

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Departamento de Sociologia

## **Participação popular em Belém**

A experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento  
Participativo e a sociabilidade política brasileira

**Joana da Silva Barros**

Orientador  
Prof. Dr. Francisco de Oliveira

São Paulo, maio de 2012

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Departamento de Sociologia

# **Participação popular em Belém**

A experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento  
Participativo e a sociabilidade política brasileira

**Joana da Silva Barros**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do  
Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção de  
título de Doutor em Sociologia

Orientador  
**Prof. Dr. Francisco de Oliveira**

São Paulo, maio de 2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

B277p Barros, Joana da Silva  
Participação popular em Belém - A experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo e a sociabilidade política brasileira / Joana da Silva Barros ; orientador Francisco de Oliveira. - São Paulo, 2012.  
172 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Sociologia. Área de concentração: Sociologia.

1. Belém (PA). 2. Participação política. 3. Orçamento Participativo. 4. Sociologia política. 5. Movimentos sociais. I. Oliveira, Francisco de , orient. II. Título.

# Sumário

<b>RESUMO .....</b>	<b>6</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS .....</b>	<b>8</b>
<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO   Uma pesquisa e suas questões .....</b>	<b>11</b>
O silêncio e outras vozes .....	11
O percurso de constituição do campo de pesquisa .....	14
<b>CAPÍTULO 1   Urbano e rural na Amazônia e em Belém .....</b>	<b>22</b>
Cidade e campo, um debate sobre urbano e rural na Amazônia .....	22
Amazônia, floresta intocada e desabitada: a construção de uma imagem e a ocupação territorial da região .....	28
Luzes na floresta: os sujeitos da Pan-Amazônia .....	37
<b>CAPÍTULO 2   Belém: o rio, a floresta, a cidade e seus povos – uma história em disputa .....</b>	<b>22</b>
Cidade em disputa: os movimentos sociais em Belém .....	52
Eleições 1996: história subterrânea ou raio em céu azul? .....	56
<b>CAPÍTULO 3   O Orçamento Participativo em Belém (1997-2000).....</b>	<b>61</b>
Uma questão e seu campo de discussão.....	61
Os Orçamentos Participativos.....	67
O Orçamento Participativo em Belém (1997-2000): O primeiro mecanismo de participação popular e seus desdobramentos .....	72
Estrutura e funcionamento do OP, algumas questões .....	77
Do OP ao Congresso da Cidade .....	95

<b>CAPÍTULO 4   O Congresso da Cidade em Belém (2001-2004)</b> .....	<b>100</b>
Qual a aposta política expressa no Congresso da Cidade? Como se aposta? .....	102
A aposta em ato: o funcionamento do Congresso da Cidade, algumas questões e seus limites .....	113
O que Belém fala sobre o Brasil .....	138
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS   Olhar o Brasil desde Belém</b> .....	<b>141</b>
Subjetivação política: o fio de uma pesquisa .....	141
Desigualdade na sociabilidade política brasileira: outra ponta do fio .....	146
Um fio, duas pontas e o nó .....	156
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>159</b>

## Resumo

Esta tese reconstitui a experiência de participação popular ocorrida em Belém do Pará, durante os anos 1997-2004, através de dois mecanismos de gestão pública, a saber, o Orçamento Participativo (1997-2000), dedicado prioritariamente à discussão do orçamento municipal, e o Congresso da Cidade (2001-2004), uma forma mais abrangente de planejamento participativo que pretendia discutir não só o orçamento, mas também as políticas públicas de Belém. Argumenta-se aqui que essa experiência de gestão pública belenense apresenta singularidades em relação à história recente das experiências participativas brasileiras, tanto no que diz respeito à proposta política que a embasou quanto ao desenho e ao mecanismo político que ela introduziu na cidade. Procurara-se demonstrar como, ao trazer para o centro do debate expressões culturais e formas de organização de grupos e povos que durante a constituição de Belém (e quiçá do Brasil) estiveram à margem de seu processo de decisão política, a cidade, a memória e a cultura desses grupos e setores populares – elementos potencializadores e desveladores dos conflitos e disputas políticas que se entrecruzam na cidade e pelos sentidos desta – tiveram papel fundamental na elaboração política que ali se estabeleceu. Os temas e questões propostos no Congresso da Cidade revelam as tensões vividas nos anos 1990, entre o processo de democratização do Estado brasileiro, caudatário das lutas e movimentos dos anos 1980, e a reconfiguração da economia brasileira que transformou a ação estatal no que concerne às políticas públicas e sociais. A partir da análise do Congresso da Cidade – da experiência política que fomentou e dos grupos, movimentos e sujeitos que ele articulou –, argumenta-se ser possível interrogar as formas de sociabilidade política brasileira e, especialmente, a maneira como a contribuição popular e seu papel político são lidos na formação social brasileira.

**Palavras-chave:** Belém (PA), Participação popular, Orçamento Participativo, Congresso da Cidade, Gestão democrática.

**Email:** joana.jsb@gmail.com | joanabarro@usp.br

# Abstract

This thesis portrays an experience with people's participation in Belém, Pará, during the period from 1997-2004, through two forms of public administration structured around the Participatory Budget (1997-2000), focused mainly on debating the municipal budget, and the City Congress (2001-2004), which became a broader form of participatory planning that discussed both the city's budget and its public policies. We argue that, compared to other recent participatory experiences in Brazil, this one had singularities related to the city's own configuration and to underlying political intentions. The new design and the political mechanisms introduced in Belém sought to focus public debate on cultural expressions and organizational approaches for groups and sectors of the people who had been left out of decision making during the constitution of Belém (and perhaps of Brazil). To that end, the city and the groups' and sectors' memory and culture played a fundamental role in the policy-making process that emerged, as they intensified and highlighted political conflicts and disputes long interwoven into the city and its meanings. The themes and issues raised at the City Congress revealed tensions prevailing in the 1990s, between Brazil's overall process of democratization, coming out of struggles and movements through the 1980s, and the reconfiguration of its economy, which redefined the role of the state *vis-à-vis* public and social policies. Our analysis of the City Congress, of the political experience it provided and of the groups, movements and players it mobilized sheds light on issues such as forms of political sociability in Brazil and, particularly, how the contribution and the political role of people's movements are interpreted as part of Brazil's social formation.

**Key words:** Belém (PA), people's participation, participatory budget, City Congress, democratic administration

**Email:** joana.jsb@gmail.com | joanabarro@usp.br

## Lista de tabelas e gráficos

Tabela 1 - População total entre 1872 e 2010.....	23
Tabela 2 - População Total, Urbana e Rural entre 1960 e 2010 .....	23
Tabela 3 - Distribuição dos municípios e da população segundo faixas populacionais, 2010 .....	26
Tabela 4 - Evolução da população total da Região Metropolitana de Belém, 1991, 1996, 2000 e 2010 .....	47
Tabela 5 - Distribuição do Orçamento Participativo por Região, 1997-2000 .....	71
Tabela 6 - Proporção do orçamento global deliberada no OP (1997-2000).....	88
Tabela 7 - Proporção dos Investimentos deliberada no OP (1997-2000).....	89
Gráfico 1 - Evolução da receita própria do município de Belém, 1996-2003.....	118
Tabela 8 - Evolução da participação da população nas instâncias do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade (1997-2004).....	124



# Agradecimentos

Esta tese foi feita e escrita entre muitas idas e vindas, alguns nascimentos e outras mortes, e uma mudança. Foi marcada por uma sensação de travessia constante, entre três cidades, entre vários assuntos e universos diferentes de interlocutores. Travessia. E como toda travessia ela é devedora de quem fica, de quem nos acompanha e de quem nos recebe por onde se anda.

Ao Chico, meu orientador, agradeço por ter me recebido na “aldeia dos gauleses” e, sentados em volta da mesma mesa, pelo diálogo franco e generoso durante todos estes anos. É um privilégio ver e aprender com sua paixão (como em Gramsci) e rigor intelectual que reconhece no mundo e na vida dos oprimidos a urgência (como em Benjamim) do pensamento crítico como arma para sua transformação. E pelas conversas e histórias deliciosas e coloridas que ouvi.

A Maria Célia com quem aprendi a ouvir, e por seu compromisso com o mundo *entre os homens*, pela liberdade que pauta sua relação com seus orientandos, convencida que só o pensamento e a palavra nascidos neste diálogo são capazes de alcançar e humanizar o mundo. Pela gentil e leve convivência.

A Cibele que me acompanha desde a entrada no mestrado, pela interlocução comprometida e atenta, por seu compromisso diário e apaixonado com a universidade, o ensino, a formação e o pensamento que transforma o mundo. E pelo convívio afetuoso.

Agradeço imensamente aos meus interlocutores em Belém por me receberam e compartilharam comigo suas histórias e suas apostas, seus julgamentos e sua experiência. Através de suas falas me aproximei de uma cidade viva, que pulsa e que está em constante disputa.

A Marinor, amiga querida, que me recebeu em sua casa e na sua família de forma solidária e generosa, que não sei se poderei um dia retribuir. Obrigada pela acolhida (a mim e aos meus meninos), pelos sorvetes e pelos chorinhos no Gilson, pela conversa sem reservas e pela alegria dos reencontros. Ao Otávio que me levou pra caminhar pela cidade e por me contar histórias vividas por tantos outros cabanos como ele. Ao Luiz Arnaldo pelas conversas em Belém, em São Paulo e no Rio, sempre apaixonantes e encarnadas que

abriram meus ouvidos e olhos para a floresta. A *dona* Deusa que me recebeu de forma tão gentil e com tantas comidas gostosas. Ao Edmilson e a Lucília que, além de me franquearem acesso a documentos e material sobre a sua experiência em Belém, foram generosos e solidários em minhas estadas na cidade; e pela convivência camarada em São Paulo.

A Claudio, Chico, Dimitri, Carol, Michelle, Bubble, Laura e Rodrigo, amigos queridos que conviveram com esta tese no meio de tantas outras coisas da vida, nas conversas na mesa da cozinha, embolada no dia-a-dia, junto com meninos nascendo e crescendo, que torceram e por “simplesmente” estarem por perto neste caminhar. À Anna, pelo reencontro; a Caio, André, Andrea, Maria Rita e Nunes pela parceria e convivência na Peabiru que alimentou por outras vias esta tese; ao Lucas pela amizade recente e conversas animadas; ao Marcio pela amizade franca e por não levar a sério minhas sandices; a Joana que me sacudiu quando eu precisei e me fez rir das minhas doidices; à Ana Claudia pela convivência afetuosa e alegre que me tornaram mais leve neste caminho.

A Dalila, pela revisão atenta e cuidadosa que virou uma conversa sobre o texto. Ao Carlinho, pela disposição de um verdadeiro pesquisador ao me entregar documentos importantes para consolidação desta pesquisa. Aos Embuscados Diego, Tatiana, Mariana, Fábio e Guilherme pela leitura coletiva do Rancière.

Ao Darlan e Luisa, que nos acolheram na chegada ao Rio e que tornaram o turbilhão da mudança mais tranquilo. A Meli, Lívia e Julianna pela convivência alegre e fraterna, que saltou pra vida. Ao Aercio e Evanildo que leram partes do texto, pela solidariedade no convívio diário. Aos colegas da Fase, pela compreensão com que me acolheram com uma tese em escritura.

A Verô pela ajuda solidária e por todo cuidado comigo e com os meninos pra que eu pudesse escrever. Ao Ray pela torcida, solidariedade e ajuda, em especial neste finalzinho de escritura da tese. A Rita e Julia, minhas irmãs queridas, presentes de formas diferentes nesta tese, pelo apoio incondicional a este projeto de vida tão tortuoso que sigo. A Duda, João, Bernardo e Thiago, meus sobrinhos que nasceram no meio de tudo isto e alegam nossas vidas. A dona Rosa e Márcia, que cuidaram dos meninos enquanto eu estive em Belém.

Ao Raul e Francisco, agradeço, mais do que consigo dizer, pela alegria e vivacidade com que pularam pra dentro da minha vida, pelo amor que disto brotou e por terem reclamado para que eu acabasse logo esta “chatice de livro”. Ao Gabriel que atravessou mais uma tese e ficou feliz quando finalmente acabou.

Ao Edson, meu amor, que compartilha comigo as esperanças e sonhos de um mundo livre e fraterno, que constrói uma vida que não se encerra nos limites do privado e que sabe que a trajetória condensada nesta tese é parte desta aposta. Obrigado por não me deixar desistir, pela leitura atenta e generosa e, sobretudo, por me fazer feliz e rir comigo!

Esta pesquisa contou com o CNPq através de uma bolsa de estudos por 36 meses.

## Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

