavia, este quadro iria mudar a partir de 1997, com a vitória do PT na capital, quando novos instrumentos de planejamento e gestão foram incorporados à estrutura do poder Municipal de Belém.

CAPÍTULO VI – A vitória do Partido dos Trabalhadores e o Orçamento participativo

6.1 – O Orçamento Participativo em Belém:

No ano de 1997, assumia Prefeitura de Belém, o candidato eleito pelo Partido dos Trabalhadores, Edmilson Rodrigues. Essa foi a primeira vez, na história do município, que um partido de esquerda elegia um representante na cidade. Essa vitória representou, ante de mais nada, mesmo que simbolicamente, uma ruptura com o círculo tradicional de poder na Capital. Na sua grande maioria, os governos que passaram por Belém, anteriormente, não demonstraram grande interesse pela participação popular na gestão e planejamento da cidade, muito pelo contrário, alguns destes governos se mostraram por vezes indiferentes aos problemas do cidadão comum.

Ao assumir a Prefeitura, o arquiteto Edmilson Rodrigues apresentou um modelo de governo que visava privilegiar a participação popular na cidade. Belém passou a adotar o princípio da gestão socialmente construída, implementada de forma alternativa ao tradicional modelo burocrático-tradicional até então vigente.

Na primeira gestão Edmilson Rodrigues, de 1997 a 2000, a Prefeitura de Belém teve suas ações fundamentadas através de slogans ou das chamadas Marcas de Governo³⁴, as quais eram denominadas como: Dar um Futuro às Crianças e aos

³⁴ O termo “Marca” advém do planejamento estratégico e refere-se às questões centrais, relevantes na Proposta de Governo.

Adolescentes; Sanear Belém; Saúde para todos; Revitalizar Belém; Transporte Humano e Participação Popular, que agregavam os principais problemas da cidade, tendo o Orçamento Participativo como prática de gestão.

Bebendo na fonte do OP de Porto Alegre – RS, a administração municipal instituiu o Orçamento Participativo em Belém no ano de 1997, na primeira gestão Edmilson Rodrigues (1997 – 2000)³⁵. Através dele, a administração petista buscou criar um canal de comunicação direta entre o Poder Municipal e a sociedade civil (organizada ou não), permitindo, assim, que todos os cidadãos participassem do processo de elaboração da Proposta Orçamentária que o executivo envia anualmente à Câmara Municipal, garantindo, com isso, um maior controle sobre os gastos públicos municipais e a inclusão das demandas populares no orçamento municipal.

O processo do OP de Belém funcionava, até 2001³⁶, da seguinte maneira: a primeira etapa era a das Assembléias das Microrregiões – ao todo eram 28 Microrregiões –, nas quais a comunidade apresentava suas demandas e elegia os delegados que iriam representá-los na Assembléia final, na proporção de 1 delegado para cada 10 pessoas presentes; a segunda etapa era a das Assembléias Distritais, nas quais eram apresentadas as prestações de contas da Prefeitura e as demandas consideradas prioritárias pela população; na terceira etapa, essas demandas eram remetidas aos órgãos municipais reponsáveis, para parecer técnico. Nessa etapa eram também apresentados os resultados dos pareceres técnicos à população, que elegia as demandas hierarquizadas por distritos (8 distritos); na quarta etapa, a das Assembléias Temáticas, a prefeitura apresentava sua prestação de contas e os conselheiros debatiam e aprovavam as demandas prioritárias da temática; na quinta e última etapa, a Assembléia final do Conselho do Orçamento Participativo (COP)³⁷ discutia e aprovava o destino dos recursos para o ano seguinte.

³⁵ Para um estudo mais detalhado sobre a primeira gestão petista em Belém ver: MARTINS, 2000.

³⁶ A partir de 2001 o Orçamento Participativo passa a ser parte constitutiva do Congresso da Cidade.

³⁷ “O Conselho do Orçamento Participativo (COP) era um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a receita e despesa do Poder Público Municipal. Reunia-se, regularmente, duas vezes por mês e tinha por membros, além de 36 delegados eleitos, mais um representante de cada um dos quatro sindicatos dos Servidores Municipais, um representante de cada uma das duas centrais de movimentos populares e dois representantes do

O Poder Municipal de Belém inovou na experiência do Orçamento Participativo no Brasil, quando, em 1998, passou a destinar 70% da arrecadação do IPTU às demandas populares, retiradas do OP; em 1999 esse montante passou a 100% da arrecadação do IPTU, lembrando que na maior parte das cidades que adotam a prática do OP, inclusive Porto Alegre, só uma parte da arrecadação municipal, geralmente em torno de 15% a 20% do IPTU, é destinada às demandas populares.

A outra inovação foi por conta da criação do OP da juventude, garantindo a participação dos menores de 16 anos na discussão do orçamento público. Seu processo é parecido com o do OP municipal, mas segue seu curso em separado, sendo suas demandas incorporadas ao orçamento municipal, juntamente com às demandas populares. Segundo MARTINS (2000), o processo segue o seguinte roteiro:

(...) A Assembléia aberta do OP da Juventude é antecedida por reuniões preparatórias com entidades, grupos, movimentos relacionados com esporte, cultura e lazer. Segue-se, então, a Assembléia aberta da Juventude, que apresenta demandas da juventude de toda a cidade, elege delegados (um para cada sete presentes) e três conselheiros. Ocorre a primeira rodada de discussão com delegados, em que a prefeitura apresenta suas contas e três demandas que considera prioritárias para o setor da juventude. Na segunda rodada são discutidas as prioridades dos jovens do conjunto da cidade e eleitos 25 delegados por distrito e 50 delegados de demandas gerais. Ocorre, então, a assembléia final da juventude, que debate e aprova o conjunto de obras e projetos que fará parte do plano de investimentos da Prefeitura (MARTINS, 2000, p.62).

Nos primeiros anos de realização do OP de Belém, segundo dados oficiais da SEGEP, predominaram demandas pontuais e emergenciais – abastecimento de água, unidades de saúde e pavimentação –, principalmente nas áreas de saúde e saneamento. A partir do momento em que estas demandas foram sendo atendidas, ampliou-se o olhar sobre a cidade. Em 2000, outras demandas passaram a ser incluídas – recuperação do centro histórico, praças, complexos esportivos, programas de capacitação e geração de renda.

Executivo Municipal. (...) As prioridades para inclusão no Orçamento Anual são definidas pelas Assembléias do OP, mas cabe ao Conselho participar da elaboração do produto final (incluindo despesas e arrecadação), bem como da Lei de Diretrizes Orçamentárias e acompanhar a execução orçamentária” (MARTINS, 2000, p.62).

Abaixo, no QUADRO 01, apresenta-se uma tabela com os principais investimentos do Governo Municipal, no período de 1997-2000, em relação às demandas pontuais e emergenciais da população. Nota-se um crescimento significativo do investimento na área de saneamento e saúde, que, de 11,4% do total do orçamento público em 1997, passou a 23,4% em 99, voltando a 17% em 2000. Isto reflete bem a trajetória das demandas populares nos anos do OP Belém, conforme descrito acima.

QUADRO 01 – Belém – Principais investimentos do Poder Municipal sobre o total do orçamento público (1997-200):

Áreas de investimento	Ano			
	1997	1998	1999	2000
Saúde e saneamento	11,4%	22,3%	23,4%	16,8%
Educação e cultura	26,1%	25%	26,1%	30%
Habitação e urbanismo	9,1%	11,8%	9,5%	11,1%
Segurança pública	1,7%	1,4%	1,4%	1,8%
Outros	51,7%	39,5%	39,6%	40,3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: SEGEP/PMB

As experiências de participação popular da primeira gestão Edmilson Rodrigues foram organizadas, basicamente, em três vertentes: o Orçamento Participativo; o debate sobre políticas públicas realizadas por inúmeras conferências e fóruns; e as experiências de controle social e de co-gestão através das Comissões de Fiscalização e Controle Social (COFIS)³⁸.

Contudo, de acordo com RODRIGUES (2001), estas três vertentes não se desenvolveram com a necessária relação entre si e caminharam por vezes separados. Também, não se travou um debate mais profundo sobre as políticas públicas e o desenvolvimento da cidade de forma integral. Ao mesmo tempo, as conferências

³⁸ “A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento das Obras (COFIS) é uma instância de participação, na qual os integrantes são eleitos, nas assembleias do OP (cinco no total), para acompanhar e fiscalizar o andamento das obras, desde a licitação até sua conclusão” (MARTINS, 2000, p.63).

deliberavam sobre políticas sem debater o orçamento, embora apontassem diretrizes e por vezes ações com implicações diretas sobre o orçamento municipal.

Apesar de inovadora, a experiência do OP em Belém mostrou limitações no avanço do processo participativo na cidade. Uma vez que grande parte dos participantes se limitava, ainda, a pensar os problemas da cidade pontualmente, de forma desarticulada do conjunto dos problemas urbanos, trabalhando apenas uma parte do orçamento, não conseguindo alcançar a cidade enquanto conjunto. “Estava plantada a desafiadora semente do processo que viria a se constituir no Congresso da Cidade” (RODRIGUES et al, 2002, p.8), implementado a partir da segunda gestão Edmilson Rodrigues (2001-2004). Como veremos mais à frente.

6.2 – A transição para o Congresso da Cidade:

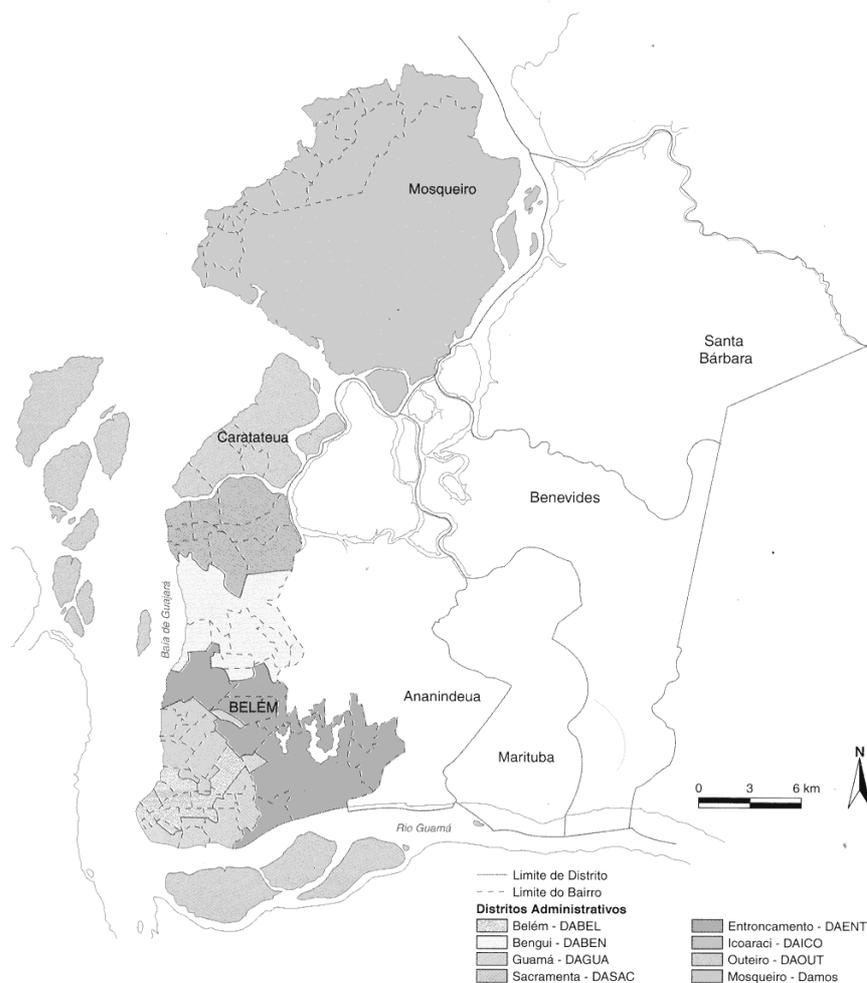
Paralelamente à experiência do OP, o Poder Municipal de Belém adota o PES, em 1997, como modelo de planejamento municipal, mas implementa-o de forma alternativa ao modelo mercadófilo (empresariamento urbano)³⁹, tendo como pressuposto a concepção participativa nas ações desenvolvidas pelo gestor público municipal. Em Belém, o planejamento municipal assume a forma de Planejamento Estratégico Participativo cuja proposta visava ampliar a capacidade de planejamento do setor público e subsidiar canais de controle social da estrutura administrativa municipal, incorporando a sociedade civil no processo de decisão e gerenciamento das ações governamentais. Nesse sentido, foram criadas as Administrações Regionais, oito no total, correspondendo às áreas dos Distritos Administrativos de Belém. Cujo objetivo foi organizar a discussão das políticas e ações públicas por Distrito, levando o planejamento e a gestão para mais

³⁹ A estratégia alternativa é voltar-se para dentro: criar condições para que a maioria das empresas que está na cidade continue e se expanda nela e, sobretudo, criar condições para que as micro e pequenas empresas se consolidem e desenvolvam e que novas empresas surjam, visando reintegrar à produção social todos aqueles que dela foram marginalizados, seja historicamente, seja pelos efeitos conjuntos da Terceira Revolução Industrial e do Neoliberalismo global e nacional (RODRIGUES Apud MARTINS, 2000, p.96).

perto da população, cabendo esclarecer que os Administradores Regionais passaram a fazer parte da estrutura administrativa do Governo.

Atualmente o Município de Belém se encontra dividido em oito Distritos Administrativos (DA's), sendo: DA de Belém (DABEL), DA do Guamá (DAGUA), DA de Icoaraci (DAICO), DA de Mosqueiro (DAMOS), DA do Bengui (DABEN), DA da Sacramento (DASAC), DA de Outeiro (DAOUT) e DA do Entroncamento (DAENT), cujos limites foram estabelecidos pela Lei nº 7.782, de janeiro de 1994, no Governo Hélio Gueiros. Cada Distrito congrega, ainda, um conjunto de bairros da cidade, como se pode ver no mapa.

FIGURA O2 – Mapa Distritos Administrativos e bairros de Belém:



Fonte: SEGEP/PMB

O modelo de planejamento estratégico adotado pelo Poder Municipal de Belém propunha encaminhar políticas econômicas alternativas, geradoras de emprego e renda, assumindo a participação popular e a política social como questões centrais do plano de governo. No que tange à política urbana, se propõe a enfrentar a deterioração urbana e os contrastes entre o centro e a periferia.

Da experiência acumulada dos quatro anos de OP e da idéia de avançar na perspectiva de um planejamento urbano ainda mais participativo, resultou a proposta de instituir o Congresso da Cidade como modelo mais avançado de participação, na segunda gestão do prefeito Edmilson Rodrigues (2001-2004). Conforme o discurso do prefeito Edmilson Rodrigues, pode-se considerar o Congresso da Cidade como fórmula resultante da fusão entre o PES e o OP:

(...) a experiência do planejamento estratégico situacional, que tem sido usado no PT, nos movimentos sociais e na CUT, é uma conquista importante. Se conseguirmos estabelecer uma ponte entre ele (planejamento estratégico situacional) e o Orçamento Participativo podemos avançar na reflexão da cidade como totalidade e na construção de novos valores, na consolidação de um campo democrático-popular que possa alimentar o sonho de construção de uma sociedade mais justa, igualitária (RODRIGUES, 2002, p.8).

No entanto, deve-se considerar também, na mudança do OP para Congresso da Cidade, o balanço feito nos quatro primeiros anos de governo, no qual foram detectados os vícios e os limites do Orçamento Participativo, como o de pensar a cidade de maneira fragmentada. Vale ressaltar que o Congresso da Cidade não descartou o OP, e sim o incorporou, dando um passo além dele.

É importante destacar que essas mudanças no cenário da participação popular em Belém não têm sido mérito somente da boa vontade política do Poder Municipal. Elas decorrem também do acúmulo de lutas sociais travadas no cenário urbano da cidade, uma vez que já havia alguma herança anterior acumulada, da experiência do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) e das lutas da Comissão dos Bairros de Belém (CBB) e Federação Metropolitana de Centros comunitários e Associação de Moradores (FEMECAM) em torno do Plano Diretor Municipal e da Bacia do Uma.

A construção de um modelo alternativo de planejamento estratégico, em Belém embasou-se em questões cujas soluções não foram alcançadas pelo OP: como Belém poderia retomar o fio do desenvolvimento, perdido há décadas? como e quais seriam as alternativas para a cidade gerar meios no sentido de prover desenvolvimento sustentável, sem comprometer os compromissos sociais do governo? como equilibrar os desafios do desenvolvimento com a promoção da justiça social, da sustentabilidade ambiental, entre outras questões? como elaborar uma agenda de desenvolvimento que não fosse um mero plano tecnoburocrático, mas que estimulasse a participação social?

Partindo dessas questões o governo municipal passou a elaborar, a partir de 2000, esse novo modelo de planejamento. De acordo com ele, o Congresso da Cidade passaria a ser o instrumento através do qual o Poder Municipal, juntamente com os cidadãos de Belém, elaboraria a agenda para o desenvolvimento da cidade (RODRIGUES et al., 2000). O lançamento público do Congresso da Cidade aconteceu no ano de 2001, quando este passou a substituir o Orçamento Participativo. De acordo com o discurso do Poder Municipal:

(...) o Congresso da Cidade é mais um passo na consolidação de um Modelo de gestão, democrático, participativo e com controle social, onde os cidadãos de Belém dizem a cidade que querem viver e construir. Assim, o CONGRESSO DA CIDADE significa um processo socialmente construído e articulado com a sociedade civil organizada e o cidadão em geral, que proporciona reflexões críticas e propositivas que materializam o espaço de planejamento Participativo, garantindo as ações para as Políticas Públicas Municipais (Prefeitura Municipal de Belém, 2002).

PARTE IV

O CONGRESSO DA CIDADE: INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO VII – O Congresso da Cidade

7.1 – Diretrizes e constituição do Congresso da Cidade:

O Programa de Governo, na segunda gestão Edmilson Rodrigues (2001-2004), visava ampliar os canais de participação, criando um espaço no qual a sociedade civil pudesse participar da construção do Plano de Governo. Para isso, seria preciso criar uma nova forma de articulação entre as instâncias administrativas e os espaços de participação social.

A mudança de Orçamento Participativo para Congresso da Cidade, a partir de 2001, trouxe questões que precisariam ser melhor trabalhadas pelo Poder Municipal, entre as quais, as seguintes: 1) Como seria a nova estrutura de participação? 2) Quais seus espaços de síntese? 3) Quais os novos critérios de participação? 4) Como se materializaria a co-participação dos cidadãos no planejamento das ações do governo?

A metodologia de construção do Congresso da Cidade foi subsidiada pelos resultados de uma pesquisa, feita em 1998 por designação do Prefeito e por um Grupo de Trabalho (GT)⁴⁰, cuja incumbência era articular o âmbito interno do governo com a sociedade civil. Uma das primeiras medidas tomadas pelo GT foi a encomenda de duas pesquisas qualitativas, em 1999. Uma, junto às lideranças dos mais diversos campos sociais e a outra com a população em geral. O objetivo destas pesquisas era conhecer a

⁴⁰ A princípio o GT foi formado apenas por técnicos da Prefeitura, dentre os quais a então Secretária de Planejamento municipal era um dos componentes; mais tarde foram sendo incorporados membros da sociedade civil.

percepção que os grupos sociais tinham sobre a cidade. A partir da identificação dos campos de interesse social dos setores envolvidos, assim como da definição de objetivos estratégicos comuns e de resultados esperados, foi possível a definição de um projeto de desenvolvimento consensuado para Belém.

Definido que o Orçamento Participativo, assim como as demais esferas de participação existentes, seriam partes constitutivas do Congresso da Cidade, a Prefeitura de Belém deu início à construção da nova estrutura de participação no governo. No ano de 2001, na segunda gestão Edmilson Rodrigues (2001-2004), o Poder Municipal de Belém apresentou uma nova proposta de plano de ação governamental que se materializou através do Congresso da Cidade. As intervenções do governo municipal passaram a ser orientadas através de 6 Diretrizes Estratégicas, denominadas de (1) Desenvolvimento Urbanístico e Ambiental; (2) Desenvolvimento Humano por uma Economia Solidária; (3) Desenvolvimento Humano pela Inclusão Social; (4) Gestão Democrática e Qualidade Social do Serviço Público; (5) Desenvolvimento Humano por uma Cidadania Cultural; (6) Direitos Humanos e Desenvolvimento e Gestão do Poder Legislativo.

A estrutura administrativa foi adequada ao novo modelo de planejamento municipal, de maneira que fosse possível a articulação entre as instâncias administrativas e os espaços de participação social, descentralizando as decisões e unificando a ação política, a partir de um único projeto consensuado entre o Poder Municipal e a sociedade civil. A descentralização⁴¹ dos serviços deu-se a partir do deslocamento de funções da Prefeitura para as Administrações Regionais, correspondendo uma a cada Distrito Administrativo da cidade. Isso permitiu dar ao núcleo central do governo, através de suas Secretarias, condições para coordenar as ações que visavam superar os desequilíbrios socio-territoriais existentes na cidade. Às Administrações Regionais cabia o acompanhamento das ações específicas e a determinação de prioridades dentro de seu

⁴¹ “As vantagens da descentralização dos governos são evidentes: governantes mais próximos dos governados; distribuição das funções administrativas e de planejamento, através de níveis intermediários de governo e de planificação; adaptação da ação governamental às condições específicas locais; tratamento diversificado às diferentes regiões, de acordo com suas necessidades e potencialidades características” (FERRARI, 1979).

território, estando as mesmas, vinculadas à estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP).

A unificação das ações políticas deu-se através da articulação entre os órgãos municipais e as instâncias participativas (OP, Conselhos, movimentos sociais, etc.) em torno das diretrizes estratégicas. Essa articulação resultou na elaboração do Plano de Governo da segunda gestão petista em Belém. Vale destacar que cada diretriz estratégica se encontrava ligada a um grupo específico de temas centrais e agregava um conjunto de órgãos municipais, como se pode ver no QUADRO 02.

QUADRO 02 – Belém – Gestão 2001-2004: Matriz demonstrativa da relação entre diretrizes estratégicas, temas centrais e órgãos municipais:

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS	TEMAS CENTRAIS	ÓRGÃOS MUNICIPAIS ENVOLVIDOS
Desenvolvimento urbanístico e ambiental	Transporte, saneamento, meio ambiente, Agenda 21 e legislação	SEHAB, SEURB, SEGEP, CODEM, BELEMTUR, AR's, SESAN, FUNVERDE, CTBEL, SECON, SEFIN, CRC, COMUS
Desenvolvimento humano por uma economia solidária	Economias formal e informal, turismo	SEGEP, FUNPAPA, SEMEC, SESAN, AR's, FUMBEL, SECON, CODEM, CRC, CTBEL, SEURB, FUMBEL, SESMA, SEFIN, BELEMTUR, COMUS
Desenvolvimento humano pela inclusão social	Saúde, assistência social, educação, esporte e lazer	SEFIN, SEGEP, SECON, AR's, SEMAJ, FUNPAPA, SEMEC, SESMA, CRC, COMUS
Gestão democrática e qualidade social do serviço público	Servidor, controle social, informação e assistência ao servidor	SEGEP, SEMAD, IPAMB, SESMA, SEMEC, SEMAJ, FUNPAPA, CTBEL, AR's, CRC
Desenvolvimento humano por uma cidadania cultural	Cultura e comunicação	SEGEP, SEMEC, AR's, SEMAJ, BELEMTUR, SECON, FUMBEL, SEMAD, COMUS, CRC, FUNVERDE, FUNPAPA
Direitos humanos e desenvolvimento e gestão do poder legislativo	Grupos sociais: negros, mulheres, crianças, jovens, deficientes, índios, idosos e homossexuais.	SEGEP, SEMAJ, SEMEC, FUNPAPA, SESMA, CRC

Fonte: SEGEP/PMB

A coordenação do Congresso da Cidade no primeiro ano (2001) ficou a cargo exclusivo da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP), tendo a função de organizar os espaços de participação e de acompanhar os debates e a articulação entre o Poder Municipal e sociedade civil na elaboração e implementação do orçamento e das políticas públicas locais. Cada Secretaria Municipal assumiu um tema sob a coordenação da SEGEP. A partir de 2002, a coordenação do Congresso passou a ser feita pela SEGEP em conjunto com as Administrações Regionais (AR's) e o Núcleo de Participação e Controle Popular (NPCP)⁴².

O NPCP, atualmente, faz parte da estrutura da SEGEP, tendo substituído a antiga Coordenação de Relação com a Comunidade (CRC) a partir 2001. Essa mudança proporcionou, segundo o coordenador do NPCP, um ganho qualitativo no processo de participação em Belém. A organização da participação popular passou a ser feita de acordo com a divisão administrativa da Cidade (Distritos Administrativos), ocasionando uma maior aproximação entre o Governo Municipal e as Administrações Regionais. Vale lembrar que a CRC era ligada diretamente ao gabinete do Prefeito e fazia todo o processo de coordenação do OP.

A chamada da sociedade civil para um novo espaço de participação traduziu-se num desafio para o poder público municipal, a medida em que a proposta apresentava-se como um avanço na democratização do poder em Belém. Além de cartilhas, folders, informativos (Ver anexos) e exposições, foi preciso estabelecer, entre os participantes, a efetiva compreensão sobre a importância de uma discussão mais ampla, que fosse além da discussão do orçamento público, a fim de: a) incorporar diretrizes e ações do Governo Municipal, que extrapolavam a dimensão até então localizada das intervenções – como acontecia no OP –; b) atrair atores que nem sempre se moviam por esse determinante (empresários, sindicatos, ONG's, movimentos culturais, etc.); e c) poder combinar as deliberações no âmbito da rua, do bairro e do distrito com as políticas globais para a cidade. De acordo com RODRIGUES:

⁴² Órgão criado pelo Governo Municipal, na segunda gestão Edmilson Rodrigues 2001-2004, responsável pela organização da participação popular no Congresso da Cidade, substituindo a Coordenação de Relação com a Comunidade (CRC).

Foram sendo adotados, assim, diversos recursos, tanto no interior do governo, quanto em grupos sociais não governamentais, como reuniões para identificar expectativas, fóruns promovidos ou apoiados pelo governo, como o orçamento participativo, conferências sobre as políticas públicas, colóquios sobre temas específicos, audiências públicas, condomínios participativos – associação entre governo e empresários que lutam pela valorização dos espaços onde concentram as suas atividades –, comitês ambientais formados por moradores de bairros ou ruas específicas e por funcionários dos órgãos municipais, que contribuem para a gestão ambiental da cidade, inclusive nos locais de trabalho (RODRIGUES et all, 2002, p.46).

O organograma do Congresso da Cidade foi elaborado com base na integração das várias esferas de participação existentes, grande parte das quais fruto do acúmulo dos quatro anos de OP, como: fóruns, conferências políticas setoriais, seminários e conselhos setoriais. Outro fator importante, conforme depoimento da então Secretária de Planejamento, foi o desafio de alcançar parcelas da sociedade civil que não tinham representatividade significativa no OP – como negros, índios, homossexuais, mulheres, idosos, deficientes e jovens –, ampliando, assim, as esferas participativas, além de contribuir para o combate às ações e práticas governamentais que tratavam de forma fragmentada e setORIZADA as necessidades do cidadão.

É certo que esta concepção de planejamento socialmente construída, na prática, não está imune a conflitos, tentativas de manipulações e jogo de pressões de grupos econômicos e políticos. Muito pelo contrário, a partir do momento em que se reconhece o cidadão como “planejador legítimo” da sua cidade, é imprescindível que se reconheça também a cidade como o lugar das diversidades, onde residem os conflitos, as mais distintas formas de apropriação do espaço e as disputas por interesses de classes. Em suma, é preciso levar em conta a complexidade das cidades, suas dinâmicas internas, seus atores, suas relações com a área metropolitana e os demais entes da federação (BAVA, 2001). Como sintetiza SOUZA (2002):

(...) intervenções de planejamento e mecanismos de gestão, sejam protagonizados pelo Estado ou por agentes da sociedade civil, precisam ser entendidos à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesse e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente. Como poderiam o planejamento e a gestão ser “neutros”, em se tratando de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais? (SOUZA, 2002, p.83).

O aprofundamento do debate sobre a teia de relações existentes no novo processo de planejamento em Belém extrapola, contudo, os objetivos deste trabalho. No momento, interessa-nos investigar aspectos concernentes à proposta e a estrutura do Congresso da Cidade, novo modelo de planejamento municipal, implementado pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), no período de 2001 a 2004. De acordo com o discurso do Prefeito, o Congresso da Cidade é:

(...) Uma instância deliberativa das diretrizes e metas do planejamento da cidade, cabendo debater os grandes temas acerca do desenvolvimento da cidade. Debaterá também sobre obras estruturais e políticas públicas fundamentais para a inversão de prioridades (RODRIGUES et all, 2002, p.36).

O Congresso da Cidade de Belém, segundo a proposta do Governo Municipal que o criou, constitui um processo de planejamento dos investimentos e das diretrizes de desenvolvimento municipal, no qual as decisões são tomadas em conjunto pelo Governo e pela população participante do processo, guiado por instrumentos como o Orçamento Participativo, o Plano Plurianual⁴³, o Plano Diretor Urbano⁴⁴, o LDO⁴⁵, o Orçamento Anual⁴⁶ e o Plano de Governo⁴⁷. A estrutura do Congresso da Cidade é formada, basicamente, pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP), pelas Administrações Regionais, pelo Núcleo de Participação e Controle Popular (NPCP) e pelo Conselho da Cidade.

⁴³ O Plano Plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O Plano Plurianual tem vigência de quatro anos e deve ser elaborado em consonância com o Plano Diretor Urbano do Município.

⁴⁴ O PDU é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento e expansão urbana, para fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade imobiliária de fins urbanos, conforme o artigo 182 da Constituição Federal, e visa orientar e integrar a ação dos agentes públicos municipais, metropolitanos, estaduais e federais e os privados na produção, apropriação, consumo da cidade, com vistas a garantir o bem estar individual e coletivo de seus habitantes.

⁴⁵ Compreende metas e prioridades da Administração; despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientação para elaboração do orçamento e alterações na Legislação Tributária. A constituição Federal enfatiza no Art. 165, I e II e 1º e 2º o planejamento a longo prazo com a introdução da LDO e do Plano Plurianual.

⁴⁶ Estabelece, de forma regionalizada e setorializada, a programação de gastos do Governo para cada ano civil. Contém a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

⁴⁷ O Plano de Governo Municipal consiste em um conjunto de políticas e diretrizes destinadas a atingir, num horizonte de um mandato governamental, os objetivos do Programa de Governo apresentado no período de candidatura partidária (Lei nº 7721).

De acordo com seu organograma (Ver figura 3), o Congresso da Cidade é composto por dois setores: o do Executivo Municipal e o dos representantes da sociedade civil (organizada ou não). Do primeiro setor fazem parte os seguintes órgãos governamentais: a SEGEP, as Secretarias Municipais, as Administrações Regionais e o NPCP; do segundo setor participam: o Conselho Distrital, os setores organizados da sociedade civil (sindicatos, ONG's, movimentos populares, empresariado, etc.) e os setores autônomos da sociedade civil (donas-de-casa, estudantes, profissionais liberais, trabalhadores assalariados, aposentados, etc.).

O Congresso da Cidade é o instrumento central do Governo Municipal de Belém. Segundo a então Secretaria de Planejamento⁴⁸, o Congresso da Cidade é o espaço no qual o Poder Municipal e a sociedade civil discutem e elaboram, juntos, o Plano de Desenvolvimento da Cidade. De acordo com a Secretaria, as instâncias de decisão criadas dentro do Congresso possibilitaram a articulação entre as políticas públicas e os interesses da sociedade civil.

7.2 – Critérios para a seleção de demandas:

No primeiro ano de Congresso, em 2001, o Poder Municipal não mobilizou a população somente em torno da discussão de demandas (infra-estrutura, saneamento, habitação, etc.). Nesse período foram introduzidas reuniões, oficinas, Congressos Distritais e Congressos Municipais, voltados para a discussão das políticas públicas, o que resultou no Plano da Cidade, um documento que estabeleceu as diretrizes estratégicas para o planejamento da cidade e serviu de base para o desenvolvimento das políticas públicas municipais.

A partir de 2002, o Poder Municipal voltou a incluir na agenda do governo a discussão dos investimentos municipais com a população, incorporando as demandas populares no Plano Plurianual que foi enviado à Câmara dos Vereadores naquele ano. Segundo o discurso do Poder Municipal (2002), o Plano Plurianual foi

⁴⁸ Em entrevista concedida no dia 21/01/04.

construído coletivamente, pela Prefeitura e pela sociedade civil, contemplando tanto as demandas localizadas (drenagem, abastecimento de água, pavimentação e iluminação), quanto aquelas relativas à política de desenvolvimento urbano (urbanização, educação, meio ambiente, saúde, segurança, lazer, cultura, transporte, economia e habitação).

O critério de seleção de demandas populares por parte do Poder Municipal sofreu algumas modificações, da primeira para a segunda gestão petista em Belém. Ao contrário do que acontecia no OP, as demandas populares passaram a ser consideradas todas prioritárias, nenhuma demanda popular foi mais descartada. Elas passaram a ser incorporadas num plano de médio a longo prazo, sendo trabalhadas hierarquicamente, segundo as prioridades. Em suma, existe prioridade no momento da implementação das demandas populares, não mais no momento da votação.

A definição de demandas no Congresso da Cidade segue os seguintes critérios adotados pelo Poder Municipal:

1) cada participante pode escolher entre os seguintes temas específicos: saúde, educação, transporte, cultura, economia, revitalização dos espaços públicos, habitação e saneamento⁴⁹. Estas demandas, posteriormente, são agrupadas pela SEGEP nos 6 eixos estratégicos do Governo, mencionados anteriormente (Ver p. 89);

2) o Poder Municipal também pode demandar obras para a cidade, durante a primeira rodada dos Congressos Distritais e dos Congressos Municipais;

3) as obras estruturantes⁵⁰ têm maior peso que as obras localizadas no momento da implementação das demandas populares;

4) o número de demandas por Distrito Administrativo é proporcional ao número da população de cada Distrito;

5) a indicação do número de demandas de cada Distrito que serão encaminhadas, será definida de acordo com o número de participantes dos Congressos

⁴⁹ Nenhum tema escolhido pode ficar sem demandas.

⁵⁰ São consideradas obras estruturantes aquelas obras que extrapolam os limites da rua e do bairro, favorecendo um número maior de moradores.

Distritais, relacionados com o número de habitantes de cada Distrito, indicado no censo do IBGE-2000, sendo:

QUADRO 03 – Belém: Percentual de demandas em relação à população dos Distritos:

Percentual da população dos Distritos no Congresso	Nº de demandas a serem encaminhadas
Até 1,5%	10 demandas
De 1,5 % até 2%	15 demandas
De 2% até 2,5%	20 demandas
De 2,5% em diante	25 demandas

Fonte: SEGEP/PMB

Assim, o número de demandas encaminhadas pelos Distritos Administrativos será variável.

QUADRO 04 – Belém: População residente por Distrito em 2000:

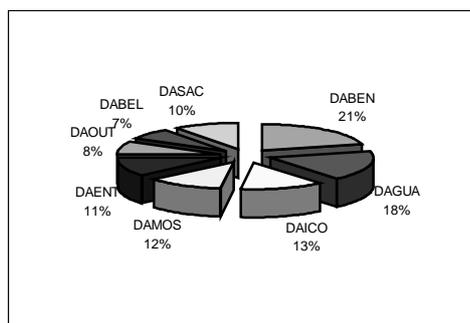
Distritos de Belém	Homens	Mulheres	Total	%
DAGUA	166.985	182.550	349.535	27,29
DASAC	117.982	131.388	249.370	19,47
DABEN	115.218	122.085	237.303	18,53
DABEL	60.595	79.979	140.574	10,98
DAICO	65.265	67.885	133.150	10,40
DAENT	54.856	61.705	116.561	9,10
DAMOS	14.110	13.785	27.896	2,18
DAOUT	13.241	12.984	26.225	2,05
TOTAL	608.253	672.361	1.280.614	100,00

Fonte: SEGEP/PMB

De acordo com o quadro 4, os Distritos mais populosos de Belém são, em ordem decrescente, o DAGUA, o DASAC e o DABEN, que juntos somam 65% da população. Conforme o Gráfico 1. De acordo com dados da SEGEP (2001), esses mesmos Distritos foram os que apresentaram o maior número de participantes no

Congresso da Cidade de 2001, sendo que a população que mais participou foi a dos Distritos do DABEN e DAGUA, com, respectivamente, 21% e 18%, seguido do DAICO, com 13%; do DAMOS, com 12%; do DAENT, com 11%; do DAOUT, com 8% e do DABEL, com 7% (RODRIGUES et all, 2002). Cabe destacar ainda que o DAGUA, o DASAC e o DABEN são os Distritos que congregam os bairros mais carentes e periféricos da cidade.

GRÁFICO 01 – Congresso da Cidade 2001: participação popular por Distrito Administrativo:

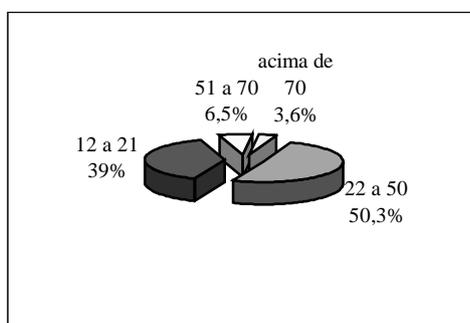


Fonte: SEGEP/PMB

7.3 – Gênero e faixa etária dos participantes:

A maioria dos participantes do Congresso da Cidade, no ano de 2001, tinha entre 22 e 50 anos, correspondendo a 50,3% do total dos participantes. Destes, 39% estavam na faixa etária de 12 a 21 anos; 6,5% na faixa de 51 a 70 anos e 3,6% na faixa acima de 70 anos, 3,6% dos participantes. Ou seja, aproximadamente 90% dos participantes tinha entre 12 e 50 anos de idade, como vemos no Gráfico 2.

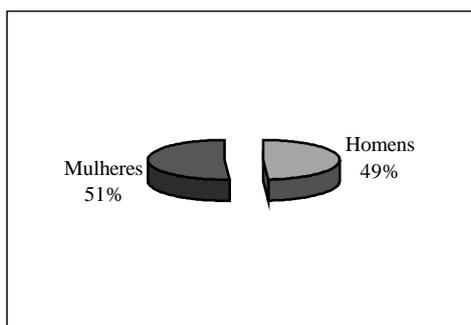
GRÁFICO 02 – Congresso da Cidade 2001: faixa etária dos participantes:



Fonte: SEGEP/PMB

Em relação ao gênero dos participantes, no ano de 2001 houve um equilíbrio na participação de homens e mulheres ao longo do processo do Congresso da Cidade. As mulheres⁵¹ representavam 51% e os homens 49% do total de participantes, como observa-se no Gráfico 3.

GRÁFICO 03 – Congresso da Cidade 2001: participação por gênero:



Fonte: SEGEP/PMB

⁵¹ Nas discussões temáticas Economia Solidária, Cidadania e Cultura e Inclusão Social, as mulheres foram a maioria, num total de 72% dos participantes (RODRIGUES et al, 2002).

CAPÍTULO VIII – Instâncias de participação e dinâmica do Congresso da Cidade

O Congresso da Cidade tem diversas instâncias de discussão e decisão, que vão desde Plenárias Preparatórias, passando pelos Pré-Congressos Distritais Temáticos e Assembléias Setoriais, Congressos Municipais temáticos, até chegar ao Congresso geral da Cidade onde as propostas são aprovadas. Este processo tem possibilitado a participação da sociedade civil (organizada ou não) no planejamento das ações governamentais que incidem sobre a cidade de Belém.

8.1 – Instâncias de participação:

As instâncias de participação do Congresso da Cidade são organizadas e se desenvolvem nos oito Distritos Administrativos de Belém. De acordo com as atribuições, as instâncias de participação são organizadas da seguinte maneira:

1) Oficinas e reuniões preparatórias – Nessa instância são introduzidos temas específicos para debates, como a revisão do Plano Diretor de Belém, o Estatuto da Cidade, saneamento, saúde, cultura e patrimônio, habitação, financiamento da cidade, entre outros. Os debates são feitos através de seminários, conferências e assembléias, organizados pelo Poder Municipal. Esse momento encerra-se com a apresentação de demandas populares por Distritos.

2) Congressos Distritais – São instâncias nas quais ocorre o aprofundamento da discussão sobre as políticas de Governo e as demandas para os Distritos. Nessa etapa são introduzidas, pela Prefeitura, discussões temáticas (cidadania cultural, urbanismo e meio ambiente, economia solidária, gestão democrática, inclusão social) e setoriais (negros, mulheres, crianças, jovens, idosos, homossexuais, deficientes e índios). A discussão setorial, segundo a Secretaria de Planejamento, visa alcançar aquela parcela da população que geralmente tem pouca representatividade no Congresso

da Cidade. Esse momento encerra-se com a apresentação de propostas e diretrizes por Distrito.

3) Congressos Municipais Temáticos – são instâncias de aprofundamento do debate de diretrizes e propostas oriundas dos Congressos Distritais. As discussões nos Congressos Municipais representam a ampliação das discussões desenvolvidas nas plenárias dos Congressos Distritais, sendo que são apresentadas propostas para a cidade sob o ponto de vista das temáticas e dos setores.

4) Congresso da Cidade – É a instância máxima de participação, sendo o momento no qual acontece o aprofundamento dos temas discutidos ao longo do ano (nas oficinas e reuniões preparatórias, nos Congressos Distritais e Congressos Municipais) e a tomada de decisão relativa à política de desenvolvimento e investimento municipal.

8.2 – Como funciona o Congresso da Cidade:

A dinâmica do Congresso da Cidade de Belém acontece, basicamente, em quatro momentos:

1) Primeiro, a participação da população é organizada dentro dos oito Distritos Administrativos de Belém (DABEL, DASAC, DAICO, DAOUT, DAMOS, DABEN, DAGUA e DAENT). No mês de abril a Prefeitura promove oficinas e reuniões preparatórias nos Distritos, quando introduz debates que extrapolam os limites das ruas e dos bairros, levando a discussão para o âmbito da cidade. Este é um dos momentos mais importantes do processo, porque faz com que o cidadão amplie o olhar sobre a cidade.

2) Depois de discutidas e apresentadas as demandas populares por Distritos, são realizados, de maio a julho, os Congressos Distritais, nos quais são aprofundadas as discussões vindas das oficinas e reuniões preparatórias, e feitas as escolhas dos conselheiros distritais, eleitos por voto direto dos participantes dos Congressos Distritais, podendo se candidatar qualquer cidadão participante. O número

de conselheiros distritais é definido de acordo com o número de moradores dos Distritos Administrativos de Belém⁵², como podemos observar no Quadro 5.

QUADRO 05 - Belém: Relação entre número de habitantes por Distrito e número de Conselheiros Distritais:

Distritos de Belém	Nº de habitantes por Distrito	Nº de Conselheiros por Distrito
DABEL	140.574	9 conselheiros
DABEN	237.303	13 conselheiros
DAENT	116.561	9 conselheiros
DAGUA	349.535	17 conselheiros
DAICO	133.150	9 conselheiros
DAMOS	27.896	7 conselheiros
DAOUT	26.225	7 conselheiros
DASAC	249.370	13 conselheiros
TOTAL	1.280.614	84 conselheiros

Fonte: SEGEP/PMB – IBGE/Censo 2000

Cada um dos Distritos Administrativos elege um Conselho Distrital, como veremos mais adiante, compostos pelos conselheiros eleitos e coordenados pelos Administradores Regionais que representam o Governo Municipal.

3) Após o processo de discussão ocorrido nos Distritos e a eleição dos conselheiros distritais, o Poder Municipal promove os Congressos Municipais, de agosto a setembro, que têm o papel de aprofundar o debate distrital ao nível de cidade, sistematizando as propostas oriundas dos Distritos e encaminhando-as para os órgãos

⁵² Os critérios utilizados pela Prefeitura Municipal de Belém para a definição do número de Conselheiros Distritais foi o seguinte:
até 50 mil habitantes – 7 conselheiros;
de 50 até 150 mil habitantes – 9 conselheiros;
de 150 até 250 mil habitantes – 13 conselheiros;
acima de 250 mil habitantes – 17 conselheiros.

municipais reponsáveis, para parecer técnico e, em seguida, para o Congresso da Cidade. Neste momento são eleitos os conselheiros temáticos e setoriais, de forma direta pelos participantes dos Congressos Municipais.

4) O momento final do processo do Congresso acontece no mês de outubro, quando são decididas as diretrizes de desenvolvimento urbano, as obras físicas a serem implementadas e o Plano de Investimento Municipal, encaminhados, logo em seguida, para a apreciação e deliberação do Conselho da Cidade. No caso do Plano de Investimento Municipal, depois de aprovado pelo Conselho da Cidade, a proposta é enviada pelo Executivo para a Câmara Municipal de Vereadores. Os Vereadores discutem e negociam com o Executivo e com o Conselho da Cidade, apresentando emendas e sugestões, até um acordo final.

8.2.1 – O Conselho Distrital:

O Conselho Distrital é um fórum de participação de caráter consultivo e deliberativo acerca das discussões sobre o funcionamento do planejamento da cidade no âmbito do Distrito, sendo composto por representantes da população de cada distrito e coordenado pelo Administrador Regional. O número de conselheiros, conforme vimos acima, segue critérios estabelecidos pelo Governo Municipal.

O Conselho Distrital tem mandato de 02 anos, sendo permitida uma reeleição. Os membros do Conselho não são remunerados e os três conselheiros mais votados em cada Distrito passam a fazer parte do Conselho da Cidade.

Ao Conselho Distrital cabe:

1) propor, deliberar e coordenar, junto com a Prefeitura e através das Administrações Regionais a viabilização das diretrizes e propostas oriundas do Congresso da Cidade;

2) participar do processo de elaboração do orçamento público, acompanhando e opinando junto ao Conselho da Cidade;

3) contribuir para a fiscalização e controle do serviço público no Distrito;

4) coordenar junto com a Administração Regional os Congressos Distritais e as demais atividades do Congresso da Cidade;

5) convocar reuniões e plenárias com lideranças, organizações, coordenadores de projetos, programas e secretarias de governo ou qualquer outro agente que preste serviços no âmbito do Distrito para debater temas de interesse da população;

6) discutir a proposta de Plano Plurianual, de LDO e de Orçamento Anual a ser enviada à Câmara Municipal;

7) coordenar o trabalho de detalhamento técnico das demandas do Distrito;

8) elaborar propostas e projetos que sirvam de referência para o debate no âmbito do Distrito ou possam ser apreciados pelo Conselho da Cidade.

8.2.2 – O Conselho da Cidade:

O Conselho da Cidade é a instância máxima de decisão dentro do Congresso da Cidade, tendo caráter consultivo, deliberativo sobre o planejamento do município. Tem por finalidade propor, deliberar e coordenar, junto com o Poder Municipal, a viabilização das diretrizes e propostas oriundas do Congresso da Cidade, participando, ainda, do processo de elaboração do Orçamento Anual.

O Conselho da Cidade de Belém possui um regimento interno elaborado pelo próprio Conselho. Seu mandato é de 02 anos, sendo permitida apenas uma reeleição. Os membros do Conselho não são remunerados, existindo apenas uma ajuda de custo (transporte e refeição). As Secretarias e Órgãos municipais devem repassar boletins informativos de suas ações para os Conselheiros, que, por sua vez, devem repassá-los para a população.

O Poder Municipal de Belém promoveu um curso de capacitação para os conselheiros da cidade (gestão 2002-2003), com duração de dois meses. As aulas foram ministradas na Universidade da Amazônia (UNAMA). O objetivo foi contribuir para a formação sócio-política dos Conselheiros, que puderam debater temas como política pública, orçamento, finanças, política social, legislação, gestão e planejamento.

O Poder Municipal repassa ao Conselho da Cidade, através da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, todas as informações relativas ao planejamento e orçamento municipal. A coordenação do Conselho é feita por 12 pessoas do próprio Conselho, sendo 3 representantes do Poder Municipal; 3 representantes dos Distritos Administrativos; 3 representantes de eixos temáticos ou setores e 3 representantes de entidades, indicados entre eles.

O Conselho da Cidade é uma instância relativamente autônoma em relação ao Poder Municipal. Sua criação, segundo documentos oficiais consultados, se inscreve numa estratégia de governo que pretende ampliar a participação popular no planejamento e gestão municipais. Dessa forma, a nova estrutura do planejamento municipal em Belém foi desenhada, possibilitando a participação da sociedade civil na elaboração e na decisão de políticas públicas para a cidade. O Conselho opera num sentido de mão dupla, de um lado, expressando os interesses da população para o executivo e, do outro, debatendo com a população acerca das propostas e resultados da ação administrativa. Esta dinâmica de relação entre a sociedade civil e o Poder Municipal é parte de um processo para a construção de uma nova cultura política do planejamento no Brasil.

CAPÍTULO IX – O Conselho da Cidade e o perfil dos conselheiros

Antes de apresentar a análise dos dados empíricos relativos aos Conselheiros, é importante deixar claro que o objetivo principal foi traçar o perfil básico dos componentes do Conselho da Cidade, investigando seus pontos de vista a respeito da experiência de participação no processo do Congresso da Cidade e, ainda, tentando apreender a autonomia do conselho em relação ao sistema de planejamento municipal.

Cabe destacar, também, que se reconhece a importância do quadro técnico em um sistema de planejamento, assim como a da participação da sociedade civil. Contudo, a forma e a justificativa de participação do primeiro sempre girou em torno de critérios técnicos, como ocorre também no Congresso da Cidade. Já a inclusão da sociedade civil no processo de planejamento é que se apresenta como novidade, avanço e ruptura com às práticas do passado, justificando, portanto, a importância dada ao Conselho da Cidade. Isso não implica dizer que o quadro técnico seja menos importante, apenas não é objetivo desta pesquisa estudá-lo.

9.1 – Composição do Conselho:

O Conselho da Cidade de Belém que investigamos foi eleito para gestão 2002-2003. Ele é composto por 49 membros. Destes, 3 membros pertencem ao Governo Municipal, representado pelo Prefeito Municipal de Belém e mais dois representantes do poder executivo indicados pelo Prefeito. Os Conselhos Distritais são representados por 24 membros, escolhidos entre os três conselheiros mais votados em cada Distrito Administrativo. As assembleias Setoriais têm 8 membros, eleitos por voto direto nos Congressos Municipais, representantes da juventude, negros, mulheres, idosos, homossexuais, deficientes físicos, índios e evangélicos. Os Eixos Temáticos são representados por 5 membros (inclusão social, economia solidária, urbanístico e ambiental, gestão democrática e cidadania cultural), também eleitos por voto direto nos Congressos Municipais; as entidades da sociedade civil (CBB, FEMECCAM, CUT,

Força Sindical, Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG), Federação das Indústrias do estado do Pará (FIEPA), Associação Comercial do Pará, Conselheiro do Fórum dos Servidores e Sindicato das Empresas de turismo do Pará (SINDITUR)) estão representadas por 9 membros, indicados pelas mesmas através de assembleias específicas para este fim. Para cada conselheiro eleito existe um suplente que passa a assumir seu cargo em caso de impossibilidade do titular.

A composição do Conselho busca superar a participação segmentada por categorias profissionais, na qual o conhecimento técnico e a renda social pesam no momento de decisão, deixando as grandes decisões nas mãos de alguns, enquanto a grande maioria decide somente sobre um percentual do orçamento, que incidirá em propostas localizadas. Por isso, a proposta do Conselho da Cidade de Belém é a de atuar no planejamento municipal, superando a discussão somente do Orçamento Anual, além de trazer para o cenário político uma ampla representação dos setores da sociedade civil.

9.2 – Atribuições do Conselho:

Atualmente, o Conselho da Cidade constitui a maior instância de poder dentro da estrutura administrativa do governo municipal. Segundo documentos oficiais analisados (SEGEP, 2001), ao Conselho da Cidade compete:

- deliberar sobre a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal;
- deliberar sobre a proposta de Governo para a LDO a ser enviada à Câmara de Vereadores;
- deliberar sobre a proposta de Orçamento Anual a ser enviada à Câmara Municipal;
- deliberar sobre aspectos totais ou parciais da política tributária e da arrecadação do poder público municipal;

- deliberar sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e Orçamento Anual apresentados pelo executivo, em conformidade com o processo de discussão do Congresso da Cidade;
- acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimento, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações do planejamento;
- deliberar sobre a aplicação de recursos;
- deliberar sobre os investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade, inclusive sobre remanejamento de recursos;
- receber, em tempo hábil, das Secretarias e Órgãos do Governo todos os documentos imprescindíveis à formação de opinião dos (as) Conselheiros (as) relativa ao orçamento público e plano de governo, especialmente aqueles sobre as questões técnicas e complexas;
- deliberar sobre a metodologia adequada para proceder ao estudo do Orçamento, ao levantamento das prioridades da comunidade, bem como ao estudo dos critérios técnicos e gerais para avaliação e hierarquização das demandas das Assembléias Micro-Regionais;
- realizar reuniões para debater, quando necessário, temas conjunturais que afetem a população de Belém;
- garantir a implementação das diretrizes aprovadas no Congresso da Cidade.

As diretrizes, as demandas e o Plano de Investimento Municipal, para serem aprovados, necessitam de maioria simples dos votos dos conselheiros da cidade com direito a voto. A maioria dos conselheiros da cidade têm direito a voto, com exceção dos representantes do Poder Municipal, que só têm direito a voz dentro do Conselho. A seguir vejamos a investigação empírica sobre o Conselho da Cidade.

9.3 – O perfil dos conselheiros:

O Conselho da Cidade é composto por 49 membros. A pesquisa empírica sobre os integrantes do Conselho da Cidade refere-se, contudo, apenas a 36 conselheiros, representantes da sociedade civil. Dos demais, 2 foram excluídos por serem representantes do Poder Municipal, além de não ter sido possível obter informações sobre 11 conselheiros⁵³.

9.3.1 – Categorias de representantes:

Conforme mostra o Quadro 6, do total de conselheiros que investigamos, 55,5 % são conselheiros distritais e representam os oito Distritos Administrativos de Belém (DAOUT, DAGUA, DABEN, DAICO, DABEL, DAMOS, DAENT e DASAC), numa média de 2,5 conselheiros por Distrito; 19,4 % representam diferentes setores da sociedade civil (negros, mulheres, idosos, etc.); 16,7% representam entidades organizadas da sociedade civil (ong's, sindicatos, movimentos, etc.) e 8,3% são representantes dos eixos-temáticos. Isso mostra uma diversificada representação de atores sociais no Conselho da Cidade. O maior número de conselheiros distritais deve-se ao fato de a participação popular em Belém ser organizada por meio dos Distritos Administrativos.

QUADRO 06 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conselheiros segundo categorias:

Categorias de conselheiros	Nº	%
Conselheiros distritais	20	55,6
Conselheiros setoriais	7	19,4
Conselheiros de entidades civis	6	16,7
Conselheiros temáticos	3	8,3
Total	36	100,0

⁵³ Estes alegaram falta de tempo.

No que tange a filiação dos conselheiros a entidades sociais, 97,2% são vinculados a alguma associação, sindicato, ong, associação de moradores, movimento, etc., ao passo que somente 2,8% não tem vínculo com nenhuma entidade civil. A maioria dos conselheiros investigados disse ter acumulo de outras experiências participativas, inclusive como participantes do OP. Entre os que têm vínculo com entidades, a maioria é vinculada aos movimentos populares, com 30,6%, seguida das vinculações a associações comunitárias (de bairros, de mulheres, de empresários, etc.), com 19,4% e aos sindicatos, com 13,9%.

QUADRO 07 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): filiação dos conselheiros a entidades sociais:

Filiação a entidades	Nº	%
Movimento popular	11	30,6
Associação comunitária	7	19,4
Sindicato	5	13,9
Centro comunitário	4	11,1
Conselho	3	8,3
Ong	3	8,3
Grupo	2	5,6
Não é filiado	1	2,8
Total	36	100,0

9.3.2 – Conselheiros por gênero:

Do universo de 36 conselheiros pesquisados, identificou-se que 66,7% são do sexo masculino e 33,3% do sexo feminino, como mostra o Quadro 8. Os homens representam a maioria na categoria dos conselheiros distritais, ao passo que as mulheres representam a maioria na categoria dos conselheiros de entidade civil. A participação das mulheres no Congresso da Cidade se dá mais por meio de setores organizados da sociedade civil (RODRIGUES et all, 2002).

QUADRO 08 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conselheiros de acordo com o gênero:

Gênero	Nº	%
Masculino	24	66,7
Feminino	12	33,3
Total	36	100,0

9.3.3 – Distribuição etária:

Quanto à idade dos conselheiros, o maior grupo, 41,7%, é, como mostra o Quadro 9, a faixa etária entre 46 e 60 anos; o segundo maior grupo, 27,8%, está entre 31 e 45 anos; enquanto que 16,7% dos Conselheiros estão acima de 60 anos. Entre os jovens, de 16 a 30 anos, está a menor parcela de conselheiros, 13,9%.

QUADRO 09 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): faixa etária dos conselheiros:

Faixa etária	Nº	%
16 a 30	5	13,9
31 a 45	10	27,8
46 a 60	15	41,7
Acima de 60	6	16,7
Total	36	100,0

9.3.4 – Nível de escolaridade:

No que tange à escolaridade, segundo o Quadro 10, chama a atenção o fato de todos terem freqüentado o ensino formal: 16,7% têm o 1º grau incompleto, enquanto 5,6% têm o 1º grau completo. Quanto ao 2º grau, 8,3% têm o grau incompleto, enquanto 38,9% têm o 2º grau completo. No 3º grau, 5,6% têm o grau incompleto e 25% têm o 3º grau completo.

Enquanto no nível do ensino básico predominam os que não completaram os estudos, no ensino médio e no ensino superior ocorre o contrário, já que aí predominam os que têm estudo completo: 38,9% no ensino médio e 25% no ensino superior. Isso nos dá um perfil de conselheiros com elevado grau de escolaridade. Se considerarmos os 5,6% dos que não haviam completado o 3º grau temos que quase 70% dos conselheiros, ou seja, 25 dos 36, têm o ensino médio completo. Em suma, o Conselho da Cidade, instância de maior poder de decisão dentro do Congresso da Cidade, é constituído por atores sociais com elevado grau de escolaridade.

QUADRO 10 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): nível de escolaridade dos conselheiros:

Nível de escolaridade	Nº	%
1 grau incompleto	6	16,7
1 grau completo	2	5,6
2 grau incompleto	3	8,3
2 grau completo	14	38,9
3 grau incompleto	2	5,6
3 grau completo	9	25,0
Total	36	100,0

9.3.5 – Ocupação:

A partir deste ponto, serão enfocadas as características sócio-econômicas, com relação às quais observou-se que, quanto à ocupação, aparentemente predominam aquelas de setores da pequena classe média – professores, funcionários públicos, funcionários de indústrias e vendedores de comércio. A maioria dos conselheiros, 86%, pertence à População Economicamente Ativa (PEA), ao passo que 14% encontram-se fora dela, sendo 5,6% de donas-de-casa, 2,8% de estudantes e 5,6% de aposentados. Na PEA, o maior contingente é o de professores com 22%, seguido de funcionários públicos, 19,4%, que juntos representam 41,6% dos conselheiros investigados, vindo a seguir os prestadores de serviços, com 13,9% e os vendedores de comércio, com 11,1%, como mostra o Quadro 11.

QUADRO 11 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): tipo de ocupação dos conselheiros:

Tipo de ocupação	Nº	%
Professor	8	22,2
Funcionário público	7	19,4
Prestador de serviço	5	13,9
Vendedor de comércio	4	11,1
Funcionário de indústria	3	8,3
Profissional liberal	3	8,3
Dona-de-casa	2	5,6

Aposentado	2	5,6
Estudante	1	2,8
Empresário	1	2,8
Total	36	100,0

Comparando o nível de escolaridade (Quadro 10) com o tipo de ocupação dos conselheiros (Quadro 11), nota-se uma complementaridade entre educação e ocupação: o alto grau de escolaridade dos conselheiros investigados reflete-se na posição social dos mesmos no mercado de trabalho. A maioria dos conselheiros da cidade parecem ocupar cargos com alto grau de qualificação.

9.3.6 – Renda familiar:

Quanto a renda familiar, conforme Quadro 12, a maior parte é a dos conselheiros que têm renda acima de 3 salários mínimos: 33,3% estão entre 3 a 6 salários mínimos e 25% acima de 6 salários, o que soma um total de 58,3% dos 36 conselheiros. Mas a faixa que sozinha tem o maior percentual é a dos que têm renda familiar de 1 a 3 salários mínimos, 36,1%. Apenas 5,6% dos conselheiros têm renda abaixo de 1 salário mínimo. Esse resultado parece ser a consequência do alto grau de escolaridade e de uma razoável posição ocupada no mercado de trabalho pela maioria dos conselheiros investigados, como vimos acima.

QUADRO 12 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): renda familiar dos conselheiros:

Renda familiar	Nº	%
Menos de 1 salário	2	5,6
De 1 a 3 salários	13	36,1
De 3 a 6 salários	12	33,3
Acima de 6 salários	9	25,0
Total	36	100,0

CAPÍTULO X – Avaliação dos conselheiros sobre o Conselho da Cidade e a participação do Poder Municipal

Este item apresenta informações referentes à atuação e participação dos conselheiros no processo do Congresso da Cidade. O objetivo destas informações foi o de avaliar a participação e a autonomia dos conselheiros representantes da sociedade civil frente ao planejamento municipal.

10.1 – Motivos da participação:

Os conselheiros foram questionados sobre os motivos que os levaram a participar do Conselho da Cidade. Do universo pesquisado, como se pode ver no Quadro 13, 86,1% afirmou como razão principal o interesse em reivindicar melhorias para a cidade; 8,3% disseram querer melhorias para o seu bairro e 5,6% foram movidos pela intenção de buscar melhorias para a sua categoria. Esse resultado mostra que a maioria dos conselheiros investigados têm a cidade como perspectiva de atuação, independente do grupo que representa dentro do Conselho.

QUADRO 13 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): motivos da participação no Conselho da Cidade:

Motivos da participação no Conselho	Nº	%
Melhorias para a cidade	31	86,1
Melhorias no Bairro	3	8,3
Melhorias na categoria	2	5,6
Total	36	100,0

10.2 – Tipos de Participação:

10.2.1 – Participação ao longo do processo:

Quanto ao tipo de participação, observou-se que 86,1% dos conselheiros participaram de todo o processo do Congresso da Cidade, enquanto que 5,6% declararam ter acompanhado somente as discussões municipais ou distritais e 2,8%

participara apenas das oficinas preparatórias, como se pode ver no Quadro 14. Isso parece indicar que predomina um tipo de participação integral e, portanto, mais intenso, da grande maioria dos conselheiros, acompanhando as diversas instâncias de decisão.

QUADRO 14 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): participação no processo do Congresso da Cidade:

Participação no Congresso da Cidade	Nº	%
Todas as instâncias	31	86,1
Distrital	2	5,6
Municipal	2	5,6
Oficinas	1	2,8
Total	36	100,0

10.2.2 – Participação dentro do Conselho da Cidade:

No que diz respeito ao tipo de participação dentro do Conselho da Cidade, 100% dos conselheiros ouvidos afirmou participar espontaneamente das suas discussões, sem terem que ser solicitados para tal. Esse fato pode ser associado à experiência dos conselheiros ao longo do processos participativos, já que, como vimos no Quadro 7, a maioria dos conselheiros têm vínculos com alguma entidade de participação. Nesse contexto, foi questionado ainda quem influencia ou orienta o voto nos momentos de decisão dentro do Conselho da Cidade, como mostra o Quadro 15, a maioria, 86,1%, disse seguir a orientação do seu grupo de filiação; ao passo que 11,1% argumentou orientar-se por conta própria, tendo só 2,8% dito seguir a orientação de outros conselheiros.

QUADRO 15 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): orientação na tomada de decisão:

Orientação na tomada de decisão	Nº	%
Segue orientação do grupo	31	86,1
Orienta-se por conta própria	4	11,1
Segue orientação de outros conselheiros	1	2,8
Total	36	100,0

Quanto a negociações durante o processo de decisão, a maior parte dos conselheiros (91,7%) investigados admitiu haver negociações entre os membros do Conselho, contra um pequeno percentual (5,6%) que respondeu raramente existir negociação, ou não saber (2,8%), como se apresenta no Quadro 16.

QUADRO 16 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): negociação entre os conselheiros:

Negociação entre os conselheiros	Nº	%
Sim	33	91,7
Raramente	2	5,6
Não sabe	1	2,8
Total	36	100,0

Contudo, nos momentos de votação, 30 dos 36 conselheiros investigados, 83,3% disseram votar de acordo com a maioria, seguidos de 11,1%, que admitiram votar de acordo com interesses do seu grupo e de 5,8% que argumentaram votar em termos com a maioria, isto é, dependendo da importância e abrangência do projeto (Ver quadro 17).

QUADRO 17 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): votação consensuada:

Votação consensuada	Nº	%
Sim	30	83,3
Não	4	11,1
Em termos	2	5,6
Total	36	100,0

10.3 – Avaliação dos conselheiros sobre o Conselho da Cidade:

10.3.1 – Importância da participação:

Questionados sobre o grau de importância da participação dos conselheiros no processo de planejamento municipal, a grande maioria (94,4%) afirmou considerá-las como sendo muito importante, tendo somente uma pequena parcela (5,6%)

dito julgá-las importante (Ver quadro 18). Entre os conselheiros que julgam que participar do Plano de Governo é muito importante, destacam-se, entre as justificativas apresentadas, as seguintes: decidir sobre as políticas públicas em conjunto com o Poder Municipal; troca de idéias e experiências entre Prefeitura e comunidade; e a maior e melhor possibilidade de resolver os problemas do dia-a-dia do cidadão.

QUADRO 18 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): participação no planejamento municipal:

Participação no planejamento municipal	Nº	%
Muito importante	34	94,4
Importante	2	5,6
Total	36	100,0

10.3.2 – Conhecimento sobre os problemas das cidades:

Outro aspecto que deve ser ressaltado está relacionado ao conhecimento dos problemas da cidade como um todo. Dos conselheiros entrevistado, 100% consideram importante discutir problemas relacionados ao conjunto da cidade. Procurou-se saber, também, se os Conselheiros achavam que tinham conhecimento sobre esses problemas gerais da cidade. Mais da metade deles (61,1%) disseram que sim; 30,6% responderam mais ou menos e apenas 8,3% responderam que não, conforme pode ser visto no Quadro 19.

QUADRO 19 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conhecimento dos problemas gerais da cidade:

Conhecimento dos problemas gerais da cidade	Nº	%
Sim	22	61,1
Mais ou menos	11	30,6
Não	3	8,3
Total	36	100,0

10.3.3 – Conhecimento sobre planejamento:

Questionados sobre o entendimento acerca do planejamento, a maioria, 88,9%, dos conselheiros, ou seja, o equivalente a 32 dos 36 conselheiros investigados, afirmou saber o que é planejamento; enquanto 11,1% admitiu saber mais ou menos, como se mostra no Quadro 20.

QUADRO 20 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): conhecimento sobre planejamento:

Conhecimento sobre planejamento	Nº	%
Sim	32	88,9
Mais ou menos	4	11,1
Total	36	100,0

10.3.4 – Tipos de reivindicação:

Com relação às reivindicações, observou-se que o serviço urbano mais solicitado pelos conselheiros consultados foi o de saneamento⁵⁴, com 69,4% das demandas, seguido serviços de saúde e meio ambiente, com 8,3% cada um. As demandas por educação e lazer representariam 5,6% cada uma, e por transporte, 2,8%. Todas ficaram bem distantes da primeira, como se pode ver no Quadro 21. Cabe ressaltar que as reivindicações dos conselheiros seguem as demandas populares selecionadas ao longo do Congresso da Cidade.

QUADRO 21 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): serviços mais solicitados:

Serviços mais solicitados	Nº	%
Saneamento	25	69,4
Saúde	3	8,3
Meio ambiente	3	8,3
Educação	2	5,6
Lazer e cultura	2	5,6
Transporte	1	2,8
Total	36	100,0

⁵⁴ A discussão do saneamento, dentro do Congresso da Cidade, engloba problemas relacionados à drenagem, pavimentação, esgotamento sanitário e abastecimento de água.

Abaixo, no Quadro 22, apresenta-se os investimentos do governo municipal de Belém, no período de 2001-2003. Nota-se um crescimento significativo dos investimentos na área de saneamento e saúde, pertencentes aos eixos estratégicos Desenvolvimento Urbanístico e Ambiental e Desenvolvimento Humano pela Inclusão Social, respectivamente. Esses investimentos passaram de 17,9% do total do orçamento público em 2001, para 53,9% em 2003, parecendo refletir a solicitação das demandas populares junto ao Poder Municipal.

QUADRO 22 – Belém: os investimentos do Poder Municipal em % sobre o total do orçamento público (2001-2003):

Áreas de investimentos	Ano		
	2001	2002	2003
Saúde e saneamento	17,9%	50,3%	53,9%
Educação e cultura	33,1%	28,1%	28,3%
Habitação e urbanismo	11,7%	16,8%	14,6%
Segurança Pública	2,2%	2,5%	2,6%
Outros	35,1%	2,3%	0,4%
Total	100%	100%	100%

FONTE: SEGEP/PMB

10.4 – Avaliação dos conselheiros sobre o Poder Municipal:

10.4.1 – Avaliação do papel do Poder Municipal:

Este item avalia o julgamento dos conselheiros sobre a atuação do Poder Municipal na condução do Congresso da Cidade. O objetivo foi investigar se, na avaliação dos conselheiros o Governo Municipal estava criando condições necessárias para o funcionamento e desenvolvimento pleno do Conselho da Cidade.

Dentro do universo de conselheiros analisados, 100% afirmaram ter autonomia para decidirem, junto com o Poder Municipal, as diretrizes de desenvolvimento para a cidade de Belém e 88,9% dos conselheiros atribuíram como sendo responsabilidades de todos (Poder Municipal e sociedade civil) a busca de soluções para os problemas urbanos – dados empíricos retirados da tabulação dos questionários.

Quanto à avaliação que os conselheiros fazem da organização do Congresso da Cidade por parte do Poder Municipal, a metade (50%) julgou como bom; 38,9% avaliaram como sendo muito bom, 5,6% afirmaram não ser nem bom, nem muito bom, enquanto 2,8% dos conselheiros disseram ser mal ou muito mal (Ver quadro 23), ou seja, 88,9% dos conselheiros avaliaram positivamente o Congresso da Cidade.

QUADRO 23 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): avaliação da organização do Congresso da Cidade:

Avaliação do Congresso da Cidade	Nº	%
Muito bom	14	38,9
Bom	18	50,0
Nem bom/nem muito bom	2	5,6
Mal	1	2,8
Muito mal	1	2,8
Total	36	100,0

Quanto ao acompanhamento técnico por parte do Poder Municipal, 80,6% dos conselheiros afirmaram que ele existe, contra 8,3% que disseram que ele não existe e 5,6%, que afirmaram que ele ocorre raramente ou não que sabem (5,6%).

No que diz respeito à divulgação antecipada, por parte do Poder Municipal, dos temas das reuniões do Conselho, 75% dos conselheiros afirmaram que são informados antes, 16,7% disseram não ser informados com antecedência e 8,3% disseram ser raramente informados com antecedência (Ver quadro 24). Cabe ressaltar que a grande maioria dos conselheiros (86,1%) disse procurar se informar por conta própria sobre a temática das reuniões do Conselho.

QUADRO 24 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): divulgação antecipada das reuniões:

Divulgação antecipada das reuniões	Nº	%
Sim	27	75,0
Não	6	16,7
Raramente	3	8,3
Total	36	100,0

Questionados se o Poder Municipal realiza debates com o Conselho para tratar da estratégia de planejamento adotada pelo Governo, 86,1% dos conselheiros afirmaram que sim, enquanto 13,9% disseram que não (Ver quadro 25).

QUADRO 25 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): reuniões para tratar do planejamento municipal:

Reuniões para tratar do planejamento municipal	Nº	%
Sim	31	86,1
Não	5	13,9
Total	36	100,0

10.4.2 – Avaliação do processo decisório:

No que tange ao cumprimento das decisões finais do Conselho da Cidade, 47,2% dos conselheiros respondeu que o Poder Municipal está cumprindo as decisões do Conselho; 38,9% disseram que o Poder Municipal vem cumprindo parcialmente as decisões do Conselho. A maioria, contudo, reconhece a falta de recursos como principal motivo para isto, e 13,9% afirmaram que o Poder Municipal não vem cumprindo as decisões finais do Conselho (Ver quadro 26).

QUADRO 26 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): cumprimento das decisões finais do Conselho:

Cumprimento das decisões finais do Conselho	Nº	%
Sim	17	47,2
Em partes	14	38,9
Não	5	13,9
Total	36	100,0

Entretanto, mais da metade dos conselheiros (52,8%) admitiram que os problemas do dia-a-dia dos cidadãos belenenses vêm sendo minimizados através da participação da sociedade civil no processo de planejamento municipal, tendo, ainda,

36,1% dito que minimizou apenas em parte e 11,1% dito que não notaram mudança alguma (Ver quadro 27).

QUADRO 27 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): melhoria da qualidade de vida através do Congresso da Cidade:

Melhoria da qualidade de vida através do Congresso da Cidade	Nº	%
Melhorou	19	52,8
Melhorou em partes	13	36,1
Não melhorou	4	11,1
Total	36	100,0

Grande parte dos conselheiros investigados (77,8%) disse pressionar o Poder Municipal para que ele cumpra as deliberações do Conselho; ao passo que 11,1% afirmaram não fazer pressão nenhuma. Esse mesmo percentual refere-se também aos que argumentaram raramente fazer pressão sobre o Governo Municipal, como se pode ver no Quadro 28.

QUADRO 28 – Belém: Conselho da Cidade (2002-2003): pressão do Conselho sobre o Poder Municipal:

Pressão do Conselho sobre o Poder Municipal	Nº	%
Sim	28	77,8
Não	4	11,1
Raramente	4	11,1
Total	36	100,0

10.5 – Síntese dos resultados:

Os dados apresentados até aqui parecem indicar que o Congresso da Cidade representa um processo de planejamento municipal realmente compartilhado entre o Poder Municipal e a sociedade civil. Colaborando para isso está o papel da estrutura de participação criada pelo Governo Municipal, através das instâncias participativas do Congresso da Cidade, que viabiliza a comunicação deste com a

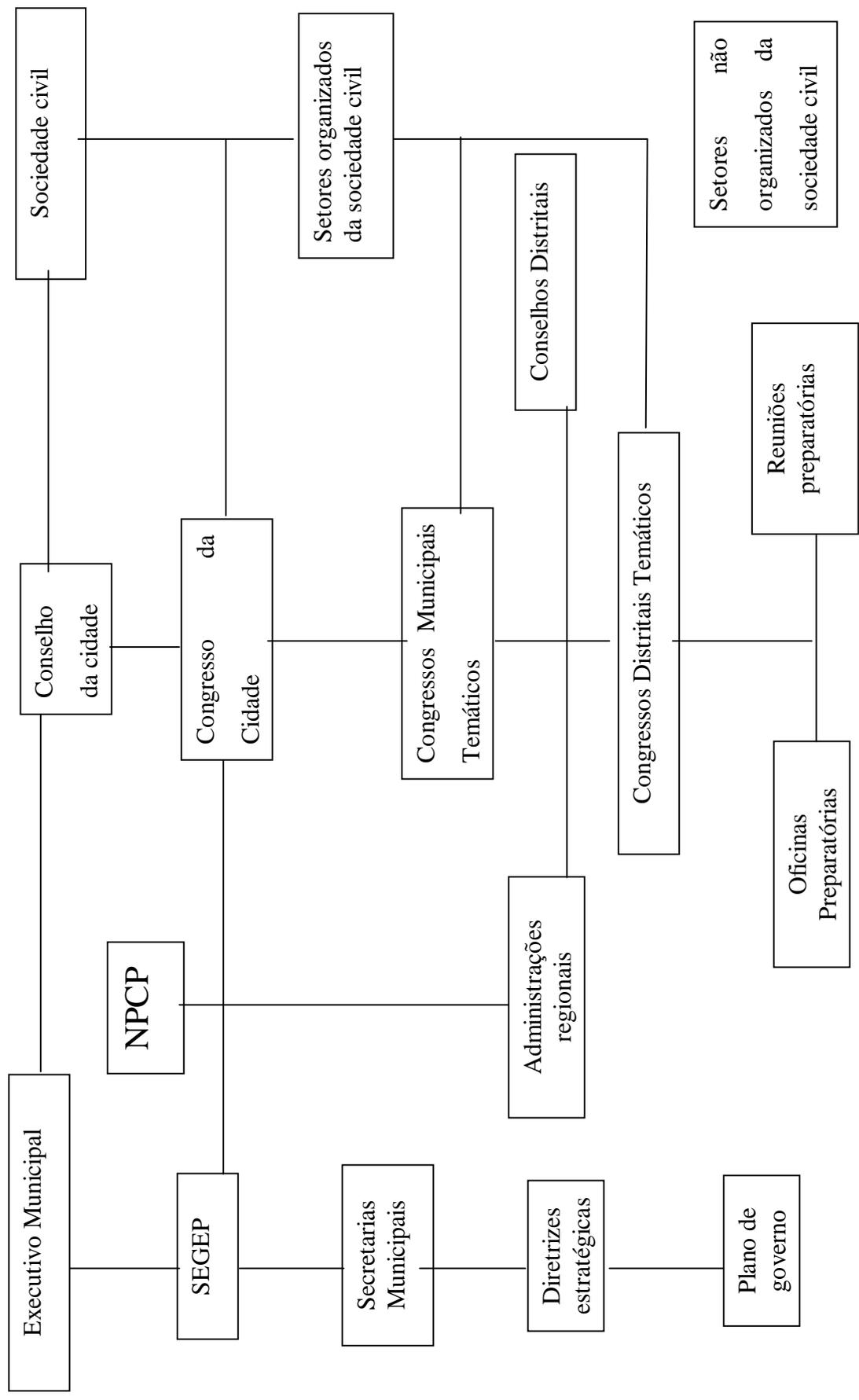
sociedade civil, de modo a tornar possível à inclusão de diferentes atores sociais no sistema de planejamento municipal de Belém.

Outro indicativo de que o planejamento municipal de Belém vem se desenvolvendo de forma compartilhada é a atuação dos representantes da sociedade civil dentro do Conselho da Cidade, instância máxima de decisão sobre o planejamento da cidade, constituída, também por representantes do Poder Municipal. Através da pesquisa empírica feita junto aos conselheiros da cidade, representantes da sociedade civil, pode-se concluir que, na visão dos conselheiros, há uma real situação de partilha de poder sobre as ações políticas na cidade, que vão além dos tradicionais mecanismos de planejamento vistos até então no Brasil. Ou seja, os dados apresentados sobre a percepção dos conselheiros nos mostram, tanto através de seu perfil, como por sua atuação no Conselho e, ainda, pela avaliação do papel do Poder Municipal, que os representantes da sociedade civil avaliam possuir autonomia e capacidade suficientes para participar de forma conjunta e consensual do processo de planejamento municipal.

Em suma, os dados parecem indicar que o Congresso da cidade é um processo de planejamento municipal compartilhado, no qual o Poder Municipal não impõe de forma unilateral sua visão ao Conselho da Cidade. Vale lembrar que o Poder Municipal coordena, através da SEGEP, o processo do Congresso da Cidade e encaminha demandas para o Conselho da Cidade, que determinam a negociação e o consenso entre o Governo e a sociedade civil. Não custa lembrar, também, que os representantes do Poder Municipal no Conselho não têm direito a voto, somente a voz. Nesse sentido, tudo indica que a experiência do Congresso Cidade de Belém vem realmente contribuindo para a formação de uma nova cultura de planejamento no país.

A seguir apresenta-se um quadro com os principais aspectos do Congresso da Cidade em comparação com o Orçamento Participativo, relacionando atribuições, objetivos e resultados esperados, entre outros, envolvidos em cada uma das experiências.

FIGURA 03: Organograma do Congresso da Cidade de Belém (2001-2004):



QUADRO 29 – Belém: matriz demonstrativa dos principais aspectos do OP e do Congresso da Cidade:

Instrumento	Atribuições	Abrangência	Estágio de atuação	Composição	Data de criação	Objetivos	Produto	Resultado esperados	Tipos de participantes
OP	Incorporar e agregar as demandas sociais, encaminhando-as para serem incorporadas no Orçamento Municipal. Proporcionar condições para a viabilização da participação popular no Governo Municipal.	Municipal	Efetivado em 1997, passou a ser parte constitutiva do Congresso da Cidade a partir de 2001.	42 conselheiros; 1400 delegados, distribuídos em 08 assembleias populares regionais; 05 plenárias temáticas.	Implementado pelo Poder Municipal em janeiro de 1997.	Estimular a cidadania ativa de acordo com a qual o cidadão participa e decide sobre as prioridades de investimento da cidade junto com o Poder Municipal.	Definição do orçamento anual da Prefeitura Municipal de Belém (Plano de Anual de Investimento).	Fortalecimento da cidadania; controle popular sobre os gastos públicos; transformação da cultura política local.	Setores populares, entidades de classe, movimentos comunitários, movimentos culturais e outros segmentos a serem incorporados.
CONGRESSO DA CIDADE	Estimular o surgimento de um movimento cívico e a construção de um espaço de debates e proposições voltados para o desenvolvimento integrado de Belém, articulando as iniciativas públicas e privadas, no qual a tomada de decisão será definida através de consensos progressivos.	Municipal	Lançado em 1998, passou a substituir o OP a partir de 2001, ano de sua implantação.	2.500 delegados (eleitos na proporção de 1/10); 88 conselheiros distritais (eleição direta nas urnas); 49 conselheiros da cidade, distribuídos em 48 congressos distritais, 11 congressos municipais, 06 temáticos e 05 setoriais	Implementado pelo Poder Municipal, em substituição ao OP, a partir de janeiro 2001.	Propor e discutir projetos p/ Belém, recontextualizando-os estrategicamente no âmbito das políticas públicas.	Plano plurianual; LDO; Orçamento anual e Plano Estratégico da Cidade Belém.	Reforço da autoestima do cidadão de Belém; Construção da percepção do cidadão sobre a cidade como um todo; maior integração entre os atores que formam a cidade.	Setores populares, entidades de classe, movimentos comunitários, movimentos culturais e outros segmentos a serem incorporados

Fonte:

CAPÍTULO XI – Considerações finais: até onde se avançou?

Logo após a Segunda Guerra mundial o planejamento passou a ser visto como um instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico e social. A partir da década de 70, como vimos, aquela concepção começa a declinar, no exato momento em que começa a popularizar-se o termo gestão, principalmente entre as administrações locais. Entretanto, é em meados da década de 80, que gestão e planejamento convergem para novos modelos participativos. Essas mudanças vão se configurar, também, no cenário urbano brasileiro.

A história do planejamento no Brasil, como vimos, desde a década de 30 foi marcada pelos Planos governamentais com objetivos técnicos e burocráticos (Planos de embelezamento, Planos de saneamento, Planos de urbanização, Plano de Metas, Plano de Ação Econômica, I PDA, II PDA, etc). A estrutura formal e centralizada assumida pela maioria desses planos, implementados de cima para baixo, só serviu para distanciar a ação política da realidade dos problemas do dia-a-dia dos cidadãos, explicando em parte suas fracas atuações. Isso foi agravado, ainda, pela falta de autonomia dos municípios brasileiros, que não tinham liberdade para planejar e gerir seus próprios planos, tendo que se adequar às normas definidas pelo sistema de planejamento central – os planos do período militar ignoravam o fato de o espaço local possuir características próprias, com o argumento de unificar as ações do planejamento e evitar a ação isolada dos municípios.

A partir da década de 80, devido à incapacidade do Governo Militar de promover a superação dos desequilíbrios sociais e, em decorrência da inquietação das massas, teve início no país a luta pela redemocratização. Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal, ganhando destaque o debate em torno da questão urbana (transporte, saneamento, moradia, saúde, segurança, meio ambiente, etc.) – quer através da luta pelo “direito à cidade”, quer através da autonomia dada aos municípios brasileiros. Neste contexto, a discussão do planejamento vai ganhando nova forma e conteúdo, refletida através da nova postura assumida pelos Governos Municipais – mais estratégicos, participativos e descentralizados.

No final da década de 80, como se observou no desenvolvimento deste estudo, emergem novas tendências de planejamento no Brasil, tendo em comum a inclusão de novos atores sociais ao processo e o Planejamento Estratégico Situacional (PES) como base. Estas tendências apresentaram-se através de duas vertentes: a dos Planos Estratégicos (mercadófilo) e a do chamado planejamento participativo (OP e Congresso da Cidade).

A primeira teve como ponto de partida a globalização dos mercados nacionais e a redução das barreiras espaciais. Essa mudança no cenário mundial forçou os governos urbanos a prestarem mais atenção “ao clima de negócios”, qualidade de infra-estrutura, controle de mão-de-obra local, impostos e descontos (HARVEY, 1996). O Brasil, também, aderiu a esse clima “urbano empresarial”. Por aqui, alguns governos municipais entraram na competição para atrair o capital multinacional, como foi o caso da construção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) – vale tudo para atrair o capital multinacional, como: transferir dinheiro do setor social para o setor econômico, investir pesado em obras pontuais, organizar espetáculos urbanos (feiras, festivais, desfiles, concertos, etc.) e construir mega-obras de tendências pós-modernas. Tudo isso, legitimado pela construção do orgulho cívico de massa (VAINER, 2000).

Contudo, esse tipo de planejamento não trabalha no sentido de melhorar a qualidade de vida do conjunto dos moradores da cidade. A partir do momento em que o Poder Municipal investe na recuperação de determinadas áreas com a intenção de atrair “clientes com alto poder de consumo”, automaticamente, está deixando de investir nas áreas carentes da cidade, que são a maioria em termos de habitação, saúde, educação, transporte e segurança - “há muito podre por baixo do brilho” (HARVEY, 1996, p.187). No que tange à participação popular, esse tipo de planejamento de tendência “mercadófila” não criou condições para uma legítima participação de todos os cidadãos. Em suma, através desse modelo de planejamento o governo encontrou alternativas para atrair investimentos para a cidade, mas, não conseguiu avançar numa adequada redistribuição de bens e rendas na mesma.

A tendência participativa nasceu, como vimos, com a luta pela reforma urbana que se instaurou no país a partir da década de 80, quando o Movimento dos Sem

Terra (MST) ganhou os espaços urbanos. Foi nesse clima de lutas sociais que nasceu o Partido dos Trabalhadores, cuja o discurso trazia à tona a necessidade da construção de uma sociedade que pudesse responder aos interesses dos trabalhadores e demais categorias populares, desprovidos de recursos e emprego. Essa manifestação vai abrir caminho para a criação de canais de comunicação entre o poder público e a sociedade civil, possibilitando a participação do cidadão no planejamento e na gestão.

Ao incluir o tema da participação na agenda, os governos municipais passaram a assumir uma nova postura em relação aos cidadãos. Nesse sentido, a implantação do Orçamento Participativo passou a assumir um papel importante na nova relação do poder municipal com a sociedade civil. Com o OP o cidadão passou a participar diretamente da discussão sobre o Orçamento público anual, deliberando, acompanhando e fiscalizando a aplicação do dinheiro público.

Nascido com a marca do PT e consolidado a partir da experiência gaúcha, o Orçamento Participativo foi difundido dentro e fora do país. O OP passou a ser adotado com o objetivo de corrigir os desequilíbrios sociais e territoriais existentes nas cidades, alargando o horizonte da democratização no país, além de fortalecer o laço de cidadania entre as pessoas. Como diz FEDOZZI:

(...) é relevante no Orçamento Participativo o fato de que o sujeito por excelência da participação é o indivíduo enquanto cidadão. Ou seja, a interação Governo/sociedade ocorre através de instâncias que têm na participação dos indivíduos os interlocutores privilegiados. Essa dinâmica da participação individual, entretanto, não parece significar um incentivo ao isolamento do indivíduo em si mesmo, segundo uma semelhança com a noção liberal extremada da cidadania. Ao contrário, essa dinâmica, calcada na participação individual, parece estar fortalecendo as Associações de Moradores, uma vez que a legitimidade das demandas e da representação comunitária é mediada por sua vinculação social e política com as instâncias coletivas de base – as Associações de Moradores e outras entidades -, e/ou com as instâncias coletivas intermediárias – os chamados Conselhos Populares e as articulações Regionais (FEDOZZI, 1996, p.273).

Apesar do OP vir contribuindo para uma distribuição mais justa do dinheiro público, no que diz respeito ao planejamento urbano municipal, este limitou-se, contudo, somente, à discussão do orçamento anual. A sua dinâmica de funcionamento também não permitiu que o cidadão ampliasse seu olhar sobre a cidade. Na tentativa de avançar no processo de democratização do planejamento, o Governo Municipal de Porto

Alegre organizou, em 1993, o I Congresso da Cidade, promovendo uma grande discussão entre a Prefeitura e a sociedade civil na tentativa de apontar caminhos e ações para a cidade gaúcha. Contudo, a ampliação dessa idéia aconteceu na cidade de Belém, na qual o Poder Municipal levou ao espaço público a elaboração de planos antes vistos como burocráticos e formais (o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano de Governo).

Recapitulando, com a mudança nos rumos do planejamento no Brasil, a participação da sociedade civil na construção de um projeto de desenvolvimento urbano começou a ganhar destaque. O discurso do planejamento tradicional-tecnocrático, de que somente os técnicos têm competência suficiente para decidir o que é melhor para a cidade, foi aos poucos perdendo espaço para o discurso do planejamento participativo, de que a construção coletiva de um projeto para a cidade é a melhor alternativa para superar os desequilíbrios sócio-espaciais.

Em Belém, o embate entre o planejamento tradicional-tecnocrático (normativo) e o planejamento participativo teve início em 1997, com a implantação do Orçamento Participativo, em decorrência da vitória do Partido dos Trabalhadores na capital, que vai inaugurar uma nova etapa na história política e social de cidade. Pela primeira vez os cidadãos belenenses puderam participar, junto com o Poder Municipal, da discussão do Orçamento Anual. Essa experiência foi ampliada através do Congresso da Cidade, implementada em 2001, segunda gestão petista em Belém. Essa mudança representou a necessidade de se colocar em prática novos instrumentos de participação social que fossem além da discussão de obras pontuais, que incluíssem os cidadãos na discussão do planejamento da cidade.

Como aconteceu na maioria das cidades brasileiras, em Belém a discussão do planejamento urbano era restrita a um grupo de técnicos “especialistas”. O Plano era elaborado em cima de dados estatísticos, que nem sempre representavam a realidade do lugar, sendo que raramente a população era ouvida. Esse tipo de planejamento centralizado e tecnocrático, como vimos, não apresentou grandes resultados. A partir do momento em que a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) democratizou a construção do Plano de Governo avançou, também, no processo de planejamento municipal, levando as

políticas públicas e as diretrizes de desenvolvimento governamentais ao debate público. Isso não só representou um avanço no processo de planejamento no Brasil, como suscitou uma série de debates em torno da sua legitimidade, ou seja, muitas questões precisavam, ainda, ser melhor esclarecidas, como as seguintes: de que forma o Poder Municipal pode garantir a presença da competência técnica no planejamento, sem permitir que este se torne tecnocrático? Quem realmente planeja? Quem realmente decide? Quais os pontos de ruptura entre o antigo planejamento tradicional-tecnocrático e chamado planejamento participativo?

Tomando o estudo do Congresso da Cidade como referência, observamos que o setor técnico não assume mais um papel de destaque no processo de planejamento, como acontecia no antigo modelo tradicional-tecnocrático. O técnico atua junto às demandas populares, emitindo pareceres técnicos de viabilidade das obras, que são encaminhadas para compor o documento final elaborado pelo Conselho da Cidade, participando, também, nos esclarecimentos sobre as obras e os projetos físicos dados aos participantes no decorrer do Congresso.

Quem planeja realmente? Apesar dos avanços observado na participação popular em Belém, não podemos imaginar que a sociedade civil tenha assumido o controle sobre o planejamento municipal. O planejamento na cidade passou a ser realizado de forma compartilhada entre o Poder Municipal e a sociedade civil, no qual a organização e a dinâmica de funcionamento do Congresso da Cidade permitiu a descentralização das decisões sobre as políticas públicas. Elas passaram a ser tomadas dentro do Conselho da Cidade, órgão máximo de decisão no Congresso da Cidade. Essa foi a maneira encontrada pelo Poder Municipal de legitimar a participação da sociedade civil no sistema de planejamento municipal.

A criação do Conselho da Cidade representou a radicalização do processo de democratização do planejamento. A composição do Conselho da cidade permitiu uma representação popular forte e diversificada, alcançando todos os setores da sociedade civil. Pode se dizer que o Conselho da Cidade representa a real democratização do poder em Belém, no qual os representantes dos diversos setores sociais debatem e decidem junto com o Poder Municipal uma política de desenvolvimento para a cidade.

A análise dos dados empíricos relativos aos conselheiros da cidade permitiu, quer através do perfil, quer através de suas atuações, permitem concluir que os representantes da sociedade civil no Conselho da Cidade sentem-se possuidores de autonomia e capacidade suficiente para articular, decidir e construir com Poder Municipal um plano de desenvolvimento urbano. Com isso, e em cima dos demais dados empíricos apresentados, pode-se afirmar que o Congresso da Cidade, no qual a população passou a participar das discussões políticas que afetam o seu cotidiano, representa uma ruptura com a cultura tradicional-tecnocrática do planejamento no Brasil. Contudo, é um processo que demanda tempo, que é construído por etapas de aproximações sucessivas no qual erros e acertos contribuem para o seu aprimoramento.

O Congresso da Cidade de certo tem suas limitações, da mesma forma que se reconhece que este ainda está longe de uma participação massiva plena, dada a complexidade de construção desta⁵⁵. Mas é preciso reconhecer que muito se avançou no processo de democratização e descentralização do planejamento no Brasil. Para finalizar destacaremos, por meio da experiência do Congresso da Cidade, os principais pontos de ruptura entre o antigo planejamento tradicional-tecnocrático e o chamado planejamento participativo:

- A inclusão de novos atores sociais no processo;
- A democratização da discussão sobre as políticas públicas;
- A nova concepção de que o saber técnico e o saber popular podem ser trabalhados conjuntamente;
- A cidade pensada de baixo para cima;
- O centro de decisões contando com representantes tanto do Poder municipal como da sociedade civil;
- O plano global de desenvolvimento da cidade construído coletiva mente; e

⁵⁵ Ver BARBOSA, Eva Machado. Poder local e cultura democrática: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais. In: Sociologias. Porto Alegre, ano 2, n. 3, jan/jun, 2000, p.36-73.

- A descentralização dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABELÉM, A. G. Urbanização e remoção: Por que e para quem? Belém: NAEA/UFPa, 1988.

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: Cadernos IPPUR, Ano XII, nº 1. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1998, pp.47-78.

ALBANO, M. T. F. O Processo de Formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: Ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular? Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1999.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis / RJ: Vozes, 2000.

BARBOSA, Eva Machado. Poder local e cultura democrática: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais. In: Sociologias. Porto Alegre, ano 2, n. 3, jan/jun, 2000, p.36-73.

BAVA, Silvio Caccia. Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: Carvalho, Maria do Carmo e Teixeira, Ana Claudia (org.). Conselhos Gestores de políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2000, pp.68-69.

_____. A reapropriação das cidades. In: Cadernos Le Monde Diplomatique: Um outro mundo é possível, especial. São Paulo, 2001, n.2, p.18-21.

BECKER, Bertha K. Fronteira e urbanização repensada. In Revista Brasileira de Geografia, 3/4. Rio de Janeiro, 1985.

_____. e MIRANDA, M. P. O papel das cidades na ocupação da Amazônia. Manaus: CEPAL/IPEA, exemplar mimeografado/versão preliminar, 1987.

_____. Amazônia. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, N. Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral do Estado. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987, 173p.

_____. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 1990, 100 p.

_____. Direita e esquerda; razões e significados de uma distinção política: São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1994, 84p.

CARVALHO, Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978, 176p.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Rio de Janeiro: Gráfica Auriverde, 1988.

CORRÊA, Antônio José Lamarão. O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. Belém: NAEA/UFPa, 1989, 339p.

CHAVES, C. Representações em Marabá-Pa: casa, rua e rio (dissertação de mestrado). São Carlos-SP: EESC-USP, 1995.

DUARTE, C.F. Anotações preliminares sobre a utilização da grelha na planificação de cidades, In: Anais do IV seminário de história da cidade e do urbanismo. Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ, 1996.

_____. Anotações preliminares sobre a história da forma urbana da cidade de Belém, In: cidade e imaginação / MACHADO e VASCONCELLOS (orgs.). Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ, 1996.

DUTRA, Olívio & BENEVIDES, Maria Victoria. Orçamento participativo e socialismo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, 70p.

ELIAS, Nobert. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro, 1994, 2001p.

FEDOZZI, Luciano Joel. Do Patrimonialismo à Cidadania: Participação Popular na Gestão Municipal: O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS/IFCH, 1996, 314 p.

_____. Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial e FASE/IPPUR, 1997.

_____. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo / Ficher, Nilton Bueno e Moll, Jaqueline (orgs.). Petrópolis/RJ: Vozes, 2000, pp.37-82.

- _____. O eu e os outros: a construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS/IFCH, 2002, 339p.
- FERRARI, Célson. Curso de Planejamento Municipal Integrado. São Paulo: Pioneira Editora, 1979.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- FLANAGAN W: Contemporary Theories of Urbanism and Community. In: Conteraru Urban Sociology, Caambridge University Press, 1993.
- GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994, 182p.
- GUIDUCCI, U. A cidade dos cidadãos e a sociedade dos socialistas, In: O marxismo e o Estado, Rio de Janeiro, Graal, 1979, 251 p.
- GRAMSCI, A. Os intelectuais e a organização cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- HABERMAS, Juergen. A nova intransparência: o crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. São Paulo: Novos estudos CEBRAP, n. 26, mar. 1990, pp.100-113.
- HARLOE, Michael: Marxismo, Estado e Questão Urbana: Notas Críticas a Duas Recentes Teorias Francesas. São Paulo. In: Espaço e debate, ano IX, 1989, p. 80-100.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo: Rev. Espaço e debate, no. 39, 1996, pp. 48-65.
- _____. Espaços urbanos na “aldeia global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX. In: Caderno arquitetura e urbanismo. Belo Horizonte, n. 4, maio, 1996, p.171-189.
- HUERTAS, Franco. Entrevista com Carlos Matus: o método PES. São Paulo: FUNDAP, 1996, 139p.
- KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.
- _____. Espoliação urbana, lutas sociais e cidadania: fatias de nossa história recente. São Paulo. In: Espaço e debate, ano XVII, 1997, pp.105-113.

LAMPARELLI, Celso M. Uma contribuição para o método de planejamento e seu ensino. São Carlos/SP: Tese para o concurso de Docência-Livre da Escola de Engenharia de São Carlos / USP, 1964, 105p.

LAPA, Andréa Brandão. Planejamento, comunicação e cidade: reflexões a cerca da formação do cidadão. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1998, 121p.

LEFEBVRE, H. O direito a cidade. São Paulo: Documentos, 1969, 134p.

LYRA, Rubens Pinto. As propostas “clássicas” de democracia direta e o ineditismo da experiência brasileira, In: Revista política e trabalho (setembro/1999), pp. 11-19.

MAIA, A. Desafios da representação popular no Orçamento participativo. In: Balanços das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais. Brasília: Instituto Pólis, 1998.

MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: Ribeiro, L.C. de Q., Santos Júnior, O.A. dos (Orgs). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p.309-325.

_____. Brasil 2000: Qual Planejamento Urbano? Rio de Janeiro. In: Cadernos IPPUR, ano 11, 1997, n.1/2, 20p.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis / RJ: Vozes, 2000.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Os desafios da gestão municipal democrática – Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio. São Paulo: Pólis, 2000, 112p.

MARTINEZ, Paulo. Poder e cidadania. Campinas/SP: Papirus, 1997, 86p.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1997, vls. 1 e 2.

MENDES, Ana Gláucia. A experiência de planejamento urbano e regional no Brasil. In: Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil/Cintra, Antônio & Haddad, Paulo Roberto (Org.). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p.75-142.

MUMFORD, Lewis. A cidade na história. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1965, 408p.

NYGAARD, Paul Dieter. Bases doutrinárias em Planos diretores: um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre (1914 e 1995). Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1995, 134p.

OSMONT, Annik. Modelo de urbanização para a cidade, totalidade funcional do desenvolvimento econômico e social. In: Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI? / organizado por Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, pp.169-186.

PENTEADO, A.R. Belém e sua expressão geográfica. Belém: UFPA, 1968.

PONTUAL, Pedro. Nova cultura política no Orçamento Participativo. In: Balanços das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais, Brasília, Instituto Polis, 1998, 83 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Congresso da Cidade: proposta de construção do Congresso da Cidade. Belém: SEGEP, 1998, 19p.

_____. Pré-diagnóstico urbano: instrumentos de planejamento e gestão e participação social na Administração. Belém: SEGEP, 1999, 12p.

_____. O futuro de Belém é o povo que decide. Belém: SEGEP, 2001, 12p.

_____. Proposta de funcionamento do planejamento: Congresso da Cidade. Belém: SEGEP, 2001, 20p.

_____. Plano Plurianual. Belém: SEGEP, 2002.

_____. Congresso da Cidade: participação popular e controle social. Belém: SEGEP, 2001, 18p.

_____. Congresso da Cidade: proposta de construção do Congresso da Cidade. Belém: SEGEP, 2001, 19p.

_____. I Congresso da Cidade: Plano da Cidade. Belém: SEGEP, 2001, 122p.

_____. III Congresso da Cidade. Belém: SEGEP, 2002, 82p.

_____. Balanço da participação nos Distritos e setoriais: propostas 2001 e demandas 2003. Belém: SEGEP, 1998, 60p.

RODRIGUES, Edmilson Brito. Os desafios da Metrópole: reflexões sobre desenvolvimento para Belém. Belém: NAEA/UFPA, 2000, 154p.

- RODRIGUES, Edmilson Brito; NOVAES, Jurandir e ARAÚJO, Luiz. Congresso da Cidade: construir o poder popular. Belém: Labor Editorial, 2002, 112p.
- ROLNIK, Raquel. Morar, atuar e viver. São Paulo. In: Revista Teoria e debate, n. 9, 1990.
- ROLNIK, R. e NAKANO, K. Velhas questões, novos desafios. In: Cadernos Le Monde Diplomatique: Um outro mundo é possível, especial. São Paulo, 2001, n.2, p.30-33.
- SÉRIE GESTÃO DO SOLO E DISFUNÇÕES DO CRESCIMENTO URBANO. Instrumentos de planejamento e gestão urbana: Belém, Natal e Recife. Brasília: IPEA, USP, UFPA e UFPE, v. 2, 2002, 248p.
- SANTOS JÚNIOR, O. Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995. 144p.
- SÁNCHEZ, Ruiz. Orçamento Participativo: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002, 119p.
- SOUZA, Marcelo Lopes. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560p.
- SOUZA, Norma Maria Bentes. Os anos 90 apontam novas articulações para os setores populares: a experiência do fórum metropolitano de reforma urbana – FMRU. Rio de Janeiro. In: Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, 1997, vol. 1, 12 p.
- _____ : Gestão Urbana X Participação Popular: Reflexões sobre o Projeto da Macrodrenagem na Bacia do Una. Rio de Janeiro. In: Anais do 9º Encontro Nacional da ANPUR, 2001, vol. 1, 12 p.
- SCHMIDT, Benício Viero. The State and urban policy in Brazil. California: Stanford University, 1979.
- VAINER, Calor B. Os liberais também fazem planejamento? In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis / RJ: Vozes, 2000.
- VARELA, A.G. e DIEGUEZ, L. M. E. Jardim botânico de Belém do Pará. Pesquisa online realizada em 10 de julho de 2003, disponível na Internet na página: <http://lepto.procc.fiocruz.br:8081/dic/verbetes/JBOTBELEM.htm>.
- VICENTINI, Y. A urbanização da Amazônia (tese de doutorado). São Paulo: FAU-USP, 1992.

Anexo A - Questionário

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
 Faculdade de Arquitetura e urbanismo
 Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
 Regional - PROPUR

Aluna: Rosa Sulaine Silva Farias

Orientadora: Profa. Dra. Eva Machado Barbosa

Conselho da Cidade: representantes da sociedade civil

Questionário n.º _____

Informações sobre o tipo de participação:

1 – Categoria:

- Institucional
 Distrital

2 – Você participa das plenárias, discussões e definições do Congresso da Cidade?

- Sim
 Não
 Esporadicamente
 Nunca participou

3 – Você pertence a:

- Um movimento
 Uma ong
 Um sindicato
 Uma associação
 Um centro comunitário
 Um grupo
 Um conselho
 Não pertence a nada

4 – Você participa de que etapas do Congresso da Cidade?

- De todas
 Da final
 Da municipal
 Da distrital
 Da micro-regional
 Da preparatória
 Não participa

5 – Você acredita que a sua participação no congresso da cidade é necessária?

- Sim
 não
 Não sabe
 outros

6 – Você acha que a sua participação na elaboração de projetos para a cidade é:

- Muito importante

Importante

Nem muito importante, nem pouco importante

Pouco importante

Não importante

7 – Sua participação dentro do congresso da cidade é do tipo:

- Espontânea
 Só se manifesta quando é solicitado
 Não sabe

8 – Quais tem sido suas principais reivindicações por serviços na cidade?

- Meio ambiente
 Saúde
 educação
 Infra-estrutura/saneamento
 Transporte
 Lazer e cultura

9 – Suas reivindicações coincidem com as da maioria dos participantes?

- Sim
 Não
 Raramente
 Não sabe

10 – Quando você participa de decisões (ex: decidir sobre um determinado projeto para cidade), você pensa em resolver problemas:

- Da sua família
 Do seu bairro
 Da cidade
 Do seu grupo (sindicato, ong, associação, etc.)

11 – Na hora de decidir, você decide:

- Por conta própria
 De acordo com orientação de outros participantes
 De acordo com seu sindicato, ong, associação, etc.

12 – Você é informado antes sobre o que está sendo decidido?

- Sim
 Não
 Raramente

13 – Você procura se informar antes sobre o que está sendo decidido?

- Sim
 Não
 Raramente

14 – Você costuma questionar a respeito das decisões finais do congresso da cidade?

- Sim

Não

Raramente

15 – Você costuma pressionar o poder municipal para que ele atenda suas reivindicações?

Sim

Não

Raramente

Informações do congresso da cidade pela prefeitura:

16 – O poder municipal tem organizado debates e reuniões a fim de esclarecer aos participantes do congresso da cidade do que é planejamento?

Sim

Não

Não sabe

17 – O poder municipal organiza discussões com os participantes para debater a estratégia de planejamento adotada pelo governo?

Sim

Não

Não sabe

Informações do congresso da cidade pelos participantes:

18 – Nos momentos de decisão (ex: votar sobre um determinado projeto) existe negociação entre os participantes?

Sim

Não

Raramente

Não sabe

19 – Existe acompanhamento, aconselhamento e esclarecimento técnicos por parte do poder municipal?

Sim

Não

Raramente

Não sabe

20 – Nos momentos de decisão, todos expõe suas propostas e tenta-se decidir pela que mais representa a maioria?

Sim

Não

Não sabe

21 – Nos momentos de decisão, são feitas aliança entre os participantes?

Sim

Não

Raramente

Não sabe

22 – As suas reivindicações (as soluções para os seus problemas) vem sendo atendidas pelo poder municipal?

Sim

Não

Em parte

23 – Você acha que através do congresso da cidade seus problemas do dia-a-dia estão sendo resolvidos?

Sim

Não

Em parte

24 – Você acha que o poder municipal está cumprindo com as decisões finais do congresso da cidade?

Sim

Não

Em partes

Informações específicas sobre planejamento:

25 – Você sabe o que é planejamento?

Sim

Não

Mais ou menos

26 – Você sabe o que é planejamento urbano?

Sim

Não

Mais ou menos

27 – Você tem conhecimento de todos os problemas da cidade?

Sim

Não

Mais ou menos

28 – Você acha importante discutir os problemas da cidade?

Sim

Não

Não sabe

29 – A Quem você atribui a responsabilidade de resolver os problemas urbanos?

Poder municipal

Moradores da cidade

Técnicos

Todos

30 – Como você avaliaria o congresso da cidade em relação as melhorias dos problemas urbanos?

Muito bom

Bom

Nem bom, nem muito bom

Mal

Muito mal

Perfil do respondente:

31 – Ocupação:

32 – Sexo:

 Feminino Masculino

33 – Em que faixa etária você se enquadra?

 16 a 30 31 a 45 46 a 60 acima de 60

34 – Qual seu nível de escolaridade?

 Nunca foi a escola 1º grau completo 1º grau incompleto 2º grau completo 2º grau incompleto 3º grau completo 3º grau incompleto

35 – Qual sua faixa de renda familiar?

 menos de 1 salário mínimo de 1 a 3 salários mínimos de 3 a 6 salários mínimos acima de 6 salários mínimos

**Anexo B – Materiais de divulgação sobre o Congresso da
Cidade**