

A pororoca da participação autêntica: estudo de caso do orçamento participativo de Belém¹

Fredy Alexis Rivera Angel²
Ligia Terezinha Lopes Simonian³



RESUMO

O exercício do Orçamento Participativo (OP) de Belém conseguiu ser levada a cabo entre os anos de 1997 e 2004. Pretende-se, neste artigo, analisar o desenvolvimento e a dinâmica do processo de OP de Belém, para aprofundar-se em algumas das limitações principais quanto ao alcance de processos contínuos e consistentes. Isto, por meio da auscultação das razões que fizeram com que o processo de orçamento participativo de Belém fosse descontinuado. Objetiva-se, também, a análise das implicações de se realizar OP somente em democracia direta, *stricto sensu*, através da descentralização territorial ou de fazê-lo mediante a delegação; e se, realmente, órgãos como os conselhos de OP e os conselhos distritais utilizados em Belém, foram democracia participativa, e se eles eram necessários. Além disso, procura-se avaliar os graus de participação popular alcançados pelo processo de OP na cidade de Belém. Para isto, neste estudo de caso, foram feitas pesquisas documentais e bibliográficas sobre o objeto de estudo, assim como a aplicação de entrevistas aos principais atores envolvidos. Conclui-se, que o a pororoca participativa em Belém desapareceu especialmente pela falta de fortalecimento cidadão, a falta de maiores estoques de capital social, a cooptação dos movimentos sociais, e o uso da delegação no processo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Participação Cidadã. Capital Social. Movimentos Sociais. Fortalecimento Cidadão.

1 Este artigo é derivado do projeto de pesquisa "A Pororoca da participação autêntica: estudo de caso dos orçamentos participativos de Belém e pasto" desenvolvido na dissertação de mestrado de Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Pará, Brasil, conduzido por Rivera Angel e dirigido por Lopes Simonian, iniciado em 2016 e concluído em 2017.

2 Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA da Universidade Federal do Pará, Brasil. Administrador de Empresas pela Universidade Piloto da Colômbia e Doutorando em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental no NAEA da Universidade Federal do Pará, Belém Brasil. E-mail: fredyalexis@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-5667-5451>.

3 Doutora em Antropologia pela Universidade da Cidade de New York (1993) e pós-doutorada pela mesma universidade. Professora Titular do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA da Universidade Federal do Pará, Brasil. E-mail: simonianl@gmail.com.

ABSTRACT

Participatory Budgeting (PB) in Belem was only carried out between the years of 1997 and 2004. The purpose of this article is to analyze the development and dynamics of the PB process in the city of Belem, to deepen into some of the main limitations regarding the scope of continuous and consistent processes. This was made possible by acutely analyzing the reasons that caused the process of participatory budget of Belem to be discontinued. The objective is also to examine the implications of conducting PB only in a direct democracy, *stricto sensu*, through territorial decentralization or to do so through delegation; and whether, indeed, bodies such as the PB councils and the district councils used in Belem, were a participatory democracy, and whether they were needed. In addition, it is also sought to evaluate the degrees of popular participation achieved by the PB process in the city of Belem. For this, in this case study, documentary and bibliographic researches were done on the object of study, as well as the application of interviews with the main characters involved. It was concluded that the PB in Belem disappeared especially due to the lack of citizen empowerment, the lack of greater stocks of social capital in the city, the co-optation of social movements, and the use of delegation in the process.

Key Words: Participatory Budgeting. Citizen Participation. Social capital. Social movements. Citizen Empowerment.

INTRODUÇÃO

Na prática, o planejamento – que Matus (1989) chama de normativo – é o que, historicamente, se tem imposto nos países da América Latina. Nestes, o monopólio de planejamento tem sido assumido pelo governo, que planeja o destino de todos os habitantes numa separação clara entre o “sujeito” que planeja e o “objeto planejado”. Por sorte, esse paradigma do planejamento caiu, como o muro de Berlim, e detém-se somente em barreiras imaginárias, dando espaço a outros tipos de planejamento. Como o planejamento situacional, de que fala Matus (1989), onde o “sujeito” que planeja está compreendido no “objeto planejado”, e compreende outros sujeitos que também planejam, ou seja, abre a mão à participação dos cidadãos. Como assevera Matus (1989), a participação cidadã é o instrumento que nos permite alcançar a liberdade e a igualdade no momento de decidir nosso futuro, e não esperar que outros decidam por nós.

Busca-se aqui fazer uma análise da experiência de Belém, em matéria de OP, que vai desde o ano 1997 ao ano 2004, levando em conta que são dois momentos: o primeiro, denominado OP, que vai desde o ano 1997 ao ano 2000, e o segundo, denominado “congresso da cidade”, que vai desde o ano 2001 até o ano 2004. A problemática do presente trabalho foi discutida a partir da necessidade de se encontrar modos para superar os principais obstáculos que impedem a viabilidade e sustentabilidade dos OP na América Latina. Isto, para que não estejam sujeitos a nomes específicos de políticos, ou à oportunidade de que um determinado partido político chegue ao poder.

Um dos problemas principais que os OP têm que superar – uma vez utilizados por um curto período de tempo (que normalmente é de quatro anos) – é a mudança de governo. Quando ocorre a mudança de prefeitos, estes processos participativos são descontinuados, convertendo-se em cavalo de batalha em época eleitoral, por parte de seus mandatários, para procurar um segundo período de governo, ou para que um colega de partido continue seu legado. A estratégia do argumento é de que caso não seja eleito determinado candidato, o exercício de OP será descontinuado, como na realidade sucede, quando não acontece essa reeleição.

Aliás, uma autêntica participação cidadã é muito parecida com a pororoca⁴. Assim como a pororoca, ela precisa da concomitância de vários fatores para alcançar sua maior intensidade. Tal como nos períodos de sizígia nos dias dos equinócios, ou seja, quando a terra, o sol e a lua estão alinhados e, além disso, a lua e o sol encontram-se sobre o Equador; uma participação cidadã verdadeira precisa se alinhar a vontade política de um governante, um povo investido de altos graus de autonomia, um ambiente de diálogo e transparência, canais participativos formais e um povo disposto a fazer valer seus direitos de cidadão em espaços públicos dotados de um alto grau de vitalidade e densidade.

O fenômeno, tal como descrito anteriormente, raramente acontece, e quando sucede, não consegue ser durável em longo prazo, pela dificuldade de se manterem alinhadas tantas variáveis, como ocorreu em Belém. A Pororoca é temível e um símbolo de resistência e

4 “Pororoca”: palavra de origem tupi que indica o encontro de duas águas. Seu sentido, também de origem tupi, poro roka, quer dizer estrondo. [...]” (GASTELOIS, 2009, p. 12). Segundo Adeodato (2016), a pororoca é um fenômeno natural que produz grandes ondas no encontro da correnteza fluvial de alguns rios Amazônicos com o Oceano Atlântico. “As maiores alturas da pororoca são encontradas na desembocadura do Amazonas chegando a alcançar sete metros segundo Lynch (1982). Tal altura de onda porém não tem sido confirmada em trabalhos de campo” (SANTOS et al., 2005, s.p.).

emancipação. A participação verdadeira também se assemelha à pororoca no sentido de que o fenômeno natural surge onde ocorre o encontro das águas do oceano Atlântico com as correntes do rio Amazonas⁵. Do mesmo modo, nos processos participativos, se encontram duas correntes fortes: de um lado o povo, que reclama mudanças e soluções a seus problemas, e, do outro, o governo que se acredita o dono da verdade, até do que o povo precisa.

A onda também é similar às iniciativas perseguidas por ativismos e movimentos sociais, que procuram mudanças na sociedade. Tal como o Oceano Atlântico, com sua imensidão e suas águas claras, não pode frear as intenções de um Amazonas impetuoso para levar suas águas escuras até ele. O mesmo se passa com o povo que, sendo majoritário em seu intento, não consegue frear a força do governo de uns poucos, e acaba cedendo ante a dificuldade de se remar contra a corrente.

Assim como o Atlântico, todos os meses, volta a tentar enfrentar seu opositor – especialmente quando ocorrem equinócios novos. E quando conectados às alienações novas dos astros – o povo. Tampouco, desiste, e espera outras oportunidades para alcançar as mudanças que o leve a um desenvolvimento maior, particularmente, como as que ocorrem nos processos mais avançados de OP.

O problema da participação autêntica é que da mesma maneira em que a pororoca termina rio acima, ela diminui sua força até desvanecer e desaparecer; assim, ela não alcança uma continuidade prolongada. Mas como diz B. Santos (2002), haverá emancipação social na medida em que haja resistência às modalidades de poder. Por sua vez, a pororoca da autêntica participação faz parte dessa emancipação contra o domínio hegemônico.

Mencionou-se a participação autêntica, porque o termo muitas vezes tem sido mal utilizado por governantes, e igualmente à existência de pororocas de menor intensidade, existem processos participativos de consistência baixa, e que não merecem ser chamados de participação. A questão central desta pesquisa foi: como e, por que o processo de OP de Belém não conseguiu superar dois períodos de governo? Por que a pororoca participativa belenense não alcançou continuidade?

Um dos argumentos principais contra a democracia direta é sua inviabilidade em coletividades grandes, como Belém. O que é refutado por Souza (2002), que determina que a viabilidade da democracia direta em coletividades de dimensões grandes é possível de ser lograda; mas por meio de três vias principais: a descentralização territorial, a delegação (como se fez em Belém) e o uso de tecnologias de comunicação e informação.

Outra preocupação é – e não menor – como garantir níveis maiores de consistência e maior participação cidadã nos processos de OP. Isso porque quase sempre, encontram-se processos de OP onde nem se quer uma quarta parte do total do orçamento anual é deliberado e aprovado pelos cidadãos. O que se vê, na realidade, são exercícios onde menos de 5% do total do orçamento passa pelas mãos da população para tomar uma decisão, convertendo-se o suposto orçamento participativo numa estratégia legitimadora de sistemas de planejamento tecnocráticos e “mercadófilos”⁶.

5 Este fenômeno também ocorre em outros rios amazônicos e em outras partes do mundo, embora em menor intensidade pelo menor caudal e é conhecido como macaréu.

6 Entenda-se, por mercadófilas, as correntes de planejamento próximas aos interesses do capital privado. “Conjunção da palavra mercado com o radical filia (do grego *philia*; amizade, afeição)” (NOVAES, 2012, p. 166).

Em Belém, a experiência de OP possuía instâncias de participação denominadas de conselhos de OP e conselhos distritais, e tinha a figura de delegados. Esta situação impõe a pergunta: se as pessoas escolhidas para desempenhar este papel consultavam aos cidadãos, ou se tomavam decisões em nome deles. Isso permitirá que se conheça, sim, se estamos ante uma delegação executiva, sem alienação do poder de decisão⁷, ou somente ante uma nova versão da democracia representativa⁸. Este artigo está estruturado em cinco secções. Sequencialmente, estão organizadas em: introdução, referencial teórico, metodologia, análise e discussão de resultados e considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Concepção hegemônica e contra hegemônica de democracia

Para Avritzer (2002), a democracia tornou-se, nos últimos 100 anos, a forma padrão de organização da dominação política no interior da modernidade ocidental. Ainda, ele lembrou que Rousseau (1968 apud AVRITZER, 2002, p. 564) havia advertido desde fins do século XVIII que “[...] a soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada [...]” que “[...] toda lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula [...]” e que o povo “[...] ele apenas é livre no dia da eleição dos seus representantes”.

As palavras de Rousseau foram esquecidas, contra as quais a modernidade ocidental argumentou que a emergência de modalidades complexas de administração estatal precisava de consolidação de burocracias especializadas na maior parte dos campos conduzidos pelo Estado moderno, construindo conceitos novos de democracia. Ainda para Avritzer (2002), essa suposta complexidade foi o que levou à concepção weberiana do início do século XX. Para esta, uma burocracia especializada estaria mais preparada do que o indivíduo comum, para atuar nas áreas política, administrativa, militar e científica; o indivíduo moderno passou a ser controlado, por uma burocracia hierárquica e especializada.

Posteriormente, do lado hegemônico tem-se a posição de Schumpeter questionando “[...] a ideia de uma soberania popular forte associada a um conteúdo da sociedade proposto pela doutrina marxista. [...]” (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 45) e propondo que “[...] a democracia é um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas, legislativas e administrativas” (SCHUMPETER, 1942, p. 242, apud SANTOS, 2002, p. 45); ainda, Schumpeter passou a ter “[...] uma preocupação procedimental, com as regras para a tomada de decisão e a transforma em um método para a constituição de governos” (SANTOS, 2002, p. 45). Segundo Santos e Avritzer (2002), Bobbio (1986) dá o passo seguinte ao transformar o procedimentalismo de regras⁹ para a formação do governo representativo, transportando-nos à concepção hegemônica, de o pluralismo valorativo a redução da soberania.

Outro fator identificado por Santos e Avritzer (2002), como constituinte da concepção hegemônica de democracia, é a percepção de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização. Com

7 Ou seja, ante um mandato imperativo.

8 Isto é, se os delegados tomavam decisões em nome dos representados.

9 Por exemplo, para a formação de maiorias.

destaque para os postulados de Dahl (1998, p. 110, apud SANTOS 2002, p. 48), que propôs que quanto maior for uma unidade democrática, “[...] maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes [...]”. Ficam, assim, justificados a representação e o modelo democrático hegemônico atual.

Pelo lado da concepção contra-hegemônica, Santos e Avritzer (2002, p. 52) destacam o aporte de Habermas (1995), que ampliou o procedimentalismo reintroduzindo a dimensão social. Para Habermas (1995), a esfera pública é um espaço no qual, indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. Esse mesmo autor postula um princípio de deliberação ampla, e coloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo.

Nessa mesma abordagem, Bohman (2016) diz que a democracia deliberativa é qualquer concepção entre um conjunto de perspectivas, de acordo com as quais a deliberação pública entre cidadãos livres e iguais constitui o núcleo da tomada legítima de decisões e de autogoverno. Desta maneira, encontram-se concepções hegemônicas que dão primazia à democracia representativa, e concepções não hegemônicas, ou contra-hegemônicas, que estabelecem as bases da democracia participativa e deliberativa na organização do poder político das sociedades.

Baseados nas concepções hegemônicas de democracia foram criados modelos que foram questionados até por Foucault em seu celebre debate com Chomsky de 1972. Ele afirmou que a sociedade atual está longe de ser democrática, porque a democracia pressupõe “[...] o exercício efetivo do poder por uma população não dividida nem ordenada hierarquicamente em classes [...]”. Inclusive, Foucault (1994, p. 495 apud LEME, 2011, p. 106-107) foi ainda além ao dizer que “[...] vivemos sob um regime de ditadura de classe, de poder de classe que se impõe pela violência, mesmo quando os instrumentos dessa violência são institucionais e constitucionais [...]”.

Por sua vez, Santos (2002, p. 32), em suas críticas ao modelo em discussão, assevera que:

O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social [...].

Também, Santos, M. (1987, p. 12) apresenta críticas fortes nesse sentido ao expressar que “Má há cidadania e cidadania. Nos países subdesenvolvidos há cidadãos de classes diversas, há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são [...]”. O mesmo Santos (1987, p. 13) assinala como responsáveis o modelo neoliberal hegemônico e o capitalismo dominante onde “[...] Em lugar do *cidadão* formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário*”.

Uma das preocupações principais de B. Santos (2002) em seus trabalhos é contribuir para a renovação das ciências sociais e para a reinvenção da emancipação social. “Os dois objetivos são de fato um só: a renovação científica que pretendemos não tem outro objetivo senão o de reinventar a emancipação social” (SANTOS, 2002, p. 18). A respeito da emancipação social, B. dos Santos (2002, p. 27) assevera “[...] que só haverá emancipação social na medida em que houver resistência a todas as formas de poder. A hegemonia é feita de todas elas e só pode ser combatida se todas forem simultaneamente combatidas. [...]”.

Sobre o objeto de estudo – os orçamentos participativos – é bom dizer que são um invento brasileiro. O mesmo tem quase 50 anos de existência e que se pode colocar dentro do contramovimento; Santos (2007) o denomina de cosmopolitismo subalterno, e que são conhecimentos produzidos desde o universo “[...] do outro lado da linha. [...]” (SANTOS 2007, p. 3), desde a semiperiferia mundial.

Capital Social e Fortalecimento

Hernández (2006) afirma que quando o estoque de capital democrático é abundante, os cidadãos são mais participativos nos processos decisórios que afetam a suas comunidades. O autor está realmente incorporando o capital social de Putnam em suas definições de capital democrático.

[...] Para ele, capital social é o conjunto de características da organização social, onde se inclui as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação. O capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultam no benefício para toda a comunidade (MORAES, 2003, p. 128).

Furlanetto (2008, p. 62-63) propõe que é importante esclarecer que o capital social pertence a uma categoria de capital bastante particular; assim, “[...] O termo “capital” refere-se em geral a uma riqueza, um fundo, um estoque, ou seja, na linguagem dos economistas, capital é um estoque de bens, ao passo que o capital humano é um estoque de competências, qualidades e aptidões [...]”¹⁰.

Destaca-se especialmente, nos postulados de Putnam (1995, p. 103), a confiança, já que “[...] as relações de confiança permitem a comunidade cívica superar mais facilmente o que os economistas chamam de “oportunismo”, no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente”¹¹ “[...]”. Baquero (2009, p, 145), acredita “[...] que um elemento que não tem sido estudado com profundidade, diz respeito ao processo de empoderamento emancipatório dos cidadãos como dispositivo interveniente na promoção de um envolvimento político mais efetivo e com qualidade”. Além disso, ele afirma que o empoderamento dos cidadãos tem estado ausente das análises sobre democracia e capital social.

Ainda para Barquero (2009), o empoderamento emancipatório – ou informal – são aqueles dispositivos como a participação comunitária, o capital social e o associativismo. E manifesta que se deve de conectar os dispositivos formais (voto, pertença a partidos) com os emancipatórios ou informais, para, segundo o mesmo Baquero (2009, p, 147), “[...] o estabelecimento de uma democracia plena”.

Durston (2000) argumenta que, obviamente, os grupos e comunidades que contam com um forte stock de capital social em suas várias manifestações podem cumprir melhor e mais

¹⁰ Nessa ordem de ideias, para Furlanetto (2008, p. 63), o capital social “[...] é um bem que, quanto mais usado, mais multiplica-se e seu uso tende a fazer aumentar seu estoque por meio de ações que incentivam sua criação e reprodução (redes, comunicação, apoio e cooperação)”.

¹¹ “Granovetter, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. American Journal of Sociology, 91:481-510, Nov. 1985”.

rapidamente com as condições para alcançar o fortalecimento. Uma primeira condição para que exista um fortalecimento pleno é a existência de um bom estoque de capital social. Para ele, o *empowerment*, no contexto de uma estratégia social, é um processo seletivo consciente e intencionado que tem como objetivo a nivelção de oportunidades entre os atores sociais.

Quanto ao termo *empowerment*, Musiti e Buelga (2004, p. 172) dizem que a tradução não capta a significação completa que Rappaport (1981) lhe confere, já que a tradução literal seria empoderar, e quer dizer dar poder, dotar de poder. E sua tradução correta não é essa, mas, sim, potenciação ou fortalecimento. Para Powell (1990 apud MUSITI, BUELGA, 2004, p. 173), o *empowerment* é o processo pelo qual os indivíduos, grupos e comunidades, chegam a ter a capacidade de controlar suas circunstâncias e de alcançar seus próprios objetivos, lutando pela maximização da qualidade de suas vidas. Com base em Allegretti et al. (2011), pode-se afirmar que *empowerment* do cidadão ou potenciação, como também é chamado, é o envolvimento direto da população na tomada de decisões, sua articulação coletiva e o desenvolvimento de capacidades para fazer uso do poder.

METODOLOGIA

Nesta pesquisa, se faz ainda uma abordagem interdisciplinar, através do que chamou Raynaut (2014) de etapas da pedagogia interdisciplinar, ou seja, abrindo as mentes e baixando as barreiras intelectuais, favorecendo uma convergência de olhares, e proporcionando a aprendizagem de práticas e instrumentos concretos. Esta é uma pesquisa qualitativa, do tipo explicativa. A respeito, Günther, 2006, p. 202) ressalta “[...] a primazia da compreensão como princípio do conhecimento, que prefere estudar relações complexas ao invés de explicá-las por meio do isolamento de variáveis [...]”.

Como método de procedimento, se utilizou o estudo de caso e a importância estava centrada em encontrar razões que explicaram como, e por que os processos de participação cidadã algumas vezes alcançam a continuidade, ao passo que em outras na maioria dos casos termina, uma vez que determinado partido deixa o poder. Como técnicas de pesquisa, fez-se uso principalmente do levantamento documental, apoiado em entrevistas individuais estruturadas. Em Belém, o planejado era entrevistar dois gestores da época, e alguns delegados e conselheiros, mas, ante a existência de um rico material publicado pela PMB sobre depoimentos de 44 conselheiros do Congresso da Cidade (case sem usar), optou-se pelo aproveitamento do mesmo material.

Na coleta de dados para a obtenção das evidências, utilizaram-se fontes variadas, especialmente: documentação¹², registros em arquivos¹³, e entrevistas estruturadas com os principais atores envolvidos¹⁴. Desta maneira, foram usadas várias fontes de evidência, como recomenda Yin (2001) neste tipo de casos, para desta maneira obter a validade do constructo

12 A exemplo de atos administrativos, correspondências, regulamentos, atas de reuniões, projetos de atos administrativos, debates, relatórios de atividades, cadernos de regimentos, relatórios de reuniões, transcrições de plenárias ou congressos, manuais, recortes de jornais, artigos publicados na mídia etc.

13 Como registros de serviço, registros organizacionais tais como tabelas e os orçamentos, mapas e tabelas geográficas, listas, dados oriundos de levantamentos, fotografias, filmes etc.

14 Entre eles, funcionários e ex-funcionários públicos, assim como ex-conselheiros, ex-delegados, cidadãos do comum que participaram e cidadãos que não participaram dos processos.

e uma maior confiabilidade do estudo de caso. Assim, a triangulação desta informação foi um fundamento lógico para se utilizar várias fontes de evidência, o que, por sua vez, foi um ponto muito importante da coleta de dados e na obtenção das evidências.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Um insuficiente Capital Social: Razão da descontinuidade em Belém

Aqui procura-se dar uma primeira resposta às descontinuidades dos exercícios participativos de Belém. Mas, dizer que o processo em Belém não tenha alcançado sua sustentabilidade durante o tempo por falta de capital social é uma questão mais complexa, porque é necessário evidenciar a inexistência desta menor riqueza.

Ramos (2004), fazendo uma comparação de alguns indicadores, advertiu um menor nível de desenvolvimento em Belém do que em Porto Alegre, o que indicaria menores graus de capital social, o que, segundo ela, poderia ter afetado negativamente a introdução do OP na capital paraense. Segundo o IBGE, em Belém, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH foi de 0,746 no ano de 2010. No ano de 2013 foi, conforme Azevedo Júnior et al. (2016), de 0,729 a penúltima nas cidades capitais brasileiras.

Baseados em Azevedo Junior et al. (2016, p. 14), que fizeram recentemente uma medição da cultura cívica nos distritos administrativos de Belém, pode-se afirmar que “[...] em todos os distritos o nível de confiança interpessoal e de reciprocidade são baixos”. Nos resultados mostrados por estes autores, o nível de desconfiança com cidadãos que não moram com eles, em todos os distritos de Belém supera os 80%, e em alguns casos é de quase 100%.

Outro índice que, segundo estes autores, apresenta um comportamento bem negativo na capital paraense é aquele do associativismo (participação em partidos políticos, associação de moradores, associação de pais etc.), já que em todos os distritos de Belém o percentual de afiliados em nenhum caso supera os 30%, e a maioria destes se situam abaixo dos 20%. Estes indicadores mostram, de alguma maneira, baixos estoques de capital social nesta cidade brasileira, o que aliado ao problema da desconfiança não tem permitido o *empowerment* cidadão nos processos participativos.

Dir-se-ia, portanto, que em parte a descontinuidade do processo em Belém se dá pela não superação do dilema da ação coletiva, a qual deriva da falta de um estoque maior de capital social. “Os dilemas da ação coletiva podem ser superados mediante o aproveitamento de fontes externas de capital social”. [...] (PUTNAM, 1995, p. 178), mas quando não se tem esse capital social, e se apresentam problemas como os que se dão nos processos participativos, não se logram a superação desses obstáculos.

Em Belém encontram-se mostras de falta de solidariedade com os outros setores da cidade, fato que é narrado por um conselheiro da cidade que diz que uma vez que se alcançavam as reivindicações específicas do setor residencial, as pessoas se afastavam do processo:

[...] Quando conseguia a demanda, não tinha essa visão de ver o resto ou até ajudar outras ruas, quer dizer, não foi criado esse sentimento na população, muitos acharam assim: “Acabou, foi inaugurado, acabou o contato”. [...] Então, a gente sente muita falta dessa política consciente do povo na construção dessa mudança. [...] (LAÉLIA BRAZ FREITAS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 298).

No estudo feito por Ramos (2004), ela afirma que: “[...] a maioria dos entrevistados afirmou ter participado das discussões somente até o momento da aprovação da demanda de seu interesse” (p. 115) o que demonstra uma baixa solidariedade dos belenenses na procura de soluções para toda a população. Por isso a potenciação cidadã em algumas comunidades é possível, enquanto que em outras comunidades não é alcançado esse objetivo, fato que não aconteceu em Belém.

Durston (2000) diz que, obviamente, os grupos e comunidades que contam com um forte stock de capital social em suas várias manifestações podem cumprir melhor e mais rapidamente com as condições para alcançar o fortalecimento. Uma primeira condição para que exista uma potenciação plena é a existência de um bom estoque de capital social. Para ele, o empowerment, no contexto de uma estratégia social, é um processo seletivo consciente e intencionado que tem como objetivo a nivelação de oportunidades entre os atores sociais.

A cooptação dos movimentos sociais: outra razão da descontinuidade em Belém

Evidentemente, outra questão a ser abordado aqui, por sua importância na tarefa de desvendar os mistérios da descontinuidade do OP de Belém, é o papel dos movimentos sociais e os movimentos políticos. Ventura (2007) explica as cinco opções dos movimentos sociais para competir pelo poder segundo Hanagan (1998), elas são: articulação, permeabilidade, aliança, independência e transformação. Na ‘articulação’, as organizações dos movimentos sociais se agrupam ao redor do programa de um partido político e promovem posições partidárias entre seus seguidores potenciais, aos quais os partidos esperariam mobilizar em procura de apoio e novos membros.

Os partidos políticos controlam diretamente estas organizações, embora elas exercem alguma influência independente sobre o partido. Suas mostras de força mobilizadora obrigam o partido a fazer mais forte o compromisso com a causa. No caso de Belém, nas últimas décadas do século passado e nas primeiras do presente século, evidenciam-se a presença de muitos movimentos sociais urbanos, mas seus adversários, quase em todas as ocasiões, eram e/ou são pessoas de outras classes sociais dentro do mesmo estado ou cidade. Muitos destes movimentos procuravam ações coletivas encaminhadas a solucionar temas como a propriedade da terra, o que levou à luta de classes entre proprietários de terra e Estado, com pessoas de baixos recursos que lutavam pelo direito à moradia.

Outros movimentos sociais no Pará têm priorizado suas ações em processos separatistas de municípios da capital, ou de separação do mesmo estado, como o caso do intento da região de Carajás, ou o da região do Tapajós. No caso estadual, os esforços de várias décadas estão sendo enfocados por movimentos sociais que procuram a independência do Pará, enfraquecendo o sentimento de pertencimento e avivando uma identidade sociocultural própria.

No Pará, estes esforços focalizam em processos separatistas dentro do mesmo estado ou em reivindicações associadas, mais ao interesse próprio, como no caso de a propriedade fundiária, e não a questões de interesse geral, como seriam reclamos pelo abandono desde o governo central em Brasília. Em Belém, as clivagens são de classes, chamadas também do tipo trabalhadores-empresários (LIPSET, ROKKAN, CINO, 1967), o que não permite unificar forças num objetivo comum dentro do município.

Quanto ao movimento da Cabanagem do Pará ocorrido entre 1835 e 1836, considerado por Caio Prado Junior (2012, s.p.) “[...] um dos mais, se não o mais notável movimento popular do Brasil. É o único em que as camadas mais inferiores da população conseguem ocupar o poder de toda uma província com certa estabilidade. [...]”. Infelizmente, este movimento que tinha um cunho regional, foi vítima de um “esquecimento ‘forjado’ por uma classe” (SOUZA JUNIOR, SENNA, s.d., s.p.), o que estes autores chamam de uma perda da memória coletiva social entendida.

Por isso, a classe dominante no Pará não se sente identificada com este movimento, e não tem o menor interesse de recuperar sua memória, pelo contrário, continuará promovendo seu esquecimento. Este fato é prejudicial na construção de capital social e de um maior desenvolvimento sócio espacial na capital paraense. Aliás, ao se reportar aos movimentos sociais urbanos em Belém mais recentes, Malato (2006) manifesta que a partir de 1975 surgem os primeiros conflitos pela posse da terra. De maneira que segundo Pinheiro et al., p. 159 apud Barros (2012, p. 53), “[...] surgem, então, nesses subespaços, movimentos populares, mobilizações, manifestações mais radicais, atos públicos, manifestos de todos os tipos. As principais reivindicações foram por urbanização, equipamentos coletivos e regularização fundiária [...]”.

As “[...] pessoas que participam dessas organizações são contundentes ao dizer que a mobilização do povo é um fenômeno cuja origem pode ser perfeitamente detectada no altíssimo custo de vida, nos salários baixos, na falta de terras para morar, na falta de água e luz, na carência de escolas e na opressão. [...]” (CBB, 1980, s. p.). De fato, foram tantas as ocupações que “[...] No total, 46% da população de Belém são posseiros, segundo dados do próprio governo, afirmou o presidente da CBB” (COMISSÃO, 1987, p. 8 apud ALVES, 2008, p. 4) na época.

No referente aos movimentos sociais em Belém, deve-se dizer, que “a rigor, foi o interesse pela conquista da terra e pela aquisição da moradia o fato gerador responsável pelas inúmeras organizações de cunho bastante combativo que se proliferaram em bairros da Primeira Léngua Patrimonial” (TRINDADE JUNIOR, 2016. p. 289).

Na verdade, “[...] a abertura política dos anos 1980 e as novas redes de articulação estabelecidas entre um Estado mais democrático e as organizações populares influenciaram, em grande parte, no novo perfil dessas organizações” (TRINDADE JUNIOR, 2016, p. 277). São questões associadas ao interesse particular as que tinham maior destaque dentre os membros desses movimentos, e o que procuravam de fato era resolver questões associadas à potenciação dos índices de satisfação de necessidades de subsistência e de proteção, como chamam Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (2010).

De fato, “[...] as demandas desses movimentos giravam basicamente em torno dos problemas de infraestrutura, serviços básicos e moradia. Neste último aspecto, o mais significativo de todos, os conflitos pela posse da terra ganhavam destaque” (TRINDADE JUNIOR, 2016, p. 275). Conforme o CBB (1980, s. p.), “Se hoje [fim dos anos setenta e início dos oitenta do século passado] o povo invade as praças, toma as ruas em passeatas, exige do Governo soluções para seus problemas, protesta, é porque sua condição subumana o força a isso”.

A participação cidadã em Belém era vista como um meio (enfoque instrumental segundo ABERTS, 2000 apud SOUZA, 2002). Em Belém a participação foi simplesmente o mecanismo que o povo encontrou para melhorar suas condições de vida. Esta foi a grande virtude do governo de Edmilson Rodrigues, abrir mão a cidadania para fazer essas mudanças, e isso

explica claramente porque no caso de Belém o processo não alcançou o *empowerment*. Em Belém, a participação foi o meio que tiveram as classes menos favorecidas para dar uma virada a algumas situações de desigualdade social muito presentes na cidade, sem que se permitisse o *empowerment* da cidadania.

Por exemplo, nos primeiros anos da FEMECAM, nos tempos do governo de Jader Barbalho em Pará, Trindade Junior (2016, p. 279) expressa que “A necessidade de fortalecimento político por parte da Federação Metropolitana, que surgia, e a necessidade de estar próximo das organizações populares, por parte do poder local, estimularam a aproximação de ambos”. Ele identifica com clareza a cooptação destes movimentos sociais urbanos na área metropolitana de Belém com fins eleitorais aproveitando sua fragilidade e suas necessidades de subsistência. Isso foi feito de maneira sistemática e premeditada como se lê em Borges (1992 apud TRINDADE JR. 2016). Esse tipo de ação é assemelhada conforme Trindade Junior (2016) àquela citada por Silva (1992), ao analisar o movimento social urbano de Fortaleza, à qual chamou de “cabresto político”:

Machado (2004, p. 78) afirma que a intensificação dos processos reivindicativos das entidades de bairros se deu através da FEMECAM e da CBB, as quais estavam [...] ligadas respectivamente às posições políticas dos partidos de esquerda *PC do B* e *PT*, os quais tinham forte penetração nas organizações de bairros em Belém e exerceram grande influência na construção da trajetória política desses movimentos (realce do autor). Fica claro que de maneira estratégica os partidos políticos em Belém trabalharam, através desse mesmo *modus operandi* do cabresto político que levou até o cooptação dos membros dos movimentos sociais.

Foi, portanto, um tipo de prática que concorreu para fragilizar as organizações populares, já que a relação de conflito até então estabelecida era, mais do que em qualquer outro momento, deslocada para uma negociação e de parceria, num claro processo de cooptação política; o que em Belém foi feito de maneira deliberada (TRINDADE JUNIOR, 2016, p. 288).

Longe de chegar ao poder através da transformação, os movimentos sociais em Belém terminaram cooptados e manipulados por relações clientelistas dos movimentos políticos existentes, o que diminuiu o capital social na sociedade e enfraqueceu o sentimento de pertencimento pela cidade. Essa situação não muda muito com a chegada ao poder da esquerda em Belém, já que segundo Machado (2004, p. 113), no momento da implantação dos exercícios participativos nesta cidade o movimento popular vivia:

[...] uma profunda crise de legitimidade e/ou de reafirmação de sua identidade. Em parte, essa crise foi agravada pela própria instalação de um governo de esquerda na administração da cidade, uma vez que, muitas lideranças, organicamente vinculadas aos movimentos populares, foram recrutadas para compor o quadro de funcionários, seja como Secretários de Governo, seja como assessores técnicos ou políticos.

Frente ao papel dos movimentos sociais no momento da chegada ao poder de Edmilson Rodrigues – e em sua reeleição –, o qual não passou nos dois períodos da figura da articulação, nos termos de Hanagan (1998).

A chegada ao poder se dá por alianças entre partidos, e entre estes com movimentos sociais. Mas a força dos movimentos populares dentro da estrutura destes partidos não era sólida, pelo contrário, eram estes partidos políticos que ostentavam o poder dentro dos movimentos sociais.

[...] o grupamento político do futuro prefeito, a então Força Socialista, tinha

grande participação e representação no partido, assim como incidência e direção política em movimentos sociais e sindicais na cidade, tais como o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP) e os movimentos comunitários e/ou de moradia (BARROS, 2012, p. 57, *negrita do autor*).

Expressa Cruz (2017, entrevista) que, nestes momentos, o movimento social teve amplo nível de participação nas diferentes instâncias, porém, Malato (2006, p. 177) afirma que “[...] a abertura à participação sem a coordenação dos movimentos sociais causou problemas de legitimação do governo no interior nas associações e centros comunitários, mesmo que muitos dos delegados e conselheiros fossem ligados a essas instâncias associativas”. As nomeações de delegados e conselheiros quem substituíam aos dirigentes comunitários já eleitos em seus processos internos, obviamente causaram inconveniências, por entenderem eles que isso debilitava ao movimento comunitário.

Já fazendo avaliações desta presença comunitária, o secretário geral da FEMECAN manifestou, segundo Malato (2006, p. 174), que foi “válida”, mas deixou claro que o novo modelo de gestão não teve a suficiente discussão com os movimentos comunitários, manifestando sintomas de cooptação no OP. Diz Machado (2004, p.113) que “[...] muitas entidades que se mobilizaram para eleger o atual governo, se sentem responsáveis em garantir sua sustentação política diante das comunidades que representam. [...]”. Isso a seu entender os levou a ficar numa encruzilhada,

[...] pois o fato de serem identificados como aliados do Governo, quando conseguem assegurar conquistas para suas bases, saem fortalecidos, do contrario, suas lideranças ficam desacreditadas, principalmente quando não partem para o confronto com o Governo, o que se tornou mais difícil, já que se sentem parte integrante dele, pelas vinculações ideológicas e partidárias (p. 113).

O processo participativo de Belém terminou dando mostras de ser uma questão partidária, o que também prejudicou a continuidade do processo, já que este se associava ao partido de governo.

Prova disso, é que a metade dos conselheiros e/ou delegados entrevistados por Ramos (2004) se declararam como militantes do PT, pertencendo à Força Socialista, assim como o prefeito Edmilson Rodrigues. Em Belém, o processo era aproveitado para o fortalecimento da tendência partidária do governo, a chamada Força Socialista, sobre a qual chamam a atenção os depoimentos narrados por Ramos (2004), dando conta de uma cooptação forte de lideranças para mudar de partido ou de corrente dentro do PT.

E essa questão partidária levou a desenvolver o processo participativo em meio a uma acirrada luta entre os mesmos partidos da Frente Popular por Belém que levaram ao Edmilson Rodrigues à prefeitura, inclusive, com brigas muitas vezes, dentro das mesmas tendências do PT.

Segundo Ramos (2004), entre os depoimentos coletados entre alguns delegados da época: “[...] muitos reconheceram uma forte tendência da CRC em privilegiar demandas encaminhadas por delegados vinculados a pessoa que, na época, coordenava o processo e foi confirmado em um seminário realizado em 2001 [...]” (RAMOS, 2004, p. 129-130). Manifesta que “as práticas clientelistas” dentro da estrutura do OP “[...] passaram a ser utilizadas como estratégia para criar legitimidade em torno das propostas encabeçadas pela liderança do processo na época na realização de seu modelo de projeto político para a cidade” (RAMOS, 2004, p. 130).

Era tão manifesta a questão partidária e sua influência nas decisões, que alguns investimentos não eram feitos para evitar o crescimento de outros partidos do mesmo governo, ou de tendências do PT diferentes à Força Socialista. Pode-se dizer que esta prática não é muito diferente daquela tradicionalista da direita, que somente privilegia investimentos onde ganham as eleições com a finalidade de reter caudais eleitorais. Isso levou a que muitos delegados e alguns conselheiros se apartassem do processo, o que fortaleceu mais a maioria do governo, mas que enfraqueceu e debilitou o processo participativo.

Ramos (2004, p. 123) destaca, em seu estudo, que as três respostas mais comuns dos entrevistados sobre a pergunta do que mais influenciou para que uma demanda não fosse aprovada, estavam: politicagem, influência da CRC/prefeitura e impacto das obras para a próxima eleição. Segundo o relato de um dos participantes “[...] a demanda de sua comunidade estava colocada como a “4 a ser aprovada e, de repente, caiu para a sexta e entraram mais duas que nunca tínhamos ouvido falar”. Esses fatores, segundo alguns, acabaram influenciando para que se retirassem do processo” (RAMOS, 2004, p. 123).

A Cooptação era evidente, a Prefeitura se fazia às vezes de marionetista, e muitas lideranças foram capturadas para fazer parte da PMB. A falta de recursos dos movimentos comunitários para fazer o trabalho de divulgação, levava-a a depender da PMB ou dos partidos para sua realização, comprometendo sua autonomia.

Diz Machado (2004), que existia uma latente desconfiança por parte de alguns conselheiros, no referente à distribuição dos recursos disponibilizados pelo Governo. “[...] Presenciamos, em vários momentos, a acusação ou suposição de que estes recursos não estariam sendo distribuídos de forma igualitária para todas as lideranças/comunidades, mas que haveriam grupos sendo privilegiados, segundo os interesses do Governo. [...]” (p. 91).

Machado (2004) assinala uma forte restrição à autonomia dos movimentos populares, causada pela necessidade de deslocação da população para participar até os locais das reuniões ou assembleias. Machado (2004, p. 92) acredita que “[...] sempre correrá o risco de se tornar refém daqueles que o apoiarem financeira e/ou logisticamente, seja o Governo, a iniciativa privada, partidos políticos ou pessoas interessadas na sua autopromoção”.

Outra questão que facilitou a cooptação da população foi uma crescente necessidade de um conhecimento mais avançado na mudança que se deu entre o processo de OP para o Congresso da Cidade. Para a coordenadora do Núcleo Cidadania e Política Urbana da FASE, faltou um projeto mais consistente para os setores populares organizados de Belém. Já que, segundo sua leitura, os movimentos sociais atuaram nesse período, mais como demandantes de obras do que como sujeitos sociais e políticos (MALATO, 2006) o que ratifica que a participação era um meio e não um fim.

Evidencia-se, que tanto no período do OP como do Congresso da Cidade, a prefeitura municipal terminou permeando estas instâncias, cooptando-as para assegurar às majorias a aprovação de tudo o que eles queriam. Isso demonstra que a relação nestas instâncias era similar ao que acontece nas Câmaras de Vereadores, pelo que a hipótese de que estes conselheiros não passaram de ser democracia representativa é válida.

Malato (2006, p. 228) manifesta que na vigência do OP de Belém a CRC foi alvo de várias críticas, advindas principalmente do interior do próprio partido, e que estas críticas dos setores populares “[...] traziam explicitamente a necessidade de ampliar as discussões a

respeito do poder de decisão, mais precisamente da gestão dos recursos do OP [...]”. Ramos (2004, p. 131) afirma que num partido com várias facções internas com diferentes princípios de gestão, isso leva a disputas entre eles por cargos estratégicos e benefícios e que no caso específico de Belém: “[...]. A tendência, nesse caso, será o de privilegiar o “séquito” da liderança que, efetivamente, assumiu o poder e, conseqüentemente, da facção ao qual essa se encontra vinculada”.

O Governo terminou ante o enfraquecimento dos movimentos populares, assumindo a liderança dos processos mobilizatórios (MACHADO, 2004), o que é muito repetitivo em algumas falas, como nos depoimentos de entrevistas apresentados por Machado, (2004, p. 91) que esclarecem mais o panorama da falta de autonomia. Deste modo, divisões internas e lutas pelo poder, assim como o uso de velhas práticas politiquieiras, apareceram e permearam de maneira permanente o processo participativo de Belém, enfraquecendo a pororoca participativa e colocando em risco sua continuidade.

Na realidade, o processo participativo de Belém não procurou ser apropriado pela totalidade da cidadania, convertendo-se simplesmente na maneira como a Força Socialista governava, o que enfraqueceu a possibilidade do fortalecimento cidadão. Muitos conselheiros mostram como as esperanças de continuidade estavam centradas na continuidade do partido do governo no poder, o que indicava que se eles perdessem, o processo participativo acabaria.

As esperanças de continuidade foram colocadas a serviço da mesma campanha política, e foi usada a ideia de que se a esquerda não continuasse no poder, o processo desapareceria. Em Belém, não se trabalhou em alcançar o fortalecimento comunitário, o qual era muito difícil de conseguir, porque o processo tinha uma identificação partidária, e porque as brigas entre partidos e tendências que estavam no poder, aliados a uma cooptação do processo, evitaram que a pororoca participativa continuasse rio acima.

Pode-se asseverar, então, que o que se observa no caso de Belém é a não existência de uma identidade do povo amazônida na cabanagem – como tampouco existe nos movimentos sociais das últimas décadas – uma identidade de região, ou de cidade. E ao invés dos movimentos sociais chegarem ao poder em Belém, aconteceu o processo à inversa, foram os partidos políticos os que cooptaram os movimentos sociais para conduzi-los até seus interesses.

Essa situação não foi alheia no momento do OP e do Congresso da Cidade, ocorrida em Belém entre os anos de 1997 e 2004, enfraquecendo o processo participativo. Era manifesta a maneira como o partido de governo, especialmente a Força Socialista da qual o ex-prefeito Edmilson Rodrigues pertencia, procurava restringir o raio de ação dos movimentos sociais. Os interesses do partido de governo foram colocados acima das lutas populares representadas pelos movimentos sociais, na procura do controle nas instâncias decisórias, até o ponto de debilitar o processo de participação cidadã com ameaças a sua continuidade.

Isso não permitiu aumentos no sentimento de pertencimento dos cidadãos de Belém, o que é vital no *empowerment* e no aumento de mais capital social. Desta maneira, fica confirmada a hipótese inicial de que o processo de OP de Belém, Brasil, somente foi apropriado pelos simpatizantes dos partidos da coalizão de governo, e era uma questão partidária. Com o agravante de que o processo foi cooptado através dos movimentos sociais em meio de brigas partidárias, e de correntes dentro do mesmo partido de governo.

Em alguns depoimentos de entrevistas é encontrada a satisfação que gerava o processo em algumas comunidades, e o entusiasmo que existia nestes setores da população que davam

conta de momentos ricos da mesma participação. O processo possibilitou de uma grande riqueza no tema da inclusão, abrindo espaços a vários setores – normalmente marginalizados, especialmente por preconceitos existentes na sociedade – logrando importantes avanços, que dão conta inclusive da aparição de novos movimentos sociais na cidade. Jovens, idosos, crianças, mulheres, homossexuais, índios e negros foram os setores que mais ganhos alcançaram nesta matéria, em alguns casos, alcançando um maior posicionamento dentro da sociedade belenense.

Não obstante, apesar de os jovens terem tido seu próprio espaço com o OP da Juventude, manifestaram que se sentiam discriminados pelo fato de serem jovens (algo muito similar ao encontrado em Pasto Colômbia por Angel (2018) parecendo que os governos não entendessem que eles poderiam agir sem tutela dos adultos. Essa discriminação, ao entender dos jovens, era mais manifesta na hora da execução dos investimentos, já que eles haviam realizado suas escolhas e o governo não fazia a execução, sendo talvez o setor que obteve menor avanço na execução do decidido nas instâncias participativas.

Além de problemas de disponibilização da informação, que manifestam problemas de consistência participativa, o processo de Belém mostrou ser em alguma medida deliberativo, mas existem suficientes indícios para afirmar que se errou por a falta de transparência ao cooptar o processo, o que se deu através da “captura” de indivíduos (pessoas chave, como líderes “comunitários” e outros ativistas), convidados para integrar postos na administração. Desde aí, a cooptação foi estendendo-se a organizações e grupos inteiros, que terminaram “[...] deixando-se “amansar” em troca de ilusão de compartilharem poder decisório. [...]”, como diz Souza (2006, p. 416).

A cooptação em Belém ocorreu de maneira individual: com pessoas chave e lideranças comunitários; e coletiva: ao cooptar também os movimentos sociais de bairro, enfraquecendo o processo, debilitando o esforço e a experiência participativa, impedindo que a mesma não passasse de ser uma pseudoparticipação (SOUZA, 2002). Com razão, Rebeca Aberts (1997 apud Souza 2002) havia alertado que os três principais desafios e obstáculos à participação eram aqueles relacionados à problemática da implementação (escassez de recursos, por exemplo), os relacionados ao problema de cooptação, e aqueles relacionados à problemática da desigualdade.

Segundo Novaes (2012), a perda da receita do *Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios* - ICMS (1994 a 2004) foi de 433.093.188,82, dinheiro que o governo do estado Pará deveria repassar para a prefeitura municipal de Belém e que intencionalmente não o fez. Este tipo de boicote, que pode se classificar dentro dos problemas da implementação (Aberts, 1997 apud Souza, 2002) – já que conduz a escassez de recursos financeiros – limitou ainda mais a execução do processo participativo e a realização de muitas obras na cidade.

Cruz (2017, entrevista) coloca que os boicotes referentes à problemática da implementação eram bem marcados. Esses boicotes também provenham do Ministério Público quem colocava pedras no caminho participativo entorpecendo seu funcionamento. E como se fosse pouco, os obstáculos associados à problemática da desigualdade também estavam presentes no processo participativo de Belém, pela maneira como funcionava o processo nas primeiras rodadas, obrigando a população a se deslocar para fora de seus bairros para participar.

Esses deslocamentos, que precisavam ser realizados para participar principalmente nas assembleias das microrregiões, foram limitantes para a população mais carente e, com a intervenção do Estado, isso acrescenta ainda mais o problema do clientelismo e da própria cooptação.

Depoimentos de entrevistas apresentados por Machado (2004, p. 89-91) dão conta de outro problema associado ao modelo de participação usado em Belém, onde se precisava da mobilização para garantir uma maior força da demanda. Era uma participação quase obrigada, porque existia uma relação diretamente proporcional entre o número de assistentes às reuniões que lutavam por uma demanda e o número de delegados, que eles mesmos conseguiam eleger para continuar no processo. O problema era que o local das reuniões, para a maioria da população era distante do local de suas moradias, o que obrigava o uso de transporte público e, se a reunião fosse longa, precisariam também da alimentação.

Essa situação levava à intervenção assistencialista do Estado, limitando a autonomia dos movimentos comunitários e dos cidadãos, problema que se acrescentou pela manipulação de funcionários da PMB, e lideranças da tendência petista do prefeito Rodrigues.

O processo participativo de Belém, muito embora tenha sido medianamente deliberativo, terminou sendo cooptado pelo governo, razão pela qual não chegou aos passos mais altos da escada de participação popular (Souza, 2002), situando-se apenas no nível da pseudoparticipação. No processo participativo de Belém se apresentaram os três tipos de obstáculos dos que fala Aberts (1997): Os relacionados à implementação (escassez de recursos e boicotes do Ministério Público e do governo estadual), os relacionados ao problema de cooptação, e aqueles relacionados à problemática da desigualdade. Em Belém, esses obstáculos que tem tanto origem interna como externa, terminaram freando a pororoca da participação até seu desaparecimento.

No entendimento de Souza (2006, p. 89), a delegação “[...] é algo radicalmente diverso da representação e pode ajudar a viabilizar a participação direta dos cidadãos em processos decisórios mesmo em se tratando de corpos políticos deliberantes com muitos milhares ou mesmo milhões de habitantes. [...]”. Na verdade, para Souza (2006, p. 89-90), “[...] o delegado é apenas um porta-voz de uma base social”.

No caso de Belém, o processo era amplo e aberto a toda a população, até chegar àquelas assembleias populares das Microrregiões, nas primeiras etapas do processo onde se finalizava a participação direta, e começava-se a atuar através da delegação. Conforme um coordenador do departamento de controle e participação popular da PMB. Uma vez se delegou, apresentou-se um afastamento de grande parte dos cidadãos no processo, e os delegados e conselheiros atuavam nem sempre com um mandato imperativo, podendo decidir livremente em nome dos grupos que representavam, já que a delegação não foi controlada por seus outorgantes.

Ramos (2004) esclarece que isto foi confirmado pela “[...] maioria dos participantes que foram entrevistados, o mesmo coordenador destaca à deficiência no dialogo entre os conselheiros e os delegados e desses com as comunidades que representavam como um dos principais problemas enfrentados [...]” (p. 112). São colocados como as causas do problema, por este funcionário, segundo Ramos (2004): a ausência de uma cultura de participação entre as comunidades, e a ausência de um planejamento que organizasse as assembleias nas quais os delegados repassariam as informações para as comunidades.

Isso com o agravante de que, segundo manifesta ela, “[...] percebeu-se um certo desinteresse por parte dos que participaram como ouvintes em exigir, de seus delegados, o repasse das informações sobre as prioridades demandadas. [...]” (p. 112). Então os delegados e conselheiros, que eram os porta-vozes, terminaram decidindo livremente, já que eles não

recebiam instruções para levar até uma instância decisória superior aquilo que foi debatido e decidido, em situação de copresença, por uma base social que, como diz Souza (2006), deve se realizar. Além disso, não se prestavam contas constantes à base e, portanto, não se recebiam novas instruções, o que os levou a ter uma liberdade decisória nas decisões políticas relevantes.

Ramos (2004) ressalta que a maioria das pessoas que participaram do processo teve somente uma participação passiva, como ouvintes. Assim, a participação ativa ficou apenas nas mãos dos delegados e conselheiros, os quais eram uma minoria dentro dos participantes. Ramos (2004, p. 116) manifesta que os dados de uma suposta ascensão vertiginosa do número de participantes, desde o primeiro até o último ano, não é mais uma mostra da introdução de opiniões “[...] desenvolvidas na lógica de uma democracia de massa – que tem no marketing político o principal auxiliar para a política de cooptação- [...]”.

A autora chama esta situação de uma simplificação, onde “[...] convencem por slogan e não por reflexões capazes de suscitar nos indivíduos a percepção das dificuldades possíveis em torno da implementação das políticas públicas. [...]” (p. 116). No entender dela, no processo participativo de Belém não existiu muita diferença entre as figuras de conselheiros e delegados com as de vereadores, usadas na democracia representativa. Em alguns depoimentos de entrevistas, encontram-se afirmações que levariam a pensar que pelo menos alguns conselheiros levavam uma ótima dinâmica com as bases, mas ao que tudo indica, eram somente exceções à regra.

Outro problema do artifício da delegação é no referente à duração dos períodos dos conselheiros e delegados, questão já sublinhada por Souza (2002) que deve ser superada para que seja realmente delegação e não representação. Ao artifício da delegação, usado no processo participativo de Belém, é atribuída a culpa, por parte de Ramos (2004), de que o monopólio dos instrumentos políticos tivesse ficado somente nas mãos de delegados e/ou conselheiros. Na realidade, os conselheiros e delegados terminaram decidindo livremente nas assembleias, e o problema central dessa situação, segundo Souza (2002), é que o mandato deixa de ser imperativo e se acaba alienando o poder de decidir a favor de outro, já que estes atuam do mesmo jeito que na democracia representativa.

No caso dos delegados e conselheiros de OP de Belém, a prestação de contas e a solicitação de autorização na tomada de decisões não eram as mais usadas no processo, e o processo terminou sendo levado com liberdade de atuação por parte destes personagens. Esta delegação acabou sendo muito parecida com a democracia representativa, porque as decisões importantes estavam se delegando (a conselheiros e delegados), e não se decidindo em assembleias gerais, o que enfraqueceu o exercício de OP de Belém.

CONCLUSÕES

Para que haja a pororoca, devem existir resistência e oposição de correntes e o mesmo acontece nos temas participativos, já que infelizmente se os movimentos cidadãos e a própria população não opõem resistência, e quebra com o afastamento da esfera pública não parece fácil conseguir uma pororoca participativa autêntica. A democracia participativa é a corrente contrária e emancipadora que deve sair para o confronto para conseguir fazer retroceder a democracia representativa, cada vez mais firme e enraizada. Porém, para que a participação seja autêntica e se consiga ondas altas, e somar muitos quilômetros rio acima, é preciso se alinhar diferentes variáveis ao seu favor.

O processo de Belém, em parte, foi descontinuado pela falta de um maior *empowerment* cidadão, o que não permitiu o reclamo da cidadania de se exigir a realização dos processos participativos depois da saída de Edmilson Rodrigues da PMB. Essa falta de potenciação cidadã se deu principalmente por Belém não ter melhores estoques de capital social. Os movimentos sociais urbanos foram cooptados, assim como o mesmo processo participativo, isso via práticas clientelistas, e a participação era simplesmente vista pela população como um meio para melhorar a qualidade de vida.

Também prejudicou substancialmente o processo em Belém, o uso do artifício da delegação, já que este impediu a participação contínua da totalidade da população, e porque os delegados terminaram sendo realmente representantes. A descontinuidade do processo participativo em Belém se explica pela existência de um estoque de capital social, já que nesta cidade não se alcançou o bom sentimento de pertencimento pelo processo. Níveis baixos de associativismo, e altos níveis de desconfiança, mostram de alguma maneira baixos estoques de capital social em Belém, o que não permitiu o *empowerment* cidadão nos processos participativos.

Além disso, a prefeitura municipal acabou permeando estas instâncias, cooptando-as para assegurar as maiorias que garantiriam a aprovação de tudo o que eles queriam, sendo a relação nestas instâncias muito similar à que acontece na democracia representativa. O Governo terminou ante o enfraquecimento dos movimentos populares, assumindo a liderança dos processos mobilizatórios, e as esperanças de continuidade foram colocadas a serviço da mesma campanha política, com a ameaça de que se a esquerda não continuasse no poder, o processo desapareceria. E em vez dos movimentos sociais chegarem ao poder em Belém, aconteceu o processo inverso, foram os partidos políticos os que cooptaram os movimentos sociais para conduzi-los a seus interesses.

Em Belém, não se trabalhou no sentido de conseguir o fortalecimento comunitário, o qual era muito difícil, porque o processo tinha uma identificação partidária, e porque as brigas entre partidos e tendências que estavam no poder, aliados a uma cooptação do processo, evitaram que a pororoca participativa continuasse rio acima. O partido de governo, especialmente a asa da Força Socialista, à qual o ex-prefeito Edmilson Rodrigues pertencia, procurava restringir o raio de ação dos movimentos sociais. Os interesses do partido do governo foram colocados acima das lutas populares representadas pelos movimentos sociais, na busca do controle nas instâncias decisórias, até o ponto de debilitar o processo de participação cidadã.

O artifício da delegação, utilizado para implementar o exercício participativo em Belém, terminou fracassando, já que os delegados e conselheiros não faziam uma adequada prestação de contas, e não pediam autorização às bases na tomada de decisões. Esta delegação terminou sendo muito parecida com a democracia representativa, porque as decisões importantes terminaram se delegando, e não se decidindo em assembleias gerais. Na concepção de Ramos (2004, p. 144), “[...] a estrutura do OP não representou uma ruptura efetiva com a lógica da representatividade como instrumento de participação política. Ao contrário do que se esperava, as discussões ficaram, em alguns casos, restritas aos delegados e/ou conselheiros e os técnicos do governo”.

Na realidade, “[...] na experiência de OP Belém, as bases foram incluídas só no início de um processo global e às vezes de forma indireta, sem mobilização” (RAMOS, 2004, p. 145). O processo participativo de Belém – muito embora tenha sido medianamente deliberativo – acabou sendo cooptado pelo governo, pelo que não chegou aos degraus mais altos da escada de participação popular (SOUZA, 2002), situando-se apenas no nível da pseudoparticipação.

Também ocorreu que em Belém, entre os anos 1997 e 2004, os movimentos sociais chegaram ao poder na prefeitura através do que chama Hanagan (1998) de: a articulação. Mas isso não permitiu aos movimentos sociais eliminar o controle dos partidos políticos. O processo em Belém possibilitou uma riqueza grande no tema da inclusão, abrindo espaços a setores diversos normalmente marginalizados, especialmente por preconceitos existentes na sociedade, logrando importantes avanços que dão conta inclusive da aparição de novos movimentos sociais na cidade. Jovens, idosos, crianças, mulheres, homossexuais, índios e negros, foram os setores que mais ganhos alcançaram nesta matéria, em alguns casos alcançando um maior posicionamento dentro da sociedade belenense.

Não obstante, apesar de os jovens terem tido seu próprio espaço com o OP da Juventude, manifestaram se sentirem discriminados, parecendo que os governos não concebiam que eles poderiam agir sem tutela dos adultos. Além destes problemas de disponibilização da informação, que manifestam problemas de consistência participativa, o processo de Belém se mostrou ser em alguma medida deliberativo, mas existem indícios suficientes para afirmar que se errou pela falta de transparência ao cooptar o processo, o que se deu através da “captura” de indivíduos (pessoas chave, como líderes “comunitários” e outros ativistas), convidados para integrar postos na administração.

A cooptação em Belém ocorreu de maneira individual, com pessoas chave, lideranças comunitárias e coletivas, ao cooptar também os movimentos sociais de bairro, enfraquecendo o processo, debilitando o esforço e a experiência participativa, impedindo que não se passasse uma pseudoparticipação (SOUZA, 2002). No caso de Belém, por meio da arqueologia e da mineração do capital social (DURSTON, 2000), é possível alcançar estoques significativos desta riqueza, o que, há de se entender, seja um processo de prazo longo que requererá esforços contínuos e elevados para sua consecução.

Em Belém, se é verdade que devido ao processo participativo se logrou uma maior justiça social por uma melhor redistribuição dos investimentos em todos os cantos da cidade, favorecendo a todas as classes sociais com os recursos da PMB; o processo não acabou com a tutela (SOUZA, 2002). Já este autor, havia advertido que avanços em maior justiça social e/ou maior qualidade de vida (parâmetros subordinados), sem avanços em autonomia (parâmetro subordinador), não permitem falar de desenvolvimento sócio espacial pleno ou autêntico, já que, para ele, melhorias desse tipo, com tutela do Estado, significam uma infantilização dos dominados ou dirigidos.

A cidade de Belém terá de trabalhar para que aconteça uma nova alienação de variáveis que permitam o surgimento de uma pororoca participativa nova, para o que se terá trabalhar na mineração e na arqueologia do capital social, e os movimentos sociais devem cortar o umbigo que os une aos partidos políticos. Estes movimentos precisam fazer um trabalho de amadurecimento de uma melhor cultura política na cidade, enfocar esforços na educação democrática, em despertar sentido de pertencimento, no fortalecimento de identidades, assim como no fomento do arraigo ao território, suas necessidades, suas reclamações e suas potencialidades.

APOIOS

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, S. "Pororoca" florestal. p 22, [S.l.], n. 101, p. 27, mai. 2016. ISSN 1982-1670. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pagina22/article/view/61290/59478>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

ALLEGRETTI, G.; LEIVA, P. G.; YAÑEZ, P. P. *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: CEDMA, 2011. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/40997/1/Viajando%20por%20los%20presupuestos%20participativos_buenas%20pr%C3%A1cticas%2C%20obst%C3%A1culos%20y%20aprendizajes.pdf>. Acesso em: 25 Jan. 2017.

ALVES, E. S. Em defesa da Regularização Fundiária e da Reforma Urbana: Fora especulação!! Lutas e sonhos na bacia do Tucunduba. Belém, Pará (1979-1994). In: XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP – USP. 2008. São Paulo. *Anais...* São Paulo. Cd-Rom. Disponível em: <http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XIX/PDF/Autores%20e%20Artigos/Edivania%20Santos%20Alves.pdf>. Acesso em: 25 Jan. 2017.

ANGEL, F. A. R. *A pororoca da participação autêntica: estudo de caso dos orçamentos participativos de Belém e pasto*. 199 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.561-597. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-82. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

AZEVEDO JUNIOR, J. C. et al. A cultura cívica nos distritos administrativos de Belém-PA. *Papers do NAEA*. Belém, n.359, 2016. Disponível em:< <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/438>>. Acesso em: 27 Nov. 2017.

BAQUERO, M. Democracia, participação e capital social no Brasil hoje. In: FLEURY, S.; COSTA LOBATO, L. V. (Org.). *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p.129-150. Disponível em: http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/livro_particioacao.pdf. Aceso em: 10 jun. 2016.

BARROS, J. S. *Participação popular em Belém: A experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo e a sociabilidade política brasileira*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-12062013-094527/pt-br.php>>. Aceso em: 10 jun. 2016.

BOBBIO, N. *La crisis de la democracia y la lección de los clásicos*. Editorial Ariel. Barcelona, 1985. Disponível em: <www.omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/la-crisis-de-la-democracia-y-la-leccion-de-los-clasicos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BOHMAN, J. La madurez de la democracia deliberativa. *Revista Co-herencia*, Medellín, v.13, n.24, p.105-143, 2016. Disponível em: <<http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/co-herencia/article/view/3580>>. Acesso em: 10 sep. 2016.

COMISSÃO dos Bairros lança campanha. *O Liberal*, Cidade, p. 8, 27/04/1987.

COMISSÃO DE BAIRROS DE BELÉM. *Cartilha*. 1980. Disponível em: <http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PICBBPA011979000.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017.

CRUZ, S. H. R. [sep. 2017]. Entrevistador: F. A. R. Angel. Belém, 2017. Entrevista concedida.

DURSTON (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago: CEPAL, 2000. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 ago. 2016.

FURLANETTO, E. Instituições e Desenvolvimento Econômico: A importância do Capital Social. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v.16, número suplementar, p.55-67, ago. 2008.

GASTELOIS, A. L. *Pororoca: um corpo possível entre mídias*. 2009. Dissertação (Mestrado em Artes) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Belas Artes, Belo Horizonte. 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/JSSS-848GN5>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa vs pesquisa quantitativa: esta é a questão? *Psicologia: teoria e pesquisa*, Brasília, v. 22, n. 2, p.201-210, mai-ago. 2006.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. Tradução: Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/direito-e-democracia-entre-facticidade-e-validade-ii.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

HANAGAN, M. Social Movements. Incorporation, Disengagement and Opportunities. A Long View. In: MARCO GIUNI, D. M. AND C. T. (Ed.). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC, 1998. p. 3-30.

HERNÁNDEZ, J. G. Cambio y desarrollo económico y político como resultado del capital democrático. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 9, n. 2, p.135-157, dez. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Produto Interno Bruto dos municípios 2010 – 2013*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46>. Acesso em: 10 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico – 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

LEME, J. L. C. Foucault, Kant e a crítica política. *Kant e-prints*, Campinas, série e, v.6, n.2, jul.-dez., p.100-119, 2011. Disponível em: <<ftp://ftp.cle.unicamp.br/pub/kant-e-prints/Vol-6-2-2011/08+jose+l.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S.; CINO, L. *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*. p. 1–64, 1967.

MACHADO, S. N. L. *Participação Popular no Planejamento Urbano: a experiência do Congresso da Cidade em Belém*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal de Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, 2004.

MALATO, O. R. *Democratização e Gestão pública na Amazônia: Do Orçamento participativo ao Congresso da Cidade no município de Belém-PA (1997-2004)*. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://pct.capes.gov.br/teses/2006/926874_6.PDF>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MATUS, C. *Adeus senhor presidente*. Recife: Editora Litteris, Edições de 1989 e 1996.

MAX-NEEF, M.; ELIZALDE, A.; HOPENHAYN, M. *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Madrid: Biblioteca CF+S, 2010. 56 p. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2017.

MORAES, J. *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. In: CORREA, S. (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. p. 123-148.

MUSITU, G.; BUELGA, S. *Desarrollo comunitario y potenciación*. In: MUSITU, J. et al. *Introducción a la Psicología Comunitaria*. Barcelona: UOC. 2004. p. 167-195. Disponível em: <<http://www.psicosocial.net/grupo-accion-comunitaria/centro-de-documentacion-gac/fundamentos-y-teoria-de-una-psicologia-liberadora/psicologia-comunitaria/503-introduccion-a-la-psicologia-comunitaria/file>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

NOVAES, J. S. *Território e lugar: a construção democrática da metrópole*, O congresso da cidade do Belém do Pará. 2012. 419f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22102012-120500/pt-br.php>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

NOVAES, J.; MATOS, L.; WAGNER, A. *Belém de todas as falas: testemunhos, relatos e atos do Congresso da Cidade*. Belém: Vanguarda. 2003.

PRADO JUNIOR, C. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Editora Companhia das Letras. 2012. Disponível em: <[https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=FvqnBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=PRADO+JUNIOR,+C.+\(2012\).+Evolu%C3%A7%C3%A3o+pol%C3%ADtica+do+Brasil+e+outros+estudos.+S%C3%A3o+Paulo:+Editora+Companhia+das+Letras.+2012.&ots=uWAVCVw6z5&sig=PtmUscZ_lwmT7KKck6d8JfYsmE#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=FvqnBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=PRADO+JUNIOR,+C.+(2012).+Evolu%C3%A7%C3%A3o+pol%C3%ADtica+do+Brasil+e+outros+estudos.+S%C3%A3o+Paulo:+Editora+Companhia+das+Letras.+2012.&ots=uWAVCVw6z5&sig=PtmUscZ_lwmT7KKck6d8JfYsmE#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 7 dez. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, *Atlas Brasil*, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia*. São Paulo: FGV, 1995.

RAMOS, H. H. F. *Orçamento Participativo e Poder Oligárquico Local: Os limites da experiência do Orçamento Participativo em Belém*. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Universidade Federal de Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2004.

RAPPAPORT, J. In Praise of Paradox: A Social Policy of Empowerment over Prevention. In: *A Quarter Century of Community Psychology*. Boston, MA: Springer US, 2002. p. 121–145.

RAYNAUT, C. Os desafios contemporâneos da produção do conhecimento: o apelo para interdisciplinaridade. *Interthesis*, v.11, n.01, p.1-22, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2014v11n1p1/26883>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 78, p. 3-46, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300004>. Acesso em: 17 jun. 2016.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, V. F. Dos. *Processos sedimentares em área de macro-marés influenciados pela pororoca-estuário do rio Araguari-Amapá-Brasil*. 2005. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Valdenira_Santos2/publication/267426893_PROCESSOS_SEDIMENTARES_EM_AREA_DE_MACRO-MARES_INFLUENCIADOS_PELA_POROROCA-ESTUARIO_DO_RIO_ARAGUARI-AMAPA-BRASIL/links/5455a1a10cf26d5090a70096.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, M. L. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA JUNIOR, A. S.; SENNA, D. L. N. *Entre espaço e memória: a problemática da amnésia coletiva e social em Belém no Pará*. Disponível em: [http://congressohistoriajatai.org/2010/anais2007/doc%20\(9\).pdf](http://congressohistoriajatai.org/2010/anais2007/doc%20(9).pdf). Acesso em: 15 nov. 2017.

TRINDADE JUNIOR, S. C. C. *Formação metropolitana de Belém (1960-1997)*. 1. ed. Belém: Paka-Tatu, 2016.

VENTURA, M. F. S. Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja. México. *Revista política y cultura*, primavera, 2007, n. 27, p. 31-53, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702703>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

YIN, R. *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. 2. Ed. 2001. Porto Alegre, Bookman. Disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf>. Acesso em: 7 out. 2016.