



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO
TRÓPICO ÚMIDO**

FREDY ALEXIS RIVERA ANGEL

**A POROROCA DA PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA: ESTUDO DE CASO DOS
ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE BELÉM E PASTO**

Belém, PA
2018

FREDY ALEXIS RIVERA ANGEL

**A POROROCA DA PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA: ESTUDO DE CASO DOS
ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE BELÉM E PASTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Orientadora: Ligia T. Lopes Simonian.

Belém, PA
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Rivera Angel, Alexis Rivera

A pororoca da participação autêntica: estudo de caso dos orçamentos participativos de Belém e pasto / Fredy Alexis Rivera Angel ; Orientadora, Ligia T. L. Simonian. - 2017.

199 f.: il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.

1. Orçamento - Participação Cidadã. 2. Capital social. 3. Movimentos sociais. 4. Associações comunitárias. I. Simonian, Ligia T. L., Oientadora. II. Título.

CDD 21. ed. 336.8115

Elaborada por
Rosângela Caldas Mourão
CRB-2/888

FREDY ALEXIS RIVERA ANGEL

**A POROROCA DA PARTICIPAÇÃO AUTÊNTICA: ESTUDO DE CASO DOS
ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE BELÉM E PASTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Ligia T. Lopes Simonian
Orientadora - PPGDSTU/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
Examinador interno – PPGDSTU-NAEA/UFPA

Profa. Dra. Denise Machado Cardoso
Examinadora externa – PPGSA-IFCH/UFPA

Dedico este trabalho especialmente à minha
esposa, meu filho, meus pais e meus irmãos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Ramiro Rivera Montoya e Carmen Teresa Angel, pela vida, orientação e por minha formação profissional. A meus irmãos, pelos bons momentos compartilhados no decorrer de nosso tempo.

À minha esposa, amiga e companheira incondicional, Daisy Johana Fernandez Girón, pelas forças e ânimo recebidos a cada um dos dias de minha vida para continuar trabalhando em nosso futuro juntos.

Ao meu filho, Alejandro, por ser uma estrela no horizonte que me guia e anima a dar o meu máximo em cada jornada.

À senhora Ana Sales e a toda sua família por fazer-nos sentir todo seu carinho conosco.

Ao governo brasileiro e à OEA pela bolsa de estudos que tanto serviu para nossa manutenção no Brasil.

À Universidade Federal de Pará, através do NAEA, por seu apoio incondicional em meu tempo de permanência. Aos diretores, administradores e a todos os professores por sua contribuição em minha formação profissional e pessoal.

Às prefeituras de Pasto e Belém, pela informação disponibilizada e pela facilitação dos contatos para a realização das entrevistas.

Aos ex-funcionários e lideranças que abriram mão de seu tempo para compartilhar sua experiência sobre os processos participativos.

E, por fim, agradeço à minha orientadora, Profa. Ligia Simonian, por aceitar construir este trabalho junto comigo, e por suas constantes orientações e apoio ao longo de todo este processo.

Muito obrigado a todos.

La palabra sin acción es vacía. La acción sin la palabra es ciega. La acción y la palabra sin el espíritu de la comunidad son la muerte.

(Provérbio dos indígenas Nasa em seus procesos de mobilização e *minga* social).

RESUMO

O exercício do Orçamento Participativo (OP) de Pasto, o mais antigo da Colômbia e que teve a ousadia de começar na parte rural, iniciou-se no ano de 1995 e ainda permanece vigente na atualidade. Enquanto na cidade brasileira de Belém, esta prática somente conseguiu ser levada a cabo entre os anos de 1997 e 2004, como normalmente acontece nos processos participativos que, uma vez implementados e desenvolvidos num período de governo, terminam sendo desmontados, uma vez que seu mandatário ou seu partido sai do poder. Pretende-se, neste trabalho de dissertação, analisar o desenvolvimento e a dinâmica dos processos de OP nas cidades de Belém e Pasto, para aprofundar-se em algumas das limitações principais quanto ao alcance de processos contínuos e consistentes de OP na América Latina. Isto, por meio da auscultação das razões que fizeram com que o processo de orçamentos participativos de Pasto alcançasse sua permanência ao longo do tempo, ao passo que este mesmo exercício na cidade 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, são democracia participativa, e se eles são necessários. Além disso, procura-se avaliar os graus de participação popular alcançados pelos processos de OP nas cidades de Belém e Pasto. Para isto, neste estudo de caso, foram feitas pesquisas documentais e bibliográficas sobre o objeto de estudo (como de seu contexto de aplicação), assim como a aplicação de entrevistas aos principais atores envolvidos nas duas cidades. Conclui-se, que o segredo da continuidade da prática participativa em Pasto, passa por terem-se bons estoques de capital social, baseados no substrato étnico e cultural que sobreviveu ao período da conquista espanhola; bem como pela existência, nas últimas décadas do século passado, de ambiciosos processos de mobilização social, promovidos especialmente pelos professores do Departamento de Nariño, o que gerou uma nova cultura política, e que tinha a bandeira da participação colocada no nível dos fins a serem alcançados; e pela realização de um exercício da democracia direta, *stricto sensu*, que pôde ajudar a entender quais variáveis são necessárias para que a continuidade dos processos participativos seja alcançada, e como estimular sua presença nos exercícios de participação cidadã. O fato de que um processo logre sua continuidade, sem ser de todo consistente e aberto à participação comunitária, permite trabalhar em modificações e ajustes, para que verdadeiramente, seja alcançada uma participação autêntica e, desta maneira, consiga-se alcançar mudanças sociais positivas, com autonomia da sociedade; o que pode servir de inspiração e balizamento de muitos processos contra hegemônicos na América Latina.

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

ABSTRACT

The exercise of the Pasto's Participatory Budgeting (PB), the oldest in Colombia and which had the boldness to start in the rural part, started in 1995 and is still in force nowadays. While in the Brazilian city of Belém, this practice could only be carried out between 1997 and 2004, as it usually happens with participatory processes that, once implemented and developed for a government period, end up being dismantled, since its mandatory or political party comes out of the power. The purpose of this dissertation is to analyze the development and dynamics of PB processes in the cities of Belém and Pasto, in order to delve into some of the main limitations regarding the scope of continuous and consistent processes of PB in Latin America. This, by means of the auscultation of the reasons that made the process of participatory budgeting of Pasto reach its permanence over time, while this same exercise in the city of Bethlehem was discontinued. The objective is also to analyze the implications of conducting PB only in direct democracy, *sensu stricto*, through territorial decentralization or through delegation; and if, indeed, bodies like the PB councils and the district councils used in Belém, are participatory democracy, and if they are necessary. In addition, we intend to evaluate the degrees of popular participation achieved by the PB processes in the cities of Belém and Pasto. For this, in this case study, documentary and bibliographic researches were done on the object of study (as of its context of application), as well as the application of interviews to the main actors involved in the two cities. It is concluded that the secret of the continuity of the participative practice in Pasto comes due the good stocks of social capital, based on the ethnic and cultural substratum that survived the period of the Spanish conquest; as well as due the existence, in the last decades of the last century, of ambitious processes of social mobilization, especially promoted by the Nariño department's teachers, what generated a new political culture, which had the participation flag placed at the level of the goals to be achieved; and due to the realization of a direct democracy exercise, *sensu stricto*, that could help to understand what variables are necessary for the continuity of participatory processes to be accomplished, and how to stimulate their presence in citizen participation exercises. The fact that a process achieves its continuity, without being at all consistent and open to community participation, allows us to work on modifications and adjustment, so that a genuine participation can truly be achieved and, thus, positive social changes can be made, with the autonomy of society; which can serve as an inspiration and landmark for many processes counterhegemonics in Latin America.

Keywords: Participatory Budgeting. Citizen Participation. Share Capital. Social Movements. Citizen Empowerment. Communal Work.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-	Localização geográfica de Belém na América do Sul	32
Figura 2-	Localização geográfica de Pasto na América do Sul	35
Gráfico1-	Associativismo e Confiança por Distrito Administrativo de Belém PA	63
Fotografia1 -	Pôster de mobilizações da CBB	109
Figura 3-	As possíveis causas das mobilizações em Belém	111
Figura 4-	Escada de Avaliação da participação cidadã	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Investimentos em OP da Prefeitura de Pasto 1995-1997	135
Tabela 2-	Critérios para definição da quantidade de demandas por distrito	166
Tabela 3-	Belém: Relação entre numero de habitantes por Distrito e número de Conselheiros Distritais	167
Tabela 4-	Eleição dos delegados nas plenárias temáticas	168
Tabela 5-	Investimentos PMB definidos pelo OP nos anos de 97, 98 e 99	171
Tabela 6-	Recursos aprovados para o orçamento participativo e congresso da cidade em relação ao total da receita arrecadada do município de Belém – 1997-2002	172
Tabela 7-	Evolução da participação nas instâncias do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade (1997-2004)	172

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACPES	Asociación Colombiana de profesores de secundaria
AD M - 19	Alianza Democrática M-19
CBB	Comissão de Bairros de Belém.
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CNE	Consejo Nacional Electoral de Colômbia
COFIS	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Obras
COP	Conselho do Orçamento Participativo
COPJ	Conselho do Orçamento Participativo da Juventude
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade
DABEL	Distrito Administrativo de Belém
DABEN	Distrito Administrativo do Benguí
DAENT	Distrito Administrativo do Entroncamento
DAGUA	Distrito Administrativo do Guamá
DAICO	Distrito Administrativo de Icoaraci
DAMOS	Distrito Administrativo de Mosqueiro
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DAOUT	Distrito Administrativo do Outeiro
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DASAC	Distrito Administrativo da Sacramentoa
ESAP	Escuela Superior de la Administración Pública
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FEMECAM	Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi

IIRSA	Integración Regional de Sur América
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LBGT	Lésbicas, Bissexuais, Gays, Travestis
LGBTTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
M - 19	Movimiento 19 de Abril
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MP	Movimiento Pedagógico
MPR	Movimientos Políticos Regionales
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MOE	Misión de Observación Electoral
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OP-J	Orçamento Participativo da Juventude
PBOT	Plan básico de ordenamiento territorial
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Planos Plurianuais
PPGDSTU	Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro.
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTP	Planejamento Territorial Participativo
SEGEP	Secretaria Municipal de Planejamento
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Finanças

SI-GOT	Sistema de Información Geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial nacional
SIMANA	Sindicato de Maestros de Nariño
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SISBEL	Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Belém
SINDESPA	Sindicato dos Estabelecimentos de Serviço de Saúde do Estado do Estado do Pará
SINDSAUDE	Sindicato dos Trabalhadores em Saúde No Estado Do Pará
SPDDH	Sociedade Paraense em Defesa dos Direitos Humanos
UN-HABITAT	O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMARIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO	22
2.1	A relação entre o pesquisador e a temática	22
2.1.1	Objetivos	22
2.1.2	Hipóteses	23
2.2	Metodologia	24
2.2.1	Abordagem teórico-metodológica	24
2.2.2	Procedimentos metodológicos	28
2.3	Breve caracterização das áreas de pesquisa	31
2.3.1	Belém do Pará: “A metrópole da Amazônia”, “A cidade das mangueiras”, “A cidade morena”, “Terra do Carimbó”	31
2.3.2	San Juan de Pasto: “La leona de los Andes”, “La ciudad sorpresa”	33
2.4	Conceitos principais	35
2.4.1	Concepção hegemônica e contra hegemônica de democracia	35
2.4.2	As falhas do modelo hegemônico de democracia e a emancipação social	38
2.4.3	A participação e os orçamentos participativos	41
3	UMAS SÃO DE CAL E OUTRAS SÃO DE AREIA	45
4	O CAPITAL SOCIAL: RAZÃO DA CONTINUIDADE DO PROCESSO PARTICIPATIVO EM PASTO E SUA DESCONTINUIDADE EM BELÉM	52
4.1	As origens da minga e sua permanência até hoje	53
4.2	A minga: a chave no êxito do processo participativo	57
4.3	As mingas como capital social	58
4.4	A superação dos dilemas da ação coletiva	64
4.5	O capital social de Pasto trouxe a potenciação cidadã	68
4.6	Transferência e diminuição do capital social	73
5	OS MOVIMENTOS SOCIAIS: A OUTRA RAZÃO DA CONTINUIDADE DA PARTICIPAÇÃO EM PASTO E SUA DESCONTINUIDADE EM BELÉM	79
5.1	Os movimentos sociais em Nariño	82
5.2	A participação de “Los Inconformes” na política	90
5.3	O comitê cívico por Nariño: o braço cívico do movimento político	96
5.4	O movimento pedagógico: lutando também SE ensina, ensinando também SE luta	98
5.5	A relação entre capital social e os movimentos sociais	101
5.6	Os movimentos sociais em Belém	103
5.7	Movimentos sociais urbanos mais recentes em Belém	107
5.8	A cooptação e a questão partidária no governo de Edmilson Rodrigues..	114
5.9	A continuidade do processo participativo pelas vias de um terceiro período no governo	126
6	A ABERTURA A PARTICIPAÇÃO POPULAR	129
6.1	A abertura à participação cidadã em Pasto	131
6.1.1	O nascimento do processo: O governo de Antônio Navarro Wolf	131
6.1.2	O período do governo de Jimmy Pedreros Narvaez 1998-2000: um processo meramente consultivo	136

6.1.3	O primeiro governo de Eduardo Alvarado (2001-2003): a primavera da participação	138
6.1.4	O governo de Raul Delgado (2004-2007): a participação alcança o Plano de Desenvolvimento	142
6.1.5	O regresso de Alvarado (2008-2011): os descumprimentos anestesiam a confiança e o reagir do povo	144
6.1.6	O governo de Harold Guerrero (2012-2015): um período com aceitável execução e pobre em participação	149
6.1.7	O Governo de Pedro Vicente Obando (2016-2019): Pela recuperação da confiança	153
6.1.8	A falta de inclusão em Pasto: um problema transversal a todos os governos	157
6.2	O Processo participativo de Belém (1997-2004)	162
6.2.1	Estrutura do processo	164
6.2.2	Etapas o momentos do processo do OP	165
6.2.3	O Conselho de Orçamento Participativo	170
6.2.4	O Congresso da Cidade: 2001-2004	173
6.2.5	Os obstáculos ao processo participativo de Belém freiam a pororoca	174
6.3	A descentralização territorial e a delegação nos processos participativos de pasto e Belém	181
	REFERENCIAS	187

1 INTRODUÇÃO

Há um diálogo entre a prática e a teoria cujo tema é o verbo planejar. A professora D. Prática pede à Senhorita Teoria Normativa: “Conjuguem o verbo planejar”. A Senhorita Normativa responde: “Eu planejo...”. “Muito bem, continue”, diz-lhe D. Prática. “Já terminei, professora”, responde a Senhorita Normativa. D. Prática, perplexa, olha as suas alunas. A Senhorita Situacional está ansiosa para falar e recita antes que alguém lhe peça: “Eu planejo, tu planejas, ele planeja etc.” (MATUS, 1989, p. 37).

Na prática, este primeiro tipo de planeamento – que Matus (1989) chama de normativo – é o que, historicamente, se tem imposto nos países da América Latina. Nestes, o monopólio de planeamento tem sido assumido pelo governo, que planeja o destino de todos os habitantes. Na macrorregião em questão, há uma separação clara entre o “sujeito” que planeja e o “objeto planejado”.

Por sorte, esse paradigma do planeamento caiu, como o muro de Berlim, e detém-se somente em barreiras imaginárias, dando espaço a outros tipos de planeamento. Como o planeamento 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. 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, como assevera Matus.

Se renunciarmos a conduzir e nos deixamos conduzir, renunciaremos a liberdade mais preciosa para o homem que é aquela que consiste em decidir por nós e para nós, um ideal de sociedade que motive nossa existência. É nossa liberdade de escolher que está em jogo. Ou decidimos nós ou decidem por nós a sorte, a natureza, o mercado ou a atomização anárquica de milhões de esforços em milhares de direções contrapostas (MATUS, 1989, p. 155).

Na Colômbia, por meio da Constituição Política de 1991, essa participação cidadã alcança uma relevância enorme desde a sua redação e promulgação. A esse respeito, observa-se no preâmbulo desta Constituição: "El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano [...], dentro de un marco jurídico, **democrático y participativo** que garantice un orden político, económico y social justo [...] decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia" (CP, 1991, p. 1, negrito do autor). Por sua vez, isto se materializa mediante a incorporação de vários artigos na carta magna relativos à democracia participativa; garantindo a participação direta dos cidadãos

na tomada de decisões por meio de mecanismos estabelecidos na mesma Constituição, ou criados posteriormente, mediante leis e decretos nacionais.

Esse mesmo fato se havia dado na Constituição Política do Brasil de 1988. Ali, desde seu artigo 1 § único se expressa que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988, art. 1º, § único). Por sua vez, este princípio é desenvolvido através de leis relacionadas ao planejamento, à elaboração de orçamentos e à lei de responsabilidade fiscal.

Os processos de orçamento participativo (OP) da Colômbia têm como primeira experiência a cidade de Pasto. Data do ano de 1995, no mandato do prefeito municipal, Antonio Navarro Wolf,¹ ex-guerrilheiro do Movimento 19 de abril². Navarro é um dos autores principais da atual Constituição da Colômbia e, também, um dos principais defensores da democracia participativa, como participante na Assembleia Nacional Constituinte – órgão que fora encarregado da construção da Constituição vigente.

O processo participativo de Pasto tem uma continuidade maior do que vinte anos, (com altas e baixas), através de uma figura denominada os *cabildos*,³ que tem seus fundamentos na época colonial, e com a particularidade de ser democracia direta, *stricto sensu*, sem a figura de conselheiros nem delegados. No Brasil, onde os orçamentos participativos nasceram como inventiva, seu desenvolvimento também foi permitido por uma mudança de Constituição, ainda que seus primeiros exercícios tenham sido anteriores a Constituição vigente, suas melhores experiências nascem posteriormente à promulgação da carta magna de 1988.

A experiência dos OP em Belém, ocorrida no período 1997-2004 é referenciada no plano nacional, e conta com um pequeno, mas significativo número de teses e dissertações que a têm como objeto, incluindo algumas feitas por estudantes das melhores universidades brasileiras. O processo de Belém é reconhecido por diversos autores, por seus pontos positivos e suas

¹ Navarro teve, posteriormente, a oportunidade de implementar OP a uma escala maior como governador do Departamento de Nariño no período 2008-2011 (ERAZO, 2014).

² O Movimento M-19 de abril (M-19) foi um movimento guerrilheiro colombiano que surgiu depois da fraude presumida das eleições presidenciais do dia 19 de abril de 1970 (VILLAMIZAR, 1997, apud RIVERO, 2016). Sua desmobilização ocorreu em 1990 e passou a ser um movimento político de centro-esquerda conhecido como Alianza Democrática M-19, que posteriormente desapareceu a meados da década de noventa do século anterior. Navarro trás o assassinato de seu máximo dirigente, Carlos Pizarro, ocorrido 40 dias depois da assinatura do acordo de paz em 1990, e assumiu a direção do movimento (RIVERO, 2016).

³ Os *cabildos* abertos tiveram um papel muito importante na Independência das colônias espanholas na América e baseavam-se na prática do direito consuetudinário espanhol.

particularidades frente a outros processos ocorridos no país, ganhando muita importância à possibilidade de se fazer uma comparação com algumas das melhores experiências da Colômbia.

O autor busca 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”, o qual é uma versão mais ampla de planejamento participativo, que vai desde o ano 2001 até o ano 2004; e da cidade colombiana de Pasto, que começa desde o ano 1995. Esta é, de fato, a primeira prática reconhecida na Colômbia de OP, e continua vigente na atualidade.

Em Belém, depois da definição das necessidades principais pelos cidadãos em assembleias, as decisões finais eram tomadas através de conselheiros e delegados. Aqui, fez-se a análise sobre esta figura dos delegados e conselheiros, e avaliou-se se realmente cumpriam as funções delegadas; ou se, pelo contrário, estes delegados – assim como os vereadores, deputados ou *concejales*⁴ – tomavam para si as atribuições em nome dos supostos representados. Isso sem fazer prestação de contas, e sem consultar as decisões com os cidadãos.

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.

Na verdade, uma autêntica participação cidadã é muito parecida com a pororoca⁵. Assim como a pororoca, ela precisa da concomitância de vários fatores para alcançar sua maior

4 Na Colômbia, por ser uma república unitária os orçamentos públicos não são aprovados pelo legislativo, correspondendo, este papel, ao executivo, por meio do *Concejo Municipal*, e seus integrantes recebem o nome de *concejales*.

5 “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

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 verdadeira participação cidadã 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 temível Pororoca é um símbolo de resistência e 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 Amazonas⁶. Da mesma forma, nos processos participativos, se encontram duas fortes correntes: 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, diminuindo sua força até desvanecer e desaparecer; ela não alcança uma continuidade prolongada. Mas como diz B. Santos (2002), haverá emancipação social na medida em que haja

Atlântico. “As maiores altura 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, não paginado).

⁶ 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.

resistência às modalidades de poder. Por sua vez, a pororoca da autentica participação faz parte dessa emancipação contra o domínio hegemônico. Mencionou-se a participação autentica, 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 é: como e, por que, o exercício de OP de Pasto Colômbia tem logrado uma continuidade maior do que vinte anos, passando por pontos altos e baixos, apresentando mudanças diversas de governo, enquanto o processo de OP de Belém não pôde superar dois períodos de governo? Qual é o segredo da pororoca participativa *pastusa*? Por que a pororoca participativa belenense não alcança continuidade?

Um dos principais argumentos contra a democracia direta é sua inviabilidade em coletividades medianas, como Pasto, ou 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 por meio de três vias principais: a descentralização territorial (como se faz em Pasto), a delegação (como se fez em Belém) e o uso de tecnologias de comunicação e informação.

Esta primeira via (a descentralização territorial) está sendo utilizada no processo de Pasto para a seleção dos investimentos, cabendo aqui a pergunta, se esta modalidade permite o desenvolvimento de exercícios de democracia direta em todo tipo de cidade, de maneira plena, sem necessidade de recorrer a órgãos como os conselhos e os comitês de OP.

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”⁷.

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

7 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).

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 decisão (ou seja, ante um mandato imperativo), ou somente ante uma nova versão da democracia representativa (isto é, se os delegados tomavam decisões em nome dos representados).

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além da introdução e conclusões. Sequencialmente, estão organizados em: introdução; o primeiro capítulo (intitulado “percurso teórico e metodológico”), que se divide em quatro partes: uma que dá conta da relação entre temática e pesquisador, outra que aborda aspectos metodológicos, a seguinte expõe uma breve caracterização das áreas de pesquisa e a última, sobre os conceitos principais.

O segundo capítulo apresenta as conclusões, o terceiro capítulo (intitulado “O capital social: razão da continuidade do processo participativo em Pasto e sua descontinuidade em Belém”) é dividido em seis partes. Já o quarto capítulo (intitulado “Os movimentos sociais: a outra razão da continuidade da participação em Pasto e sua descontinuidade em Belém”) divide-se em nove partes; e o quinto capítulo (intitulado “A abertura a participação popular”) separado em três partes.

2 PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO

Para uma melhor compreensão da análise feita sobre os processos participativos das cidades de Pasto e Belém, é fundamental apresentar quais foram as opções metodológicas e teóricas escolhidas. O capítulo se subdivide em quatro partes: 2.1) A relação entre o pesquisador e a temática, que inclui os objetivos e as hipóteses de trabalho; 2.2) Metodologia subdividida em duas partes: abordagem teórico-metodológica e procedimentos metodológicos; 2.3) Breve caracterização das áreas de pesquisa; 2.4) conceitos principais, que se subdivide em três partes.

2.1 A relação entre o pesquisador e a temática

O autor deste trabalho procurou aproveitar sua estada no Brasil para conhecer e se aprofundar em iniciativas implementadas com êxito, o que o levou a iniciar sua pesquisa no Programa “Municípios Verdes”. Depois de haver recolhido os primeiros dados, e descoberto que este programa realmente não proporcionaria uma boa aprendizagem – porque os poucos municípios que têm esse qualificativo continuavam desmatando significativamente – o pesquisador teve a oportunidade de conhecer que os orçamentos participativos eram uma inventiva brasileira, e que existiam alguns casos de êxito neste país.

Um desenvolvimento teórico grande na matéria, e o estudo de muitos casos de orçamento participativo no Brasil, levaram-no a mudar de objeto de estudo e a redirecionar seu foco – especialmente no estudo das razões que levaram a implementação dos exercícios a terem continuidade, ou descontinuidade.

2.1.1 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o desenvolvimento e a dinâmica dos processos de OP nas cidades de Belém - Brasil e Pasto - Colômbia, para aprofundar-se em algumas das limitações principais quanto ao alcance de processos contínuos e consistentes de OP na América Latina; isto, por meio da auscultação das razões que levaram o processo de orçamentos participativo de Pasto a alcançar sua permanência ao longo do tempo, enquanto este mesmo exercício na cidade de Belém fosse descontinuado.

Como objetivos específicos, tinham-se a análise das implicações de se fazer OP somente em democracia direta, *stricto sensu*, ou de fazê-lo mediante a uma combinação de democracia participativa com democracia representativa; e se, realmente, órgãos como os conselhos de OP e os conselhos distritais utilizados em Belém, são democracia participativa, e se eram necessários. Também foram objetivos específicos, avaliar os graus de participação popular alcançados pelos processos de OP nas cidades de Belém e Pasto, e avaliar os níveis de consistência alcançados nos processos desenvolvidos nestas cidades.

2.1.2 Hipóteses

Com base nos objetivos formulados, as hipóteses norteadoras da pesquisa foram as seguintes: o processo de OP de Pasto, Colômbia, tem extrapolado vários governos, porque apresenta maiores graus de abertura à participação democrática, conta com a presença de movimentos sociais que chegaram ao poder em quase todos os governos, e com a existência de um maior capital social na cidade, e a utilização de democracia direta, *stricto sensu*, no processo. Ainda que o processo de Belém, Brasil, tenha sido descontinuado por não alcançar os mesmos níveis de consistência participativa, a mesma abertura para a participação, a cidade não tem os mesmos estoques de capital social. Além disso, foi implantado por partidos políticos e utilizou instâncias participativas – como os conselhos de OP e os conselhos distritais – que a fizeram perder sua essência participativa.

O processo de OP de Pasto permaneceu por vários governos, porque foi apropriado e potencializado fortemente pela comunidade da cidade em geral, sem possibilidade de desmonte do processo pelos altos custos políticos que traria; enquanto que o processo de OP de Belém foi apropriado somente pelos simpatizantes dos partidos da coalizão do governo, e era uma questão partidária.

A presença de consistentes movimentos sociais, e de bons estoques de capital social, permite alcançar a potenciação cidadã (ou *empowerment*) e, portanto, a viabilidade e a continuidade destes exercícios ao longo do tempo; brindando uma maior justiça social e uma maior qualidade de vida da população, suportados na autonomia individual e coletiva dos habitantes e, conseqüentemente, logrando um maior desenvolvimento sócio espacial.

A atuação deste tipo de movimentos sociais, bem como a existência de boas quantidades de capital social, são mais presentes em Pasto do que em Belém, o que permite explicar as razões das continuidades e descontinuidades.

Os delegados e os conselheiros do OP de Belém não prestavam contas, nem pediam autorização, na tomada de decisões. Logo, a prática não passava de democracia representativa. Além disso, estavam-se delegando decisões importantes (a conselheiros e delegados), e não se decidindo em assembleias gerais. Isto enfraqueceu o exercício de OP em Belém, coisa que não ocorreu em Pasto, onde essa instância de participação foi eliminada, sendo a tomada de decisões feita através da democracia direta, *stricto sensu*. Além disso, a descentralização territorial (ocorrida em Pasto) é um artifício muito mais forte e consistente do que o da delegação (como foi realizado em Belém).

O exercício do OP de Pasto foi favorecido pela presença de movimentos sociais que se converteram em movimentos políticos e, assim, chegaram ao poder na prefeitura. Por outro lado, o exercício em Belém foi implementado por um partido político, o PT, em aliança com outros partidos dos movimentos políticos de esquerda.

2.2 Metodologia

2.2.1 Abordagem teórico-metodológica

Gusdorf (1976, p. 14) indica que “A ciência é a consciência do mundo. A doença do mundo moderno corresponde a um fracasso, a uma demissão do saber [...]”, chamando a atenção sobre a multidão de sábios que povoam as universidades, os laboratórios e os institutos de pesquisa em toda a face da terra, onde “[...] o número de cientistas atualmente vivos é superior ao dos sábios que se sucederam em toda a história da humanidade. A multiplicação dos cientistas, muito longe de ser o sinal de um progresso do conhecimento, constituiria, antes, o sintoma mórbido de uma regressão [...]” (GUSDORF, 1976, p. 14), sentenciaria este autor, referindo-se à incapacidade da ciência de solucionar os atuais problemas do mundo.

Na atualidade, tem-se um panorama em que “[...] as grandes promessas da modernidade permanecem incumpridas ou o seu cumprimento redundou em efeitos perversos” (SANTOS, 2000, p. 23) onde “As promessas da modernidade, por não terem sido cumpridas, transformaram-se em

problemas para os quais parece não haver solução [...]” (SANTOS, 2000, p. 29), pelo menos não dentro da modernidade.

Na leitura de Gusdorf (1976, p. 15-16), cabe uma responsabilidade grande à fragmentação do conhecimento em muitas disciplinas científicas. “[...] As disciplinas científicas, cada vez mais distanciadas da existência concreta, constituíram-se como linguagens herméticas, reservadas aos iniciados, e que parecem absorver-se, ou perder-se, no niilismo de suas abstrações bem comportadas [...]”.

[...] muitas outras disciplinas características da mais recente modernidade, conjugam atualmente seus esforços tendo em vista essa redução da existência humana a um estatuto de perfeita objetividade. O espaço vital converteu-se num espaço mental neutralizado, universalizado, onde indivíduos, todos providos de um estatuto idêntico, ocupam posições interpermutáveis. [...]. Não constituem centros de iniciativa, nem tampouco unidades coerentes. A análise científica destrói a unidade, considerada como ilusória, da vida pessoal. A ciência divide para reinar. [...]

[...] No ponto em que elas se encontram hoje, as ciências humanas parecem muito mais propor os produtos de decomposição de um cadáver [...] (GUSDORF, p. 19-20).

Bem acertou Gozzer (1982, p. 309), ao afirmar que “[...] *La disciplina, por lo tanto, sólo tendría un estatuto de “división parcelaria” destinado a fragmentar la realidad en campos cada vez más restringidos, y a determinar campos operativos específicos dentro de los cuales se elaboran “estilos de pensamiento, métodos e procedimientos”*” o que tem levado a uma fragmentação maior do conhecimento.

Uma das manifestações mais características desta condição fragmentada do saber é o fenómeno da institucionalização generalizada de atividade científica. A ciência é hoje uma enorme organização, internamente dividida em diferentes comunidades científicas, agregados competitivos fixados, cada um, no seu território, grupos rivais que lutam entre si para conseguir espaço, apoio financeiro ou reconhecimento (POMBO, 1993, p. 173).

Essa fragmentação do conhecimento tem levado a uma monopolização da verdade (MORIN, 2005) que, em vez de fazer progredir a ciência, o que tem conseguido é detê-la. Ainda conforme Morin (2005, p. 99), “[...] Os conhecimentos não se identificam com o conhecimento. O progresso dos conhecimentos especializados, que não podem se comunicar uns com outros, provoca a regressão do conhecimento geral [...]”.

Esse conhecimento unidimensional – que aborda os fenômenos de uma disciplina sem olhar além de suas fronteiras, esquecendo-se de outros problemas relacionados com os fenômenos estudados – levou Morin (2005, p. 99) a garantir que “o conhecimento unidimensional, se cega outras dimensões da realidade, pode causar cegueira”.

Estas argumentações permitem asseverar que “Encontramo-nos diante de uma alienação científica. Diagnosticar o mal é apenas o primeiro momento. O interdisciplinar se apresenta como remédio mais adequado à cancerização ou à patologia geral do saber [...]” (JAPIASSU, 1976, p. 31). Em contraposição a esses problemas refletidos nessa patologia do saber, e a essa cegueira da qual fala Morin (2005), existe uma tendência que cada vez ganha maior força para realizar abordagens de uma maneira interdisciplinar, como bem o sugere Japiassu (1976). E na compreensão de Raynaut (2014, p. 2-3), já que “[...] de modo geral, podemos afirmar que nenhum processo técnico pode se restringir a um domínio único de competência. [...]”.

“[...]A necessidade de juntar conhecimentos e experiências, cada vez mais especializados e mais aprofundados, cresceu com a complexidade dos projetos técnicos [...]” (RAYNAUT, 2014, p. 3). Como bem propõe Raynaut, hoje uma determinada disciplina pode apoiar-se nos conhecimentos produzidos em outras ciências, já que “Em geral, eles possuem um caráter “instrumental” (de prestação de serviço). [...]” (RAYNAUT, 2014, p. 4). Esse caráter instrumental se dá

[...] quando uma disciplina solicita as competências e o know-how de outras especialidades, às vezes muito distantes dela, mas que têm a capacidade em responder a questões pontuais que ela se coloca ou que podem ajudá-la a ultrapassar obstáculos técnicos frente aos quais ela fica parada [...] (RAYNAUT, 2014, p. 4).

Enquanto se continuar nessa lógica individualista e “[...] quando se trata do mundo onde vivemos, em função do qual temos que tomar decisões, nada se pode entender nem fazer sem tomar em conta tal universo de fatos [...]” (RAYNAUT, 2014, p. 6). Conforme os ensinamentos de Martins, Soldá e Pereira (2017, p. 10), “[...] a interdisciplinaridade é uma necessidade e uma forma de superar a visão fragmentada nos processos de produção e socialização de conhecimentos na perspectiva da totalidade [...]”.

[...] Mais do que nunca, [...] as sociedades modernas se defrontam com realidades híbridas, que resultam da interação acelerada entre os avanços das ciências ou das técnicas e a apropriação desses avanços ao serviço dos desejos e sonhos individuais e coletivos. Consequentemente, enfrentam necessidades de conhecimento que não podem ser identificadas e problematizadas apenas por um olhar científico único e que exigem colaborações de especialistas dos dois grandes universos do pensamento científico (RAYNAUT, 2014, p. 13).

Afirma este autor – fazendo referência aos dois grandes campos inconfundíveis da materialidade e da imaterialidade – ser necessário “[...] possuir a capacidade de se entenderem mutuamente, de responderem a questões que não surgem da sua própria disciplina; a capacidade de integrarem

dentro de seus modelos explicativos informações alheias a seu próprio universo científico” (RAYNAUT, 2014, p. 13).

O conjunto amplo de possibilidades que o mundo do conhecimento oferece definitivamente não permite ou consente com um labor acastelado, da caserna ou paroquial, pois na atitude de fazer ciência é fundamental que se empreenda uma perspectiva aberta, democrática e acolhedora para todas as formas e modos do saber (BODNAR; FREITAS; SILVA, 2016, p. 60).

Segundo estes estudiosos, são cada vez maiores os graus de dificuldade e de complexidade dos problemas, requerendo-se olhares holísticos.

A complexidade dos fenômenos no atual curso da história alcançou graus de sofisticação que dificultam cada vez mais as possibilidades das disciplinas, ou seja, do saber disciplinar. Categorias como, por exemplo, natureza, ambiente, sustentabilidade e cidade, exigem estratégias de cognição mais sistemáticas e holísticas que subvertam as fronteiras do conhecimento tradicional e que projetem o facho de luz da inteligência também para o horizonte do futuro (BODNAR; FREITAS; SILVA, 2016, p. 60).

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. Desta maneira, como bem sugere Raynaut (2014), tomou-se distância em relação às certezas próprias da formação, abrindo as portas para dialogar além das fronteiras disciplinares e, também, para cruzá-las, articulando e integrando dados heterogêneos.

Assim, o autor deste trabalho afrontou esta pesquisa, como assegura Maturana (2000, p. 110) com a “[...] liberdade de olhar do outro lado sem sermos acusados de estarmos pisando onde não devemos e sem temermos ser acusados de estarmos pisando onde não devemos”. Procurou o autor de este trabalho ser leal ao que chamou Nunes (2012, p. 72), as características da corrente interdisciplinar do NAEA, ou seja, via “[...] confronto dialógico, crítico e interpretativo [...] entre disciplinas, cujas fronteiras movediças, instáveis, convidam ao debate de conceitos, no esforço de entrosá-las teoricamente para melhor aproveitar-lhes os benefícios da aplicação prática que geram”.

O autor fez maior utilização dessas abordagens interdisciplinares – para a interpretação e análise do pós-colonialismo, procurando soluções por fora da modernidade, e através da descolonização epistêmica – apoiado nas teorias das epistemologias do sul e da refundação do Estado, trabalhando com autores como Boaventura de Souza Santos, Leonardo Avritzer e Majid Rahnema, entre outros.

O uso desta abordagem obedece ao que a modernidade não foi capaz de dar conta nos problemas atuais, pelo contrário, “[...] enfrentam-se problemas modernos para os quais não há soluções modernas” (SANTOS, 2000, p. 29). Para tanto, nesta mesma obra o autor trabalha especialmente com o conhecimento produzido nesta parte do mundo, ou seja, com o conhecimento pós-abissal.

Como teoria secundária, tomou-se o planejamento autonomista de Marcelo Lopes de Souza, o planejamento estratégico situacional de Carlos Matus, a democracia deliberativa em Jürgen Habermas e James Bohman; os movimentos sociais desde a ótica de autores como: Alberto Melucci e Michael Hangan (sem perder de vista que estes autores pertencem a enfoques distintos, embora eles compartilhem o reconhecimento da racionalidade como um componente distintivo da ação coletiva).

A presença de autores como Souza e Matus é possível, já que são autores do “[...] outro lado da linha” (SANTOS 2007, p. 3) e, tanto o planejamento situacional, como o planejamento autonomista, tem como inspiração filosófica a Habermas. Além disso, Souza também tem como fonte de inspiração a Castoriadis, em seu trabalho; sendo, tanto Habermas como Castoriadis, representantes das concepções contra-hegemônicas de democracia, permitindo, desta maneira, um diálogo direto entre estes e outros autores da abordagem decolonial.

2.2.2 Procedimentos metodológicos

Nesta pesquisa, utilizou-se como método de abordagem para interpretação e análise, o método hipotético-dedutivo. A pesquisa é uma pesquisa qualitativa, do tipo explicativa, apontando “[...] a primazia da compreensão como princípio do conhecimento, que prefere estudar relações complexas ao invés de explica-las por meio do isolamento de variáveis [...]” (GÜNTHER, 2006, p. 202). Como método de procedimento, se utilizou o estudo de caso, “[...] delimitado como a coleta e análise de dados sobre um exemplo individual para definir um fenômeno mais amplo (VOGT, 1993) podem-se coletar e analisar tanto dados quantitativos quanto qualitativos. [...]” (GÜNTHER, 2006, p. 205).

Sobre o estudo de caso Günther (2006, p. 25), nos é proposto que: “[...] é concebível observar comportamento no seu contexto natural, criar experimentos que utilizem o sujeito como seu próprio controle (CAMPBELL, STANLEY, 1963; IBRAHIM, 1979), bem como realizar entrevistas, aplicar questionários ou administrar testes” (GÜNTHER, 2006, p. 205).

Na investigação, desenvolveu-se um projeto de casos múltiplos incorporados, tendo em conta que foram analisadas duas cidades, e que em cada uma se avaliaram unidades de análise diversas (conselhos distritais, prefeituras, conselhos de OP.), com base no que afirma Yin (2001, p. 67): “O mesmo estudo pode conter mais de um caso múltiplo. Quando isso ocorrer, o estudo precisa utilizar um projeto de casos múltiplos [...]”.

Yin (2001, p. 64) expressa que “o mesmo estudo de caso pode envolver mais de uma unidade de análise. [...] De qualquer maneira que as unidade sejam selecionadas, o projeto resultante será denominado projeto de estudo de caso incorporado [...]”. Portanto, se está diante de um estudo de caso incorporado.

Yin (2001, p. 28) recomenda que deva se identificar algumas situações em que uma estratégia específica possua uma vantagem, e diz que, “para o estudo de caso, isso ocorre quando se faz uma questão do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle”; situação que enfrentou esta pesquisa, sendo, o mais recomendável, utilizar este método de procedimento.

Para Yin (2001, p. 32) “um estudo de caso é uma:

- a) investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando
- b) os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos [...]

Assevera Yin (2001, p. 32-33), que “a investigação de estudo de caso

- a) enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado,
- b) baseia-se em fontes variadas de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado,
- c) beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados”.

Este autor afirma que nos estudos de casos múltiplos, “[...]. Cada caso deve ser cuidadosamente selecionado de forma a: a) Prever resultados semelhantes (uma replicação literal); ou b) produzir resultados contrastantes, apenas por razões previsíveis (uma replicação teórica)” (YIN, 2001, p. 69). Portanto, faz-se a aclaração levando em conta que os resultados em Belém são

de descontinuidade, e os de Pasto são de continuidade. A lógica usada foi, desta maneira, a de produzir resultados contrastantes, sem que isso queira dizer que tenha havido o interesse de se fazer comparações entre o desenvolvimento do exercício de orçamento participativo nas duas cidades, mas, sim, a procura de explicações desse comportamento.

A importância está centrada em encontrar razões que expliquem 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.

Para ligar os dados às proposições, utilizou-se a ideia da “adequação ao padrão”, de que fala Yin (2001, p. 47), “[...] por meio da qual várias partes da mesma informação do mesmo caso podem ser relacionadas à mesma proposição teórica [...] observando como os dados se enquadram melhor em um padrão que em outro”.

No que se refere aos critérios para a interpretação das descobertas do estudo espera-se – através de uma valoração numérica de variáveis – poder identificar claramente como as descobertas podem ser interpretadas num determinado padrão, e não em outro.

E quanto às unidades de análises, tomaram-se duas unidades. A primeira foi o orçamento participativo de Pasto, Colômbia, desenvolvido entre os anos 1995 e até o momento da pesquisa no ano 2017, sob a direção da prefeitura de Pasto. A segunda unidade de análises foi o orçamento participativo de Belém, Brasil, que ocorreu entre os anos 1997 e 2004 sob a direção da Prefeitura da cidade.

Como técnicas de pesquisa, fez-se uso principalmente do levantamento documental, apoiado em entrevistas individuais estruturadas. Sobre a entrevista qualitativa, Rober Farr (1982 apud GASKELL, 2008, p. 64-65) assevera que ela é essencialmente “uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas, ou pontos de vista, sobre os fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista”.

O uso desta técnica nos permitirá – como defende Gaskell (2008, p. 65) – mapear e compreender o mundo da vida dos entrevistados, e nos servir de ponto de partida para a introdução de esquemas interpretativos para compreender as narrativas dos atores em termos mais conceituais e abstratos.

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, optou-se pelo aproveitamento do mesmo material. Em

Pasto, foram entrevistados três gestores de administrações anteriores (um do período 1995-1997, dois no lapso 2001-2011 onde se teve uma reeleição do prefeito), três gestores atuais, e mais seis lideranças cívicas.

Na coleta de dados para a obtenção das evidências, utilizaram-se fontes variadas, especialmente: documentação,⁸ registros em arquivos,⁹ e entrevistas estruturadas com os principais atores envolvidos¹⁰. Desta maneira, foram usadas várias fontes de evidência, como recomenda Yin (2001) neste tipo de casos, para desta maneira obter a validade do constructo 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.

2.3 Breve Caracterização das áreas de pesquisa

2.3.1 Belém do Pará: “A metrópole da Amazônia”, “A cidade das mangueiras”, “A cidade morena”, “Terra do Carimbó”

A cidade de Belém é a capital do Estado do Pará e está localizada ao norte do Brasil e, de acordo com o atlas geográfico de Belém, sua localização é 01°27'21" de latitude Sul, 48°30'16" de longitude Oeste de Greenwich, tem uma altitude ao nível do mar de 10,8 metros, e se encontra a 2.120 km de distância da cidade de Brasília. Sua temperatura média é de 26 °C. De acordo com dados do IBGE, a cidade de Belém conta com uma população estimada para o ano de 2016 de 1.446.042 habitantes, tinha uma área de unidade territorial para o ano de 2015 de 1.059,458 km², contava com uma densidade geográfica no ano 2010 de 1.315,26 habitantes por km², e tinha um Índice DHM de 0,746 no mesmo ano.

⁸ 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.

⁹ Como registros de serviço, registros organizacionais tais como tabelas e os orçamentos, mapas e tabelas geográficas, listas, dados oriundos de levantamentos, fotografias, filmes etc.

¹⁰ 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.

Figura 1 - Localização geográfica de Belém na América do Sul



Fonte: worldatlas.com (2015?).

Nos termos de Novaes (2012), Belém é capital da maior aglomeração urbana da região Norte de Brasil, contando com oito distritos administrativos, 71 bairros, e possui uma área insular que conta com 39 ilhas, as quais correspondem a 65,64% de seu território.

Belém foi fundada pelos portugueses em 12 de janeiro de 1616, no encontro dos rios Pará e Guamá. Segundo Novaes (2012) em 1872 era a quarta cidade brasileira em número de habitantes, sob a influência da extração da borracha, e teve uma importância grande na economia brasileira no final do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, durante o conhecido “período áureo da borracha”. Também, foi o epicentro da revolução cabana ocorrida entre 1835 e 1840, na luta pela defesa da liberdade e da maior participação política do povo paraense, em oposição ao governo provincial.

De acordo com o IBGE no ano 2010 a cidade de Belém tinha 11.924 pessoas (0,86%) morando na área rural, e 1.381.475 pessoas (99,14%) morando na área urbana. Segundo dados do IBGE para o ano 2013, o Produto Interno Bruto de Belém a preços correntes foi de R\$25.772.207.178, ocupando o posto 22 dentro do Brasil, e participando em 0,48% do PIB nacional. A economia belenense baseia-se primordialmente nas atividades de comércio, serviços e turismo. Embora seja também desenvolvida a atividade industrial, com grande número de indústrias alimentícias, navais, metalúrgicas, pesqueiras, químicas e madeireiras.

No que se refere aos últimos prefeitos da cidade de Belém, deve-se dizer que, no período 1993-1996, foi eleito Hélio Mota Gueiros do Partido da Frente Liberal. Depois, Edmilson Brito Rodrigues da Frente Popular por Belém, para o período 1997-2000, sendo reeleito para o período seguinte 2001-2004. Posteriormente, foi sucedido por Duciomar Gomes da Costa do Partido Trabalhista Brasileiro, para o período 2005-2008, sendo também reeleito para o período 2009-2012. E para o período 2013-2016, foi eleito Zenaldo Rodrigues Coutinho Junior do Partido, da Social Democracia Brasileira, que também foi reeleito para o período 2017-2020.

2.3.2 San Juan de Pasto: “La leona de los Andes”, “La ciudad sorpresa”

O município de San Juan de Pasto é a capital do Departamento de Nariño e está localizado ao sudoeste da Colômbia, no meio da cordilheira dos Andes, no maciço montanhoso denominado “*Nudo de los Pastos*”. Segundo o *Plan Básico de Ordenamiento Territorial* (PBOT de Pasto 2014-2027), esta cidade se encontra a uma distância aproximada de 798 km de Bogotá, tem uma altitude ao nível do mar de 2.599 metros, e sua temperatura média é de 13,3 graus centígrados. Em conformidade com o plano de desenvolvimento de Pasto, 2016-2019, a extensão do município é de 1.131 km², dos quais correspondem à área urbana 26,4 km² (2,3%), e 1.104,6 km² (97,7%) à área rural.

Na área urbana, Pasto possui uma divisão territorial em 12 comunas e, na zona rural, em 17 *corregimientos*. Sua fundação tem diferentes versões de datas e de fundadores, mas coincidem que foi entre 1537 e 1539. Seu nome deriva dos índios Pastos que ocupavam o território antes da conquista espanhola.

Segundo as projeções de população do Departamento Nacional de Estatística (DANE), citado no mesmo plano, a população de Pasto foi de 439.993 habitantes, no ano de 2015, dos quais 365.651 habitantes (83,1%) moravam na área urbana e os 74.332 habitantes restantes (16,9%) moravam na área rural. Nessas mesmas estimações do DANE, a população afro-colombiana radicada em Pasto representava 1,4% da população (6.131 habitantes), e a população indígena representava o 0,6% (2.871 habitantes).

La ciudad de Pasto, una ciudad fundada por conquistadores hispánicos a principios del siglo XVI, con aproximadamente 500.000 habitantes, está rodeada de 21 comunidades rurales y semiurbanas, que en conjunto constituyen unos 50.000 pobladores. Comunidades de raigambre indígena quillacinga y pasto, que continúan viviendo de acuerdo a pensamientos y prácticas culturales ancestrales en cuanto al ordenamiento de sus territorios y calendarios, la organización social, los sistemas y técnicas de producción

agraria y artesanal, la reciprocidad, etc., atravesados, desde luego, por el legado colonial y republicano de la religión cristiana, la propiedad privada, el urbanismo modernizante, etc. Hasta 1950 estuvieron constituidas como parcialidades de resguardo y cabildo. Con motivo del renacer indígena y por el reconocimiento constitucional de los resguardos y cabildos, hoy, recaban en esa alternativa (MAMIAN, 2009, p. 3).

No plano de desenvolvimento de Pasto, 2016-2019, se citam dados do DANE do ano 2013, sendo suas principais atividades econômicas as do setor terciário (48% do valor agregado municipal e com um valor próximo aos dois trilhões de pesos colombianos) com destaque para o comércio (14,4% do total do valor agregado municipal), atividade hoteleira, restaurantes, bares (10,8% do total), atividades imobiliárias (8,8%), indústria manufatureira (8,5%), construção de edificações (6,9%), entre outras.

No que tange ao uso do solo ambiental e agrícola do município de Pasto, no ano 2013, havia 60.309 hectares (81,2% do total) de bosques, 8.665 hectares (11,7%) correspondem à área dedicada a cultivos agrícolas, e 5.289 hectares (7,1%) correspondem a outros usos, não especificados pelo mencionado documento, que tomam como fonte o IGAC e o *Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (SI-GOT)*.

Na história da independência da Colômbia, nem todas as cidades estavam de acordo com a libertação da Espanha por via das armas – depois da ocupação francesa da Espanha ocorrida em 1808 – e apesar de proclamar a independência em 1810, a Colômbia atravessou um período de autonomia, mas não de independência, o qual se complicou mais depois do retorno de Fernando VII ao trono em 1813, com planos de reconquista na América. Nesse momento, os habitantes de Pasto, Santa Marta, Riohacha e parte de Popayan queriam um acordo com as autoridades novas. No entanto, em outras partes da Colômbia procurava-se a independência através da luta. Isso ocorreu em 1819, depois das batalhas do Pântano de Vargas e de Boyacá.

Figura 2 - Localização geográfica de Pasto na América do Sul



Fonte: Fonte: worldatlas.com (2015?).

Nos termos de Ortiz (2010), Pasto se opunha a independência da Colômbia obtida em 1819, especialmente por razões religiosas, já que a sociedade da época girava em torno de um modelo teocrático de organização político-social que lhe conferia a igreja católica, um enorme poder no mantimento da ordem tradicional e sacralizado. Os cidadãos de Pasto são chamados por Ortiz (2010) de contrarrevolucionários, porque para eles existia um ideal de fundo, inculcado pelo clero espanhol, que era lutar até a morte em defesa da religião e de seu rei. Em outras palavras, quem apoiava a independência era inimigo da religião.

Essa oposição ocasionou muito derramamento de sangue e morte de ilustres personagens de Pasto e da região, lutando contra o exército libertador de Simon Bolívar, que os derrotou no final, e impôs um regime de terror à cidade, no natal de 1822.

2.4 Conceitos principais

2.4.1 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”.

No entender de Buhlungu (2002, p. 156), Rousseau dá importância à democracia participativa, que significaria “[...] permitir a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade como um todo”.

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 novos conceitos 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.

Santos e Avritzer (2002) distinguem uma luta entre duas concepções do mundo na metade do século XX, a liberal-democracia e o Marxismo, que entendia por democracia a autodeterminação no mundo do trabalho como centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos (indivíduos-produtores).

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 regras (por exemplo, para a formação de maiorias) para a formação do governo representativo, transportando-nos a concepção hegemônica, de o pluralismo valorativo a redução da soberania. De fato, Bobbio (1986, p. 33-34, apud SANTOS, 2002, p. 47) radicalizou o argumento weberiano e por isso chegou a afirmar que “[...]. Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum”.

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 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. Habermas (1995) postula um princípio de deliberação ampla, e coloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo.

Ainda segundo Habermas (1997, p. 19), a teoria do discurso implica

[...] no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão. Esse processo democrático estabelece um nexos interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da etnicidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa.

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. Todavia, para esse autor, a democracia deliberativa é um ideal que se explica da seguinte maneira:

La democracia deliberativa es un ideal complejo con una variedad de formas, pero cualquiera sea la que adopte, debe referirse al ideal de razón pública, al requisito según el cual las decisiones legítimas son aquellas que “todo el mundo podría aceptar” o, al menos, “no rechazar razonablemente”. Sobre todo, cualquier concepción de la democracia deliberativa “está organizada alrededor de un ideal de justificación política” que requiere el razonamiento público libre entre ciudadanos iguales (Cohen, 1996). En primer lugar, tales justificaciones exigen que los ciudadanos trasciendan los típicos intereses propios de la agregación de preferencias y se orienten hacia el bien común. En segundo lugar, tal orientación pública debe ser mostrada para mejorar la toma de decisiones políticas respecto de la agregación, haciendo posible alcanzar fines comunes y un sistema justo de cooperación social sin presuponer un consenso social ya existente (BOHMAN, 2016, p. 108).

Outro grande aporte destas visões não hegemônicas é apresentado por Castoriadis (1997), para quem a democracia é a forma política explícita do regime da autonomia, é “*Autonomía: auto-romos (darse) uno mismo sus leyes. [...] Aparición de un eidos nuevo en la historia el ser: un tipo de ser que se da a sí mismo, reflexivamente, sus leyes de ser*”.

Entretanto, para Castoriadis (1997, p. 13), a participação também executa um papel muito importante, inclusive na definição das próprias leis que governam os cidadãos:

¿Puedo decir que pongo mi ley –ya que vivo necesariamente bajo la ley de la sociedad? Si, solo en un caso: si puedo decir, reflexiva y lúcidamente que esta ley es también la mía. Para que pueda decir esto no es necesario que la aprueba: basta con que haya tenido la posibilidad efectiva de participar activamente en la formación y el funcionamiento de la ley. La posibilidad de participar: si acepto la idea de autonomía como tal (no sólo porque resulte “buena para mí”), es porque evidentemente ninguna “demostración” puede obligar a poner en consonancia mis palabras y mis actos, la pluralidad indefinida de individuos pertenece a la sociedad conduciendo incluso a la democracia como posibilidad efectiva de participación igualitaria de todos en las actividades instituyentes del poder expícito [...].

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.

2.4.2 As falhas do modelo hegemônico de democracia e a emancipação social

Baseados nas concepções hegemônicas de democracia foram criados os modelos respectivos, os quais foram questionados até por Foucault (1972) em seu celebre debate com Chomsky. 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. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, a pesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades

e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.

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

Para B. Santos (2002, p. 32), um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul resultará do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa.

Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade de democracia participativa, só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementariedade entre as duas formas de democracia que contribuíam para o aprofundamento de ambas. Nesta complementariedade reside um dos caminhos da reinvenção da emancipação social.

Santos, (1987, p. 24) argumenta que a democracia imposta pelo modelo hegemônico mutilou a cidadania, expressando-se da seguinte maneira:

No Brasil atual (e em América Latina em geral, comentário nosso) em matéria política, desde a organização dos partidos à legislação da propaganda eleitoral, desde a proporcionalidade da representação às modalidades de representação, tudo isso somente pode se entender se examinarmos a maneira como foi decidido instituir a transição do regime autoritário para a nova forma política que está sendo experimentada. A definição atual da cidadania não escapa a essa regra. É uma cidadania mutilada, subalternizada, muito longe do que, habitualmente, em outros países capitalistas define o instituto.

Ao tratar das interações globais do mundo de hoje, Appadurai (2001) argumenta que a complexidade da economia global atual tem relação com certas deslocções fundamentais entre a economia, a cultura e a política.

Para explicar estas deslocções, ele chama atenção à relação entre cinco planos ou dimensões de fluxos culturais globais, que se denominam: a) a paisagem étnica, b) a paisagem mediática, c) a paisagem tecnológica, d) a paisagem financeira e e) a paisagem ideológica. O nome de paisagem faz alusão à forma irregular e fluida destas cinco dimensões, para se fazer notar que não se tratam de relações construídas objetivamente, senão por serem constructos resultados de uma perspectiva.

A democracia faz parte do que Appadurai (2001, p. 52) chama de paisagens ideológicas, que para ele são concatenações de imagens políticas que frequentemente têm que ver com as ideologias dos Estados, e as contraideologias dos movimentos orientados a conquistar o poder do Estado. Diz ele, que estas paisagens ideológicas estão compostas por elementos de uma visão ilustrada de mundo iluminista. Esta consiste, por sua vez, em uma cadeia de ideias, termos e imagens que incluem: as ideias de liberdade, de bem-estar, dos direitos, da soberania, da representação, e o mesmo que o termo maestro da democracia, como ele bem nomina.

Appadurai (2001) argumenta que a democracia se converteu no termo maestro por excelência e que ressoa com força em qualquer canto do mundo, mas que está localizada na junção de uma grande variedade de paisagens ideológicas compostas por distintas configurações pragmáticas de traduções um pouco cruas, ou pobres, de outros termos igualmente centrais ao vocabulário da ilustração. Propõe ainda que esta situação gera caleidoscópios terminológicos, sempre em renovação, na medida em que os Estados – assim como os movimentos que tentam conquista-los – buscam pacificar populações cujas próprias paisagens étnicas estão em movimento, e cujas paisagens mediáticas podem causar severos problemas às passagens ideológicas com as que entram em contato.

Assim, ele comenta que a fluidez das paisagens ideológicas se complica, em particular pelas crescentes diásporas, tanto voluntárias como involuntárias, de intelectuais que estão constantemente injetando novas cadeias de significados dentro do discurso da democracia nas distintas partes do mundo. Desta maneira, fica claro que o modelo hegemônico apresenta muitas falhas em seu padrão.

Uma das preocupações principais de 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. [...]”.

O OP surge dessa intenção que, de acordo com Santos e Avritzer, (2002), se manifesta em três das suas características principais:

- (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia

direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (AVRITZER, 2002, p. 66 grifo do autor).

Se bem que estes autores colocam como característica dos orçamentos participativos a combinação de democracia direta com democracia representativa. É importante aclarar que entre maior seja a força da democracia direta e mais se prescindir da democracia representativa, maior será a consistência do processo.

2.4.3 A participação e os orçamentos participativos

Sobre o objeto de estudo – os orçamentos participativos – é bom dizer que são um invento brasileiro com quase 50 anos de existência. A começar por Lages (SC), como a primeira experiência no final dos anos 70, do século 20, e que se pode colocar dentro do contramovimento, que Santos (2007) chama de cosmopolitismo subalterno, e que são conhecimentos produzidos desde o universo “[...] do outro lado da linha. [...]” (SANTOS 2007, p. 3), desde a semiperiferia mundial, o que além de dar mais relevância ao tema da dissertação, dá a estas epistemologias do sul, se não basta lembrar das palavras de Souza (2002, p. 343) a respeito:

Não obstante o Brasil, como país semiperiférico que é, costumeiramente ser muito mais um país importador que exportador de ideias teóricas, tecnologias e técnicas, em matéria de orçamentos participativos o nosso país tem sido um papel de destaque e pioneirismo .

Também, é importante lembrar aqui, que o orçamento público que se utiliza na América Latina é um invento de origem inglesa datado do século XIX, que faz parte dos conhecimentos deste lado da linha. Por outro lado, deixe-se claro que o invento brasileiro de OP é sobre o modelo europeu, inovando na maneira de elaboração e de tomada de decisões frente a investimentos, envolvendo a participação cidadã em um terreno que normalmente é privilégio dos técnicos e políticos.

Quanto à importância do orçamento para as relações políticas e administrativas, Santos (2002) explica que “[...] o orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato [...]”. Santos (2002, p. 465) ainda aclara que “[...] o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado. As decisões orçamentárias são, pois, decisões políticas fundamentais. [...]”.

Ao fazer uma aproximação ao tema do OP é importante entrar na definição, a qual UN-Habitat (2004, p. 17) afirma ser “[...] um mecanismo (ou processo) pelo qual a população decide, ou contribui, para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos, os recursos públicos disponíveis”.

Uma segunda definição é abordada por Souza (2002):

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

Avritzer (2003, p. 3-4), diz que:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica na reintrodução de elementos de participação a nível local, tais como os conselhos, a nível municipal representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentarias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.

O processo de participação é uma “[...] mudança de uma sociedade governada por “representantes” para uma sociedade na qual a direta participação dos cidadãos tem uma importância crescente” (DOWBOR, apud BUARQUE 2002, p. 91). Souza (2002, p. 332) entende como participação popular “[...] processos decisórios dos quais os indivíduos participarão plenamente, sem a tutela de uma instância superior. [...]”. O autor ainda salienta que “[...] participar, no sentido essencial de exercer autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático (a)”.

Rahnema (1996), que trabalha na desconstrução do conceito, assevera que o jargão moderno usa palavras estereotipadas do mesmo modo em que crianças que juntam as peças dos

brinquedos Lego, já que, assim como estes, as palavras se encaixam arbitrariamente, permitindo as construções mais fantásticas. Diz-se que não têm conteúdo, mas servem a um propósito: na medida em que estas palavras tenham sido separadas de um contexto, são ideais para fins de manipulação. «Participação» pertence a esta classe de palavras, afirma.

Este autor expõe que a palavra «participação» e «participativo» apareceram pela primeira vez no jargão do desenvolvimento no final da década de 1950. A causa da maior parte dos fracassos que tiveram os projetos de desenvolvimento foram atribuídos ao fato de que as populações foram marginalizadas nos processos relacionados com seu desenho, formulação e implementação.

Segundo ele, seguindo as recomendações de muitos de seus próprios expertos, algumas das grandes organizações de cooperação internacional estiveram de acordo que os projetos de desenvolvimento haviam fracassado devido ao fato de que o povo não foi consultado. Também descobriram que quando as pessoas estavam envolvidas nos projetos, se havia logrado mais com muito menos, inclusive em puros termos financeiros.

Rahnema (1996, p. 195-199) expressa que depois desse consenso, a palavra participação perdeu sua conotação subversiva inicial, e que se podem identificar ao menos seis razões para o interesse sem precedente que os governos e as instituições do desenvolvimento têm demonstrado recentemente ao conceito da participação:

- 1) O conceito já não é percebido como uma ameaça.
- 2) A participação voltou-se num lema publicitário politicamente atrativo.
- 3) A participação converteu-se numa proposição economicamente tentadora.
- 4) Percebe-se a participação como um instrumento de maior eficácia, assim como uma nova fonte de investimento.
- 5) A participação se está convertendo num bom mecanismo para arrecadar fundos.
- 6) Um conceito ampliado da participação poderia ajudar o setor privado a se envolver no negócio do desenvolvimento.

Sobre a participação popular, Silva (2008, p. 14) nos alerta que “[...] a atuação da sociedade seja por meio da consulta pública ou por meio da decisão de uso da coisa pública, passou a ser concebida como um novo paradigma de conceber e resolver os problemas da sociedade como um todo”. Quando se fala de participação haverá de se ter cuidado para que se trate de uma participação autêntica. Pois, como foi discutido anteriormente, o termo tem sido também usado pelo modelo capitalista triunfante para seus interesses.

3 UMAS SÃO DE CAL E OUTRAS SÃO DE AREIA¹¹

A pesquisa realizada buscou respostas às continuidades e descontinuidades dos exercícios participativos na América Latina desde o estudo de caso dos processos implementados nas cidades de Belém, e Pasto. Encontraram-se respostas interessantes que explicam a diferença nos resultados entre uma e outra cidade, como maiores estoques de capital social, o uso da descentralização territorial num exercício de democracia direta *stricto sensu* e a presença de vigorosos movimentos sociais que realizaram pedagogia cidadã e terminaram com suas lideranças no poder.

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 a seu favor.

Este trabalho possibilitou demonstrar que a existência do capital social na cidade de Pasto – materializado em práticas como a realização das *mingas*, e aliado à presença, em alguns momentos da história recente, de movimentos sociais bastante sólidos – é o que permitiu que os OP tivessem continuidade. Estes dois fatores levaram a se alcançar no município um *empowerment* cidadão verdadeiro, o qual não tem permitido a descontinuidade do processo através da exigência de sua realização em cada período de governo. Outro fator que favoreceu a iniciativa participativa em Pasto foi o uso da descentralização territorial, o que permite a participação direta da comunidade em todo o processo.

Apesar da terrível e prolongada tragédia que viveram os povos andinos durante a conquista e a colonização, no caso do município de Pasto, uma parte do substrato étnico e cultural foi mantido graças à mestiçagem e ao sincretismo, como o foi no caso da *minga*. As *mingas* são parte dos estoques de capital social do município de Pasto, dentro de um marco institucional que premeia a reciprocidade e a solidariedade, o que permitiu o fortalecimento de organizações recíprocas e solidárias e que, no fundo, permitiu o *empowerment* cidadão. As *mingas* de Pasto se baseiam na

¹¹ Necessidade de mesclar colheradas de cal com colheradas de areia para fazer o reboco de paredes.

reciprocidade generalizada (PUTNAM, 1995), o que lhes tem permitido superar os dilemas de ação coletiva, exercitando a solidariedade com a certeza de ter depois a reciprocidade.

Nos últimos anos, têm se apresentado um enfraquecimento das *mingas* em Pasto, ante a presença de uma luta desigual entre o modelo citadino e o modelo rural, que traz consigo a perda do capital social existente. Precisa-se fazer uso da mineração e arqueologia do capital social para reverter o processo de enfraquecimento das *mingas*, e inclusive alcançar estoques bem maiores aos historicamente conseguidos na cidade de Pasto.

O *empowerment* cidadão é o que tem levado a mobilizar com força as ondas opositoras das correntes hegemônicas da democracia participativa, e que se vêm manifestas no reclamo cidadão pela continuidade do processo. No caso de Pasto, a ferramenta valiosa nesse sentido, que produz movimentos fortes e sustentidos a favor da democracia participativa, se chama de “*Mesa Local de Participación*”.

Os professores de Nariño, que entenderam que os problemas da sociedade podem se resolver através da formação cidadã, baseados em sua cultura, têm conseguido fazer investimentos em intangíveis, que produziram maior capital social na região. Os educadores promoveram – especialmente ao final do século passado, dentro da população – princípios encaminhados a dar prioridade ao comunitário sobre o individual, a procurar despertar sentido de pertencimento, e o fortalecimento de identidades, assim como o fomento do arraigo ao território, suas necessidades, suas reclamações e suas potencialidades. Sobre isso, cimentaram-se as bases de uma participação autêntica e de uma cultura política mais consistente, aberta e propositiva.

Os professores, através de “*Los Inconformes*” fizeram a transformação para movimento político, e se é verdade que depois se desarticularam por meio da incorporação na estrutura da ADM-19, continuaram lutando e participando com êxito nas eleições regionais das décadas seguintes. Os princípios do movimento, como a não corrupção e a participação cidadã em *cabildos*, continuaram presentes em seus integrantes no momento de ocupar os principais cargos públicos no município e no departamento. O vigor dos movimentos populares dos anos oitenta do século passado, impulsionados pelo SIMANA, levaram à construção de um forte empoderamento e de um sentimento de pertencimento muito grande, em Nariño.

Em Pasto, os principais movimentos sociais promovidos pelos educadores procuravam – nos termos de Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (2010) – potencializar os índices de satisfação das necessidades avançadas, como a participação, a identidade, o entendimento e a liberdade. Na

maioria dos casos desde 1995 até a atualidade, os movimentos sociais chegaram ao poder através da transformação (HANGAN, 1998) no município de Pasto, o que permitiu um melhor desenvolvimento da democracia participativa, uma de suas bandeiras de luta.

A principal falha do processo participativo de Pasto é a falta de inclusão do exercício, já que a pororoca participativa *pastusa* dá mostra de ser muito excludente, marginalizando e discriminando vários setores, não somente algumas minorias, como negros, índios e LGBT, mas também o faz com populações de alta representatividade, como as mulheres e os jovens. Não existe em Pasto, desde seus inícios e até hoje, o interesse de se estender a mão a estas populações para que tenham garantida sua presença nos exercícios participativos.

Em Pasto por ser colocada a participação como um fim, o processo formou melhores cidadãos e permitiu o *empowerment* cidadã o que no longo prazo deu frutos e permitiu trabalhar em sua continuidade. Em Belém a participação foi o meio que tiveram as classes menos favorecidas para dar uma viragem a algumas situações de desigualdade social muito presentes na cidade sem que permitisse o *empowerment* da cidadania.

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 os mesmos estoques de capital social que a cidade de Pasto. Ali, os movimentos sociais urbanos foram cooptados, assim como o mesmo processo participativo, isso via práticas clientelistas, e porque 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 menor que o encontrado em Pasto, arrojando resultados diferentes, já que nesta cidade não se alcançou o mesmo sentimento de pertencimento pelo processo, pela existência de valores como a reciprocidade e a confiança se encontrarem em menores graus. 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 empoderamento 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). Enquanto que isso não ocorreu em Pasto, onde a delegação na participação foi eliminada, sendo a tomada de decisões via democracia direta, *stricto sensu*. Aliás, este artifício tem sido o mais poderoso e livre de esse tipo de problemas.

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. O processo participativo de Pasto, na maioria de períodos de governo, esteve em degraus mais altos que em Belém, mas também houveram períodos em que se localizou em graus menores dessa mesma escada. Portanto, a hipótese de que a continuidade do processo em Pasto se deve em parte ao fato de se haver alcançado maior abertura à participação popular não é certa, e a continuidade lá é explicada pelas outras hipóteses.

Também ocorreu que em Belém, entre os anos 1997 e 2004, os movimentos sociais chegaram ao poder na prefeitura através do que chama Hangan (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, algo muito similar ao encontrado em Pasto, parecendo que os governos não concebem 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 *tutelaje* (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.

Uma maior autonomia num processo que utiliza o artifício de descentralização territorial, um bom estoque de capital social, uma cultura política herdada dos movimentos sociais promovidos pelos maestros de Nariño no final do século passado, levaram a um ótimo sentido de pertencimento e um bom *empowerment* cidadão em Pasto. Essas são as variáveis que movimentam as correntes contra-hegemônicas. Elas também dão força e vitalidade à pororoca *pastusa*, e que ilude com muitos mais anos de presença de suas ondas rio acima, motivando processos de democracia participativa e um melhor desenvolvimento socioespacial.

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.

A cidade de Pasto precisa aprender do processo brasileiro que se devem gerar novos espaços participativos, que permitam uma mais consistente participação de mulheres, jovens, idosos, indígenas, negros, população LBGT, habitantes em situação de rua e demais grupos atualmente marginalizados. Isso permitirá, no futuro, revigorar o processo e recircular maior capital social, ganhar maior empoderamento comunitário e, portanto, uma solidez maior na democracia participativa. Precisa-se, no governo atual, fazer correções para eliminar entraves possíveis relacionados à interferência da prefeitura e a captura de líderes chaves e, definitivamente, colocar maiores quantidades de recursos para os investimentos.

Somente assim, pode-se acreditar que a participação não vai terminar sendo usada como uma estratégia legitimadora para favorecer um processo mais digno da democracia representativa do que da democracia participativa. De fato, o segredo da continuidade da prática participativa em Pasto passa por terem-se estoques bons de capital social, baseados no substrato étnico e cultural que sobreviveu ao período da conquista espanhola; bem como pela existência, nas últimas décadas do século passado, de processos de mobilização social ambiciosos.

Note-se que esses processos foram promovidos especialmente pelos professores do Departamento de Nariño. Isso gerou uma cultura política nova, e que tinha a bandeira da participação colocada no nível dos fins a serem alcançados; e pela realização de um exercício da democracia direta, *stricto sensu*, que pôde ajudar a entender quais variáveis são necessárias para que a continuidade dos processos participativos seja alcançada, e como estimular sua presença nos exercícios de participação cidadã.

O fato de que um processo logre sua continuidade, sem ser de todo consistente e aberto à participação comunitária, permite trabalhar em modificações e ajustes, para que verdadeiramente, seja alcançada uma participação autêntica e, desta maneira, consiga-se alcançar mudanças sociais positivas, com autonomia da sociedade; o que pode servir de inspiração e balizamento de muitos processos contra hegemônicos na América Latina.

4 O CAPITAL SOCIAL: RAZÃO DA CONTINUIDADE DO PROCESSO PARTICIPATIVO EM PASTO E SUA DESCONTINUIDADE EM BELÉM

Neste capítulo, procura-se dar uma primeira resposta às continuidades e descontinuidades dos exercícios participativos de Pasto e Belém. O capítulo se divide em seis subcapítulos: 4.1 As origens da *minga* e sua permanência até hoje, 4.2. A *minga*: a chave no êxito do processo participativo, 4.3. As *mingas* como capital social, 4.4. A superação dos dilemas da ação coletiva, 4.5. O capital social de Pasto trouxe a potenciação cidadã, e 4.6. Transferência e diminuição do capital social.

Parece mais fácil explicar as razões da continuidade do OP na cidade de Pasto do que de sua desapareição em Belém, porque tudo parece indicar que um fator do êxito no caso da cidade colombiana tem sido seu capital social, o que não permite que o processo acabe nos momentos em que seus mandatários o intentam. Muitas e variadas são as evidências dessa riqueza de capital social na cidade colombiana, o que admite fazer esta asseveração. 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. Somente comparando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das duas cidades, Belém e Pasto, a diferença já é bem significativa. Segundo o IBGE, em Belém, o IDH foi de 0,746 no ano de 2010, e no ano de 2013 foi de 0,729 (penúltima nas cidades capitais brasileiras, segundo (AZEVEDO JÚNIOR et al., 2016), enquanto em Pasto, segundo Ortiz-Benavides (2015), este mesmo índice foi de 0,89 no ano de 2012.

Inicialmente, procura-se demonstrar a existência do capital social na cidade de Pasto, e evidenciar suas origens e sua permanência no tempo, da mão da realização das *mingas*. Esse capital social, aliado à presença de movimentos sociais bastante fortes, tem tido um papel relevante no alcance do *empowerment* cidadão, e esta potenciação cidadã – ou *empowerment* cidadão – é o que não tem permitido a descontinuidade do processo, pois exige sua realização em cada período de governo.

Preende-se demonstrar que o processo de Belém foi descontinuado em parte pela falta de *empowerment* cidadão, o que não permitiu a reclamação da cidadania, a exigência de se fazerem

os orçamentos participativos. Isso pode ser explicado principalmente pela falta dos mesmos estoques de capital social na cidade de Belém, em relação à Pasto, e porque o artifício da delegação implementado em Belém é mais débil do que aquele da descentralização territorial utilizado lá. Uma última explicação sobre a falta de *empowerment* cidadão em Belém, se origina no fato de que tanto os movimentos sociais urbanos, como o mesmo processo participativo, foram cooptados através do uso de práticas clientelistas já usadas no passado.

4.1 As origens da *minga* e sua permanência até hoje

[...] yo recuerdo por ejemplo, cómo yo trabajé mucho en minga por ejemplo en el enteje [construção do teto de uma casa durante a realização de uma minga onde participam amigos, parentes e vizinhos do dono da casa], trabajé en las vías, trabajé incluso en las cosechas donde nosotros, en el guacho [hortas] que llamamos nosotros,[...] la minga, comenzó con la minga en la parte rural, se construyó colegios, se construyó puentes, se han construido iglesias, colegios, carreteras en base a la minga, mire ese trabajo tan solidario, pero es que la minga no sólo representa solidaridad, representa ese trabajo colectivo, sino que la minga trae valores, valores del respeto, valores de la solidaridad, valor del trabajo colectivo, entonces hay una serie de valores que trae la minga sí, como ancestral que es,

[...]

[...] se proyectó la minga hacia la participación ciudadana porque nosotros recolectamos esa memoria y nuestros ancestros, nuestros mayores también hacían sus diálogos en consejo, entonces nosotros también en el presupuesto participativo o cabildo o en las mingas de pensamiento, trajimos de la minga colectiva de trabajo, la transportamos a la minga de pensamiento, por eso nosotros llamamos, siempre decimos hagamos minga de pensamiento y cuando la gente hablamos de minga de pensamiento por lo menos en la parte rural es como ese valor innato que se tiene y acude la gente si, también se han hecho mindalas [trocas] de pensamiento, minga de la palabra también le llaman otros y en ese momento creo que se nos ha abierto la mente como para rescatar esos valores de identidad, que traen identidad cultural y transportarla a los procesos de participación (MALTE, 2017, entrevista).

A explicação de por que o exercício de orçamento participativo tem sobrevivido em Pasto 22 anos depois sua implementação pode ser explicada por um bom estoque de capital social existente neste município, o que permite a potenciação cidadã. Autores como Andrade (2012) acreditam que, sem dúvida, os exercícios de OP de Pasto tem uma relação estreita com sua identidade cultural, em especial a herdada pelas comunidades indígenas Pastos e Quillasingas. Dentre as tradições e costumes que têm sobrevivido desde a época pré-hispânica até o dia de hoje, recebe muita importância a das *mingas*.

“Minka” es la palabra quechua que significa trabajo agrícola colectivo en beneficio general de la tribu. Era la expresión más representativa de nuestras comunidades indígenas y que ha permanecido como legado cultural y de democracia participativa hasta nuestros días (ANDRADE, 2012, p. 5).

Esse capital social de Pasto tem uma longa história, que vem desde sua tradição indígena antes da chegada dos mesmos espanhóis a seus territórios, da qual sobrevivem algumas tradições, como a da *minga*. Segundo Acosta e Villota (2009, p. 28), baseados no “*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*”, “*el termino minga viene del quéchua “minka” que tiene dos acepciones: “Reunión de amigos y vecinos para hacer un trabajo gratuito en común, y de trabajo agrícola colectivo, solidario y gratuito con fines de utilidad social”*”.

Mora (apud ACOSTA; VILLOTA, 2009, entrevista) expressa que:

[...] *minga* es un concepto de cosmovisión, es una forma de vida, es un estilo de vida de las personas ancestrales nuestras, realmente de los Pastos y los Quillasingas y que la *minga* solamente va a conseguir ese concepto en Bolivia, Perú, Ecuador y en el sur de Colombia. La *minga* como tal significa solidaridad donde se trabaja por mí y luego se trabaja por los otros. En este concepto se han logrado cantidad de cosas para beneficio de las comunidades ancestrales y campesinas y últimamente para beneficio de las comunidades urbanas en el municipio de Pasto.

A origem da *minga* é pré-hispânica localizando-se a mesma no império Inca.

[...] Hablar de la *Minga*, es remontarse al pasado de estos pueblos, específicamente a la época de dominación incásica, según algunos estudiosos del problema y aun pre-incásico, según otros. Los primeros afirman que el sistema de trabajo cooperativo llamado *Minga* fue implantado por los Incas [...] [aún] “[...] que la existencia de este sistema de trabajo no se ha comprobado únicamente entre los Incas, sino también en la civilización azteca, en los pueblos asiáticos, etc. [...] (RAMIREZ, 1980, p. 93).

Autores como Diaz (1968) questionam a colocação da origem do cooperativismo na Europa, já que na América do Sul, desde séculos atrás este já existia.

[...] muchos años, siglos, mejor, que se inventará la acción comunal, ya la habían inventado y estaban haciendo *mingas* para mejorar caminos y construirlos donde no los había. Hoy han cambiado los nombres y se hace propaganda, pero fueron los indios primitivos los que inventaron de prestarse el brazo, para ayudarse en sus trabajos privados y para hacer obras de beneficio común (DÍAZ, 1968, p. 32).

Ibarra (1968) destaca, como atributos dos *pastusos*, o fato de serem amantes do lar nativo e sua fidelidade, sinceridade e lealdade postas à prova no decorrer dos tempos. E descreve ao *pastuso* como: valente, misericordioso, veraz, leal, sossegado, singelo e trabalhador; destacando suas virtudes cívicas, seu aporte a paz, sua obediência às leis, e sua lealdade. Diaz (1968) manifesta que estes atributos não são somente dos *pastusos*, senão dos *nariñenses* em geral, para o qual coloca outros importantes exemplos que demonstram a existência desse capital social na sociedade deste departamento da Colômbia.

Ele diz, falando da generosidade, que para o *nariñense* o mandato do amor ao próximo não é letra morta, mas atitude viva. Este autor coloca como exemplo o fato de que muitos cidadãos doaram seus bens para construir bens de interesse social. Exemplar são os hospitais como o San Pedro, o asilo de loucos em Pasto, o asilo de idosos, institutos, orfanatos, creches, refúgios, entre outros, que se construíram graças à generosidade da população.

Na educação segundo Diaz (1968), foram os cidadãos quem fundaram, estabeleceram e puseram a funcionar as primeiras escolas, e que não somente o governo as tinha, já que em muitos lugares específicos já tinham fundado colégios, seminários e escolas. Nem se precisa falar do que cita o autor no que se refere a outras obras públicas. A saber, ele afirma que em Nariño uma imensa maioria de ferrovias se fez com os investimentos do tesouro departamental e o fruto do trabalho físico da população, através das *mingas*.

Erazo (2002) manifesta que a tradição cívica da sociedade *pastusa* é, sem dúvida, um dos fatores que têm contribuído de maneira significativa a incubar esta experiência exitosa de OP até o momento. Ele afirma que a manifestação mais evidente desta tradição se expressa na *minga*, antes de tudo vigente no setor rural e nos setores populares de Pasto. A mesma recebe especial destaque – dentro do povo *pastuso* – a população indígena e camponesa, onde são mais arraigados à reciprocidade e ao costume das *mingas*.

Gutiérrez (2012) – numa pesquisa que logrou na Colômbia o Premio Alejandro Ángel Escobar 2007 em Ciências Humanas – conhecendo que as resistências dos *pastusos* à República constituíram principalmente uma manifestação de identidade e autonomia regional, procurou responder: o que fez com que em seu desenvolvimento os índios se juntassem e enfrentassem, primeiro os exércitos republicanos e mais tarde as próprias elites locais, quando estas optaram por unir-se com os patriotas¹²?

Gutiérrez (2012) defendeu a hipótese de que o que os índios de Pasto essencialmente trataram de defender foi um modelo de vida. Eles se adaptaram com dificuldades ao longo do período colonial, mas que em longo prazo demonstrou que podia garantir sua subsistência, reprodução material e simbólica, e ao qual a ordem republicana ameaçava destruir: as comunidades corporativas que o regime colonial havia instituído sob a denominação de povos indígenas.

¹² É importante esclarecer que depois da guerra de independência, com a vitória dos exércitos patriotas, os índios de Pasto e alguns camponeses se sublevaram de uma maneira inesperada e violenta nos anos 1824 e 1825 contra o regime republicano recentemente estabelecido.

Este autor dá conta do processo complexo e doloroso de desarticulação das comunidades andinas originárias. Desde cedo, elas foram forçadas a adaptar-se a um modo de vida novo, imposto e estranho de organização social e política: as repúblicas de índios. Simultaneamente, as estruturas e manifestações culturais tradicionais eram arrasadas e substituídas pelas que portavam os novos conquistadores.

Conclui ele, que ainda que essa tragédia terrível e prolongada que viveram os povos andinos não fosse suficiente para destruir totalmente o substrato étnico e cultural que foi mantido graças à mestiçagem e ao sincretismo. Isso se encarnou com as variações e matizes próprios de cada momento e lugar, nas comunidades indígenas coloniais novas. Manifesta, também, que graças a um longo processo de adaptação e resistência, estas comunidades não só sobreviveram ao regime colonial hispânico, mas também que lhes sobraram forças para resistir à acometida militar e política do liberalismo republicano.

Como ganhos de suas rebeliões contra a república, apesar da derrota, ressaltam-se:

[...] la permanencia de los resguardos, los conventos, las cofradías, las cajas de comunidad, los pequeños cabildos y, además, la supresión del tributo. Aunque no era el mejor de los mundos, los campesinos indios, en medio de sus miserias, lograron preservar los fundamentos de su supervivencia y de su identidad comunitaria, en muchos casos, hasta el día de hoy. [...] (GUTIÉRREZ, 2012, p. 250).

Precisamente, dentro desse substrato étnico e cultural mantido encontra-se a *minga*.

Se identifica a la Minga como una de las representaciones más significativas que han perdurado no solo por su valor trascendental ancestral, sino también por su funcionalidad y efectividad en la organización y gestión comunitaria. El sector rural ubicado en las zonas periféricas de la ciudad de Pasto conservan aun esta tradición [...] (ACOSTA; VILLOTA, 2009, p. 51).

Para entender um pouco sobre isto, é necessário explicar que, antes da chegada dos espanhóis, funcionavam os *ayllus* andinos.

Los ayllus constituyeron el fundamento de la estructura social andina prehispánica y se basaban en las relaciones de parentesco, **reciprocidad** y redistribución. [...] Eran también unidades de producción que trabajaban en común unas tierras poseídas también en común, mediante mecanismos de **cooperación y reciprocidad** que mejoraban directa o indirectamente (mediante obras de infraestructura) la productividad del trabajo en cada parcela. Igualmente desarrollaban **labores en conjunto para beneficio de la comunidad, del Estado o del clero**. [...] (GUTIÉRREZ, 2012, p. 41, grifo do autor).

Ainda segundo Gutiérrez (2012), as comunidades de camponeses-índios dos Andes foram um típico produto colonial marcado por um notório hibridismo econômico, social, político e cultural que as levaram a um sincretismo. Ele afirma que na cultura destas comunidades indígenas conviviam, num permanente jogo dialético de adaptação e resistência, rasgos culturais ancestrais misturados com os impostos.

4.2 A *minga*: a chave no êxito do processo participativo

Para muitos dos entrevistados nesta pesquisa, a *minga* executa um papel fundamental no êxito do processo de OP, como bem o expressa o atual prefeito de Pasto:

[...] viene de esa herencia, sí, este es un pueblo muy tradicional, muy tradicionalista que mantiene todavía como usted sabe la última provincia en aceptar la independencia fue esta, era muy fiel al rey y seguía fiel al rey por sus principios, sus valores y también alejado del centro del país, yo creo que eso ha influenciado. La minga es una de las cosas más bonitas que tiene, es una comunidad unida para hacer una obra, se sigue manteniendo, se conserva y creo que se preservará por mucho tiempo, es una de las tradiciones que ayudan en el desarrollo de muchos proyectos, [...] (OBANDO, 2017, entrevista).

No caso do OP de Pasto, este é denominado como *cabildos*, aquela forma de governo dos resguardos indígenas que vem da tradição hispânica e foi *resemantificada* pelos nativos.

Los resguardos son una de las formas de propiedad colectiva, gobernados por los cabildos como continuación de los antiguos cacicazgos, tierras alinderadas mediante amparos y títulos coloniales reconocidos por la Ley 89 de 1890 y la Ley 715 de 2001, aunque esta institución Fue impuesta por la Corona española como organización política y centro de reproducción de dominación, hoy con el pasar de los años las comunidades indígenas se la han apropiado y resemantizado. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL DE COLOMBIA, Art 63, 329, 356, 1991,) (CARRIÓN, 2015, p. 137).

Falando da herança ancestral da qual proveem os *cabildos*, Lara (2008, p. 45) expressa que eles vinham “[...]. De nuestros indígenas, los Sindawas, los Quillasingas y Pastos, ellos practicaban los encuentros comunitarios, reuniones que se hacían entre autoridad y ciudadanos con el fin de que los primeros lograran escuchar y conocer las necesidades de sus pobladores y entre todos proponer alternativas de solución. [...]”.

Para Cabrera (2017, entrevista), também, o êxito do processo participativo de Pasto passa pela *minga*:

[...] hay una tradición, como esta zona viene de una tradición campesina donde ha habido lo que llama las mingas, la palabra minga es una vaina del trabajo en común no, entonces como otro, un referente cultural que ha hecho que exista como en el imaginario de la gente

eso, el trabajo en común, pienso para mí que esa es la explicación no (CABRERA, 2017, entrevista).

Na mente de alguns autores, bem como de várias lideranças cívicas, acadêmicas, funcionários e ex-funcionários públicos, e a comunidade em geral está posto que sem dúvida a existência das *mingas* tem relação com o êxito do processo. Mas nenhum deles sustenta teoricamente que as *mingas* são capital social, e muito menos demonstraram que o capital social permite o *empowerment* cidadão, e que isto é o que permite realmente a continuidade do processo, sendo necessário pelo autor deste trabalho avançar nessa tarefa.

4.3 As *mingas* como capital social

A *minga* faz parte de um capital democrático que tem a cidade de Pasto, ou seja, da acumulação de ativos sociais e cívicos que resultam de processos de consolidação de aprendizagens de um território, de sua experiência histórica e de seus territórios vizinhos (HERNÁNDEZ, 2006). Este autor 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).

Ao entender de Furlanetto:

É possível concluir que o capital social de uma determinada comunidade pode proporcionar o desenvolvimento de normas de cooperação e reciprocidade, bem como interferir sobre organizações formais, sistema judiciário ou empresas, podendo moldá-las segundo os interesses dessa comunidade. Esse é também o entendimento de Coleman (1990), ao informar que o capital social contribui para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, bem como de Putnam (1993), quando declara que o capital social poder ser mais importante até do que o capital físico ou humano para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o desenvolvimento econômico (FURLANETTO, 2008, p. 63).

Furlanetto (2008, p. 62-63) propõe que também é importante esclarecer que o capital social pertence a uma categoria de capital bastante particular. “[...] 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. [...]”. Nessa ordem de ideias, para ele 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)”.

Desta maneira, explicações de por que em Pasto se alcança uma continuidade maior nos processos participativos pôde ser feita por maiores graus de civismo, que seriam originados por um maior capital social existente e por uma melhor aprendizagem coletiva. No caso desta cidade, estar-se-ia perto do que chamou Putnam (1995) de uma comunidade cívica.

[...] na comunidade cívica os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava de “interesse próprio corretamente entendido”, isto é o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é “esclarecido” e “não míope”, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros¹³ (PUTNAM, 1995, p. 102).

No entender dele:

Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes. [...]. Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo (PUTNAM, 1995, p. 102).

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 coletivamente¹⁴. [...]”.

De fato, Navarro (2017) – prefeito que deu início aos orçamentos participativos em Pasto – acredita que para o êxito do processo nesta cidade colombiana, tem sido chave o cumprimento do acordado, o que sem dúvida leva à confiança.

[...] en esto hay que tener un buen diseño para que las cosas se hagan organizadamente y después **cumplir** con lo que se acordó en el presupuesto. eh... tan importante como la buena preparación y la buena ejecución dentro de las tareas de participación es **el cumplimiento de lo acordado**. Yo, me he encontrado muchas otras experiencias que no se cumplen y si no se cumple pues la gente le pierde la fe y la, le pierde la, la, la, [confianza] el apoyo deja de apoyar este método pero cuando se cumple digamos ya hay

¹³ “Tocqueville, Alexis de. Democracy in America. Edited by J. P. Mayer and translated by George Lawrence. Garden City, N.Y., Anchor Books, 1969. p. 525-8”.

¹⁴ “Granovetter, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. American Journal of Sociology, 91:481-510, nov. 1985”.

una primera condición que se hace necesaria [...] (NAVARRO, 2017, entrevista, negrita do autor).

Falando sobre esse mesmo período administrativo do governo de Antonio Navarro Wolf, Erazo (2002) manifesta:

Uno de los logros palpables de dicha administración fue la **recuperación de la confianza** de los ciudadanos en el gobierno municipal con la delegación de una parte importante del poder del alcalde y del Concejo Municipal en el ciudadano y las organizaciones comunitarias de base, mediante la realización de los cabildos abiertos, específicamente en la zona rural que decidirían sobre el presupuesto (p. 5, negrita do autor).

Os momentos mais difíceis do processo de Pasto têm sido aqueles em que aparece o descumprimento e “[...] *en muchas ocasiones ha habido promesas en el cabildo que nunca se cumplen y eso tal vez es lo que más defrauda al ciudadano. [...]*” (OBANDO, 2017, entrevista) o que tem levado a perda da confiança.

Também esse tema foi muito recorrente quando os funcionários entrevistados deste período de governo falaram sobre o processo no período anterior (o mais fraco a seu juízo (2012-2015)). Nos termos de Rosero (2017, entrevista, negrita do autor), no seu entender brocou a confiança cidadã, chegando a afirmar que “[...] *hubo una ruptura en la administración pasada, la comunidad ha sentido mucha **desconfianza**, en el sentido de que, de que han estado atentos en que lo que estemos proponiendo desde la administración no sea una oferta institucional [...]*”.

Diz Gambetta (1998) que “Uma profunda desconfiança dificilmente é eliminada através da experiência, porquanto ela impede as pessoas de terem a experiência social adequada, ou, o que é pior, induz a atitudes que valorizam a própria desconfiança [...]” (apud PUTNAM, 1995, p. 179), o que de fato sucedeu no período anterior no município de Pasto e que agora deve afrontar o governo atual.

As *mingas* fazem parte das regras de jogo destas comunidades, ou seja, fazem parte das instituições da cidade de Pasto, e as instituições, diz North (1994), formam a estrutura de incentivos de uma sociedade e as instituições políticas e econômicas, conseqüentemente, são os determinantes básicos do desempenho econômico, são às regras de jogo.

Las instituciones, entonces, son sistemas de normas y de relaciones sociales estables que resultan de las interacciones en un grupo de personas, y que tienden a producir la satisfacción de necesidades de algunos o de todos ellos (beneficios para) a un costo menor que en forma individual, o que sería imposible de producir de otra manera. El capital social individual es propiedad de quien puede beneficiarse de ello; el capital social comunitario no es propiedad de nadie, pero contribuye al beneficio del grupo (DURSTON, 2000, p. 22).

Para Durston (2000, p. 26), “[...] *el capital social toma dos diferentes formas básicas: el individual (el crédito de reciprocidad que posee una persona a través de relaciones y redes de relaciones con otros individuos) y el comunitario (instituciones socioculturales que posee la comunidad como un todo)*”.

Sobre as instituições, North (1994) agrega que o tempo, em relação com a mudança econômica e social, é a dimensão na qual o processo de aprendizagem dos seres humanos molda a evolução das sociedades. Ele se refere ao fato de que as crenças que os indivíduos, os grupos e as sociedades detêm – mediante as quais se determinam suas opções – são uma consequência da aprendizagem no tempo, inclusive passando de geração em geração, o que North chama de aprendizagem coletiva. Para ele, a interação entre as instituições e as organizações conforma a evolução institucional de uma economia, e afirma que se as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empresários são os jogadores.

As organizações são compostas por grupos de indivíduos vinculados por algum propósito comum para lograr certos objetivos. Para North (1994), as organizações incluem corpos políticos (como partidos políticos, o congresso, as prefeituras, entes reguladores), corpos econômicos (como empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), corpos sociais (como igrejas, clubes, associações desportivas) e corpos educativos (como escolas, universidades, centros de capacitação vocacional).

O que North quer explicar, com isso, é que as organizações que começam a existir refletem as oportunidades oferecidas pela matriz institucional. Isso quer dizer que se o marco institucional premia a pirataria, conseguintemente, eles nascerão organizações piratas; e se o marco institucional recompensa as atividades produtivas, surgirão organizações comprometidas com essas atividades. Indica o autor, que a chave é o tipo de aprendizagem que os indivíduos adquirem durante tempo na sociedade e, nesse contexto, o tempo não só implica as experiências e o saber atuais, mas também a experiência acumulativa de gerações passadas, que se encontram incorporadas na cultura.

A aprendizagem coletiva consiste nas experiências que passaram pelo lento teste do tempo, e que se acham inseridas em nossa língua, nossas instituições, nossa tecnologia e nosso modo de fazer as coisas. Hayek (1960, apud NORTH 1994, p. 364), assegura que se trata de “a transmissão no tempo de nosso acervo acumulado de conhecimentos”. É a cultura a que proporciona a chave para a dependência do curso (uma noção empregada para descrever a poderosa influência do

passado no presente, e no futuro). North afirma que a aprendizagem atual, de qualquer geração, tem lugar no contexto das percepções provenientes do saber coletivo.

Nessa ordem de ideias, as *mingas* fazem parte da aprendizagem coletiva das comunidades de Pasto, que têm passado por esses testes do tempo, e que têm sido transmitidas no decorrer do tempo com um papel chave na cultura, em sua permanência numa matriz institucional que incentiva a reciprocidade, a solidariedade e a confiança. A *minga* é uma associação civil, porque nos termos de Acosta e Villota (2009, p. 33) “[...]. *En la minga el plano colectivo prevalece, la propiedad no es individual, se comparten las responsabilidades, como los logros, de ahí que los espacios sean trascendentales, sobrepasando el plano material, y estableciendo un lugar común* [...]”.

As *mingas* são instituições que lutam por objetivos comuns, e é importante ressaltar que “No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. [...]” (PUTNAM, 1995, p. 103), lembrando-nos, este autor, que Tocqueville afirmou que “[...] somente a ação que os homens exercem uns sobre os outros renova os sentimentos e as ideias, engrandece o coração e promove o entendimento¹⁵”. Como expressa Putnam (1995, p. 128), “[...] a comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade”.

Em estudos realizados com cidadãos de cinco países, Putnam (1995, p. 103-104) mostrou:

[...] que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social participação política e “competência cívica subjetiva”¹⁶. A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos.

Acosta e Villota (2009) afirmam que na *minga* se expressam, entre outros valores, a solidariedade, a amizade, a participação e o compromisso. Assim como seu sentimento de pertencimento, já que cada participante se sente membro da comunidade.

[...] Cada uno siente que su presencia y trabajo son importantes para alcanzar un objetivo común, y es aquí donde la **reciprocidad** es el principio fundamental que todo trabajo o servicio recibido por familia debe ser compensado por su equivalente en el tiempo y ocasión apropiada (ACOSTA; VILLOTA, 2009, p. 28, grifo do autor).

Como diz Putnam (1995, p. 177): “O capital social facilita a cooperação espontânea. [...]”. E é que “[...] a cooperação se baseia numa noção muito viva da importância recíproca dessa cooperação para os participantes, e não numa ética geral da união entre os homens ou numa visão orgânica da

¹⁵ “Tocqueville, Democracy in America. p. 515”.

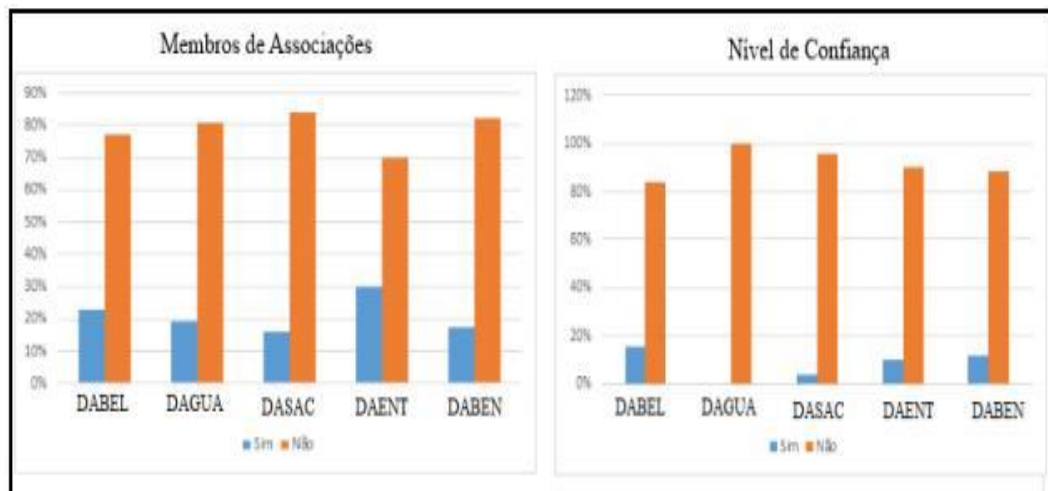
¹⁶ “Almond ; Verba, The civic culture. cap. 11”.

sociedade¹⁷” (PUTNAM, 1995, p. 178). Tudo isso mostra que, na realidade, as *mingas* são capital social, e fazem parte das regras de jogo dos cidadãos de Pasto. E esse marco institucional, que premia a reciprocidade e a solidariedade, tem permitido o fortalecimento de organizações recíprocas e solidárias.

Por outro lado, em Belém do Pará, 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.

Gráfico 1 - Associativismo e Confiança por Distrito Administrativo de Belém PA



Fonte: Azevedo Junior et al. (2016).

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 maior estoque de capital social.

¹⁷ “Geertz, The rotating. Credit association. p. 244”.

“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.

4.4 A superação dos dilemas da ação coletiva

Em Pasto, especialmente em sua área rural, evidenciam-se ferramentas para superar os dilemas da ação coletiva das que fala Putnam (1995), e que são indispensáveis no desenvolvimento das regiões. O exemplo escolhido por ele para explicar o tema da ação coletiva é a famosa parábola de Hume, do século XVIII:

Teu milho está maduro hoje. O meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto, não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com a tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua (apud PUTNAM, 1995, p. 173).

Sem dúvida, esse tipo de dilema não se encontra na área rural de Pasto, onde é muito forte a reciprocidade, a confiança e a solidariedade, como se pode ver no seguinte depoimento de uma entrevistada:

[...] trabaje incluso en las cosechas donde nosotros, en el guacho (huertas) que llamamos nosotros en donde nosotros íbamos a cosechar a sembrar al vecino y el vecino nos daba el almuerzo y nosotros nunca, no cobrábamos un peso y luego íbamos a la cosecha, nosotros teníamos, sembrábamos pero teníamos derecho a la cosecha y cuando íbamos a la cosecha, el dueño, el propietario del lote nos daba la ración, por ejemplo si íbamos a cosechar papa, nos daba un bulto de papa, por decir algo, tome su bulto de papa, pero nunca fue cobrado un peso, si, no todo lo hacía por solidaridad pero en recompensa también el propietario del terreno, entonces hay había una minga de cosecha, una minga de siembra, una minga de cosecha y todo eso lo hacía gratuito [...] (MALTE, 2017, entrevista).

Estudiosos da *minga* definem, como Mayer (1974), a reciprocidade própria destes sistemas como:

[...] el intercambio normativo y continuo de bienes y servicios entre personas conocidas entre sí, en el que, entre una prestación y su devolución debe transcurrir un cierto tiempo, y el proceso de negociación de las partes, en lugar de ser abierto regateo, es más bien encubierto por formas de comportamiento ceremonial. Las partes interactuantes pueden ser tanto individuales como institucionales (apud RAMIREZ, 1980, p. 94).

Esta autora explica que a permanência das *mingas* e da reciprocidade até a atualidade não se deve somente a razões culturais, senão que sua continuidade obedece especialmente a razões econômicas.

Aunque el mantenimiento de la reciprocidad (minga) se deba en gran parte a la tradición, ésta continúa teniendo vigencia por razones de carácter económico (estructura}), pues es el trabajo comunitario la base fundamental para la obtención de los bienes indispensables de la subsistencia campesina, dadas las condiciones en que se devuelven; falta de recursos técnicos agrícolas, escasez de recursos económicos para la adquisición de elementos básicos, que podrían suplantar este sistema tradicional de cultivo y por el estado de atraso manifiesto en todo el sistema agrario del (de estos) país(es andinos), en el que la agricultura y la tenencia de la tierra no han sido planificadas. De esta manera podemos recalcar que la minga es el elemento básico para la subsistencia de esta comunidad, ya que de esta forma se siembra, se cosecha, es decir se obtiene la alimentación; además se fabrican casas, se construyen caminos, se hacen las fiestas y se mantienen unidos dentro de su comunidad (RAMIREZ, 1980, p. 94).

As *mingas* se baseiam na confiança mútua, aquela mesma que falta no dilema da parábola de Hume, e “Para haver cooperação é preciso não só confiar nos outros, mas também acreditar que se goza da confiança dos outros” (GAMBETTA, 1988, apud PUTNAM, 1995, p. 174). Essa confiança mútua, e essa solidariedade, é muito evidente nas falas de vários dos entrevistados em Pasto a respeito do processo participativo.

[...] y pudimos hacer una metodología, una metodología que era totalmente diferente al resto de la ciudad de Pasto y la metodología consistía en hacer unas reglas de juego de convivencia si, independientemente de las reglas de juego que colocaba la administración, yo coloque unas reglas de juego paralelas que consistía en la **solidaridad**, consistía mucho como en los valores no, que eran la solidaridad, consistía mucho en el acompañamiento, en el apoyarse, en trabajar, en ayudar uno al vecino, que si yo ya la tengo pues hagámosle al vecino, sí, unas reglas importantes que permitía entretener unos lazos de amistad y esa metodología permitió concertar 14 proyectos de los cuales se ejecutaron 13, el otro proyecto se ejecutó ya en la otra administración [...] (TAPIA, entrevista, 2017, grifo do autor).

Tanto esta confiança mútua como a solidariedade são refletidas, inclusive, por fora de sua própria comunidade, já que como se depreende de Durston (2000), elas confiam em outras comunidades a nível dos *corregimientos*, o que é definido como capital extracomunitário.

[...] luego vamos priorizando en consenso con las veredas, tal es el caso que unas veredas **ceden, hay solidaridad**. Por ejemplo el caso de Obonuco para construir una vía principal cedieron todas las veredas, dijeron toda esa que no la den a esa vía y todos cedieron, pero entonces, ellos dicen, negocian, no para el próximo cabildo pues ojalá, ya cuando sea el próximo cabildo tengamos oportunidad para nosotros y eso es lo cierto que así hemos hecho.

[...] se hacen unos consensos, los consensos en asamblea general y los consensos en general prima sobre los demás y púes si va a haber alguien quien lidere todo este proceso y va diciendo esta necesidad es prioritaria por esto, esto y esto, si y algunas, en general, **las veredas ceden**, pero si una que otra dice no, a veces dice el presidente como presidente

dice, no es que en mi vereda necesito esto y porque todo se va a ir allá, por ejemplo como paso en Gualmatán allá se le dio todo a la institución educativa, pues la institución educativa era para todos, entonces ahí hay un proyecto estratégico. Entonces, unos, el líder que es uno de los buenos líderes que tienen una visión corregimental, global será el que pase a explicar sí y sí ese es buen líder, transparente, con ética, la gente tiene **credibilidad y confianza**, entonces la gente dice sí, esto es así, esa es la realidad **y ceden**. [...] (MALTE, 2017, entrevista, grifo do autor).

A este respeito, Putnam (1995, p. 180) afirma que: “[...] A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança [...]”. Dessa maneira, transita-se num círculo virtuoso que faz mais cívica uma comunidade, como tem acontecido nos últimos anos em Pasto, especialmente nas comunidades rurais. Ele assegura que a confiança social pode manar das regras de reciprocidade e dos sistemas de participação cívica, e assevera que as mais importantes dessas regras são as de reciprocidade, as quais são muito vitais em Pasto.

Putnam (1995, p. 181) expõe a existência de dois tipos de reciprocidade: a reciprocidade balanceada ou específica, e a reciprocidade generalizada ou difusa.

[...] A primeira diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor; por exemplo, quando colegas de trabalho trocam seus dias de folga [...]. A reciprocidade generalizada diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro. A amizade, por exemplo, quase sempre implica reciprocidade generalizada.

“As regras de reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social. As comunidades em que esta regra é obedecida tem melhores condições de coibir o oportunismo e solucionar os problemas da ação coletiva¹⁸” assevera Putnam (1995, p. 182). E em Pasto se tem muita reciprocidade generalizada, o que ajuda a explicar porque nesta cidade se tem logrado superar os dilemas da ação coletiva. “A regra da reciprocidade generalizada serve para conciliar interesse próprio com solidariedade” como lembra Taylor (1982 apud PUTNAM, 1995, p. 182).

Num sistema de reciprocidade, todo ato individual geralmente se caracteriza por uma combinação do que se poderia chamar de altruísmo a curto prazo e interesse próprio a longo prazo: eu te ajudo agora na expectativa (possivelmente vaga, incerta e impremeditada) de que me ajudarás futuramente. A reciprocidade é feita de uma série de atos que isoladamente são altruísticos a curto prazo (beneficiam outrem à custa do altruísta), mas que tomados em conjunto normalmente beneficiam todos os participantes.

¹⁸ “Ostrom, *Governing the commons*. p. 200, 211. Contudo, Ostrom (p. 38) mostrasse cético quanto às explicações em que as normas são consideradas variáveis "subjetivas" inobserváveis”.

Explica Putnam (1995 p. 182), que “A boa regra da reciprocidade generalizada em geral está associada a um amplo sistema de intercâmbio social. Nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver intercambio. [...]”. Não existe muita diferença entre a *minga* e a *aiutarella*, aquela prática de intercambio agrícola entre famílias vizinhas muito praticadas pelos meeiros da Itália Central que menciona Putnam (1995, p. 175) “[...] que são ainda mais surpreendentes à luz da lógica implacável da ação coletiva. [...]”.

Só que na *minga*, além da cooperação entre vizinhos, estão em jogo valores culturais e uma extensão da cooperação para outras atividades comuns, sendo inclusive mais arrojada e vigorosa esta última prática.

“[...]. A cooperação voluntaria é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” havia afirmado Putnam (1995, p. 177). E essa reciprocidade e solidariedade são muito manifestas na comunidade rural de Pasto, o que evidencia um bom estoque de capital social que tem permitido o exercício de OP a alcançar uma boa continuidade no decorrer do tempo. Especialmente porque tem permitido construir sentido de pertencimento na comunidade que reclama os exercícios participativos, ou seja, tem-se alcançado o empoderamento ou potenciação cidadã.

[...] la comunidad del municipio reclama que haya PP., ya lo tiene en su mente y ya sabe esta necesidad que tenemos la podemos lograr de esta o de otra manera pero definitivamente si la podemos lograr a través de PP si este es nuestro deseo. [...] les gusta la participación, ya está interiorizado en el ciudadano pastuso que debe de haber un cabildo, extrañan cuando no lo hay [...] (OBANDO, entrevista, 2017).

A descontinuidade do processo em Belém poderia ser explicada à luz da inexistência de um similar estoque de capital social, arrojando resultados diferentes, já que nesta cidade não se alcança o mesmo sentimento de pertencimento pelo processo, pela inexistência de valores como a reciprocidade e a confiança nos mesmos graus da cidade de Pasto.

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse [...]. Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança [...] (COLEMAN, 1990 apud PUTNAM, 1995, p. 177).

Enquanto 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:

[...], de 100% dessas comunidades que vão para essas plenárias, que vão na ânsia de conseguir alguma coisa, eu acho que 10% ou menos, 5% são beneficiadas com obras locais, as obras estruturais não, beneficiam o bairro, o distrito como um todo, mas a gente ainda tem muito aquela questão de minha rua, quero a minha rua, e tal (PABLO RAPHAELSON VINAGRE, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 394).

Falando do período do OP, um entrevistado expressa que:

[...] 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. Isso ocorreu em Pasto, mas não aconteceu em Belém.

4.5 O capital social de pasto trouxe a potenciação cidadã

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.

Para ele, 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) 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 empoderamento. Uma primeira condição para que exista um empoderamento pleno é a existência de um bom estoque de capital social, como parece ocorrer em

Pasto. 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.

Este autor diz que o critério central é o da transformação de setores sociais excluídos em atores, e da nivelção até acima de atores fracos, e que a ênfase está no grupo que protagoniza seu próprio empoderamento, não numa entidade superior que dá poder às outras. E manifesta que é a antítese do paternalismo – a essência da autogestão – que constrói, sobre as forças existentes de uma pessoa, o grupo social, suas capacidades para “potencia-las” e dizem aumentar essas forças pré-existentes. A *minga* é uma mostra do capital social existente na cidade de Pasto, e do que tem permitido alcançar o *empowerment* emancipatório na comunidade.

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 circunstancias e de alcançar seus próprios objetivos, lutando pela maximização da qualidade de suas vidas.

Baseado em Allegretti et al. (2011), pode-se afirmar que *empowerment* cidadão ou potenciação, como também é chamado, é a implicação direta da população na tomada de decisões, sua articulação coletiva e o desenvolvimento de capacidades para fazer uso do poder, o que é muito evidenciado nas *mingas* realizadas no sul da Colômbia.

O ex-prefeito Navarro (2017) manifesta sobre os exercícios de OP, denominados *cabildos* pelos cidadãos *pastusos* que:

[...] los cabildos dieron un **empoderamiento** de la sociedad, pero si es importante, cuando yo llegue las juntas de acción comunal estaban muy desacreditadas en la alcaldía de Pasto y el tercer año hubo elección de juntas y se llenó la plaza central, la plaza de Nariño (se llama la plaza central de Pasto) de gente en la posesión de las juntas, o sea las juntas se acreditaron mucho porque fueron muy activas en todo el proceso de participación (NAVARRO, 2017, entrevista, negrita do autor).

Putnam (1995, p. 103) expressa que “[...] as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa dos efeitos “externos” sobre a sociedade”. De fato, Alvarado – que foi prefeito nos períodos 2001-2003 e depois novamente no período 2008-2011 – acredita que a

potenciação cidadã tem sido a chave do êxito do OP da cidade de Pasto, assim como o tema da vontade política do governante, mas a ênfase para ele está no *empowerment* cidadão.

Yo creo que podría haber una combinación de factores y de razones. La continuidad de los gobiernos en general con una vocación de favorecer el proceso participativo ayuda mucho, pero más que eso es el **empoderamiento que las comunidades** tuvieron con el proceso de presupuesto participativo que las hizo convertirse en **defensores**, incluso en algún periodo que pudieron sentir alguna amenaza, reclamaron que el proceso se mantuviera y se fortaleciera, seguramente ha habido momentos de mayor fortaleza y otros de mayor debilidad, pero, pero **las comunidades lograron apropiarse** no y sintieron que realmente estaban **tomando parte** en las decisiones y estaban **tomando parte** en una distribución del presupuesto en la que siempre fueron convidados de piedra, entonces eso fue muy satisfactorio, **empoderó** a las comunidades y además tuvo un efecto muy importante a nivel de cada uno de los barrios y de las localidades por las obras que se desarrollaron, pero también un poco en la autoestima colectiva de la gente que sintió que realmente valía la pena esos procesos. [...] (ALVARADO, 2017, entrevista, negrita do autor).

Com certeza essa potenciação cidadã é maior na área rural que na área urbana, como bem destacaram algumas lideranças do campo:

[...] en los corregimientos hay más sentido de pertenencia que en la parte urbana, hay organizaciones más fuertes, más consolidadas, por ello que estamos más compactos se puede decir no y conocemos más a fondo nuestras necesidades, por la identidad que manejamos, también es cierto y allá lo primero que se hace pues es cuando ya se tienen las reglas de juego y la metodología, es reunirnos es asamblea con todos los, las organizaciones de las veredas y de la parte central y hacer unos consensos, hacer unos listados de propuestas, de proyectos, para así de pronto hacer una priorización en base a las necesidades [...] (MALTE, 2017, entrevista).

Em outras palavras, há um maior capital social nas comunidades indígenas e camponesas de Pasto que na área urbana.

Es una hipótesis razonable que la comunidad rural provee un ambiente ideal para que emerja o sea creado capital social. La estabilidad relativa de relaciones interpersonales cruzadas por parentesco, en un espacio local durante toda la vida, promete ser un tipo de precursor del capital social (DURSTON, 2000, p. 27).

Para ele, a dimensão territorial do *closure* (Coleman, 1990) é a chave, já que por um lado há mais possibilidade de fechamento em relações e compromissos numa pequena comunidade de um território “local” rural do que numa região grande ou numa urbe.

Esta potenciação cidadã, trazida pela participação nos OP, não somente tem dado frutos a nível municipal, como também tem se estendido no Departamento de Nariño. Neste caso, novamente tendo como precursor Antônio Navarro Wolf, quando foi governador deste Departamento, que programou este mecanismo no seguinte nível de governo, o departamental. O povo neste nível exige a realização dos OP novamente no Departamento, município por município,

depois de um período de governo que somente os realizou num nível intermediário, chamado provincial, que agrupava vários municípios ao mesmo tempo para a decisão de grandes investimentos, também dá mão de outro ex-prefeito de Pasto: Raul Delgado.

[...] pero el actual gobernador los va a hacer. Vuelve **porque la gente se los pidió**, decía mire Navarro tenía menos plata que, que todos, pero nos preguntaba, ese fue digamos como el argumento, **como van a decidir sin nosotros**. Cuando a la gente se le abre la capacidad de decidir ya se va **apropiando** del tema (NAVARRO, 2017, entrevista, negrita do autor).

Esse reclamo cidadão, essa exigência, é o que permitiu a continuidade do processo, e no caso de Pasto, tem contado com uma ferramenta valiosa nesse sentido que é a “*Mesa Local de Participación*”, a qual se conformou no segundo período de Alvarado (2008-2011) segundo o expressado por Cabrera (2017, entrevista).

Nace la Mesa Local de Participación como un espacio y escenario donde confluyen un grupo de personas pertenecientes a diferentes organizaciones, fundaciones, entidades públicas y privadas, instituciones de educación superior, secretarías de la administración y comunidad en general; unidos con el fin de aportar ideas, conocimientos y acciones desde sus quehaceres y/o su misión institucional, orientadas a fortalecer el modelo de Democracia Participativa para contribuir al desarrollo de nuestro municipio (OFICINA DE CABILDOS, ALCALDÍA DE PASTO, 2011, apud PEÑA, 2014, p. 15).

Segundo Peña (2014), podem pertencer a “*Mesa Local de Participación*” todas e todos os cidadãos de Pasto que querem contribuir no fortalecimento dos processos participativos, sob o respeito, o compromisso e o interesse pela construção conjunta.

Talvez, o principal defeito deste cenário seja a inclusão da prefeitura no processo, já que pode terminar cooptando-o, ou pelo menos o enfraquecendo em determinado momento, como mais diante se vai a ver. A “*Mesa Local de Participación*” foi muito importante no período de governo de Harold Guerrero, quando este mandatário excluiu-o do plano de desenvolvimento a realização do exercício participativo em sua execução, esquecendo que meses antes ele havia assinado esse compromisso.

[...] como había una, había la Mesa Local que venía de la administración anterior los de la mesa local les hicieron firmar a los candidatos de que continuaba el proceso de cabildos, entonces cuando Harold Guerrero presento al Concejo el plan de desarrollo, fue la gente de la mesa y sacaron ahí y comenzaron a plantear que tiene que hacer cabildos o sea fue ya una **presión** digamos, [...], entonces a raíz de esa **presión** de la mesa incorporó en el Plan de Desarrollo, el tema de los cabildos, entonces él que hizo, él se basó en algo que era cierto, él dijo: “yo para que hago cabildos si hay un montón de vainas acumuladas de proyectos”, entonces la propuesta inicial de él era más bien, decía: “hagamos un estudio de lo que viene anteriormente de proyectos acumulados y primero tratemos de ejecutarlos”, dijo él, hasta ahí llegaba la propuesta de él, ya después por la **presión** de la gente dijo: “no, vamos a ejecutar anteriores y vamos a hacer un ejercicio de cabildos”,

pero y fue por la **presión de la gente**, [...] (CABRERA, 2017, entrevista, negrita do autor).

Hoje em dia, para ser prefeito de Pasto é quase que obrigatória a implementação dos orçamentos participativos, e pode-se dizer que o anúncio de fazê-los não garante a vitória, mas o anúncio de não os fazer, com certeza garante a derrota.

Essa máxima é perfeitamente entendida pelos membros da “Mesa Local de Participación” que elaboram na época eleitoral uma ata de compromisso com todos os candidatos à prefeitura, e colocam para eles decidirem se a assinam ou não. Peña (2014) identifica três espaços importantes da “*Mesa Local de Participación*” no anterior processo eleitoral (2015), sendo o primeiro deles a realização de mesas de debate sobre a sustentabilidade do OP, o qual se dividiu em três momentos: *Minga* de ideias como espaço de encontro e debate inicial; reflexão e análise de iniciativas; e geração de propostas para conseguir a continuidade dos OP.

Sobre os dois seguintes momentos, ele expressa o seguinte:

Teniendo en cuenta la preocupación y debido a las futuras elecciones se genera un segundo espacio de gran importancia que fue el encuentro denominado Trabajo de Incidencia Política en la Coyuntura Electoral el cual fue un evento organizado con los cuatro candidatos a la Alcaldía de Pasto, para presentar el proceso adelantado desde la Mesa Local de Participación, su configuración y trayectoria, además se realizó la firma de acta de compromiso por parte de cada uno de los candidatos con el cual se garantiza la continuidad y fortalecimiento de la Mesa Local en cada uno de sus componentes. Dicha acta de compromiso es la que meses después de las elecciones, permite la generación del tercer escenario significativo y fue el reconocimiento de la Mesa Local de Participación en el Concejo Municipal de Pasto y la defensa del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo puesto que en plan de desarrollo de la nueva administración se realizaron cambios sustanciales que llevaban a pensar que los esfuerzos realizados con anterioridad desde los cuatro años anteriores, fuese desconocido, ante lo cual cada uno de los representantes de la Mesa Local compartieron sus argumentos ante todo el Concejo, evidenciando la importancia de estos ejercicios para el bienestar de la comunidad (PEÑA, 2014, p. 22).

A ata de compromisso é um pacto comunitário que leva o compromisso expresso de cada candidato, deve incluir no plano de desenvolvimento do período de governo o fortalecimento do processo de planejamento local – orçamento participativo e a inclusão dos atores na formulação do mencionado plano. Além disso, normalmente esse pacto que é assinado inclui outros aspectos mais específicos, como a execução de projetos de orçamentos participativos viabilizados, priorizados e comprometidos em vigências anteriores que estão por serem executados, e outra série de ações condutíveis, e o fortalecimento da cultura cidadã no município.

Pasto alcançou esse nível de *empowerment* cidadão dentro de sua comunidade, o que permitiu a continuidade do exercício por muitas vigências, mas deve lutar para que o processo seja mais consistente e não termine sendo esvaziado. Essa potenciação cidadã mostra a existência de uma comunidade cívica e de um capital social, e “numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos. No entendimento de Michael Walzer (1980 apud PUTNAM, 1995, p. 101), “O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”.

Esse interesse pela coisa pública na sociedade *nariñense* é narrada por Tapia (2017).

[...] nosotros como ciudadanos que nos gusta la participación, porque algo que tiene de especial el municipio de Pasto, creo que el Departamento de Nariño, es que nos gusta mucho estar metidos en la cosa pública, estar allí, a veces dentro del ámbito común nos dicen que somos muy, como muy chismosos cierto, entonces, siempre nos gusta estar a ver qué hace el alcalde, que hace por acá, la expectativa, es algo de cultura, de identidad, entonces estamos metidos allí, es algo de idiosincrasia que tenemos nosotros [...] (entrevista).

Por sua vez, Peña (2014) acredita que no município de Pasto se encontram presentes os quatro tipos de capital que pode ter uma sociedade: os ativos naturais, os ativos produzidos pela ação humana, o capital humano e o capital social integrado pelos valores das instituições, a capacidade de associativismo, o clima de confiança entre os atores sociais e as pautas culturais.

4.6 Transferência e diminuição do capital social

O capital social que tem as comunidades rurais de Pasto tem sido transferido numa parte considerável às comunidades da área urbana, o que tem permeado o processo participativo. Essa transferência é possível,

[...] ya que el capital social es transferible entre asociaciones y organizaciones de los más diversos tipos, y entre los ámbitos económicos, políticos y socioculturales. Además, las redes de cooperación que cruzan los clivajes sociales nutren la cooperación cívica amplia a nivel societal (DURSTON, 2000, p. 10).

Uma das razões dessa transferência do capital social das comunidades rurais para as urbanas em Nariño se origina pela migração de grande população do campo para a cidade, fugindo dos horrores da guerra que alcança¹⁹ um maior impacto nestas áreas.

¹⁹ Colômbia é o país com o número maior de deslocamentos forçados no mundo, com mais de cinco milhões de deslocamentos internos.

[...] la comuna 10 es un comuna que se está formando, si se da cuenta y hay mucha gente que ha emigrado del campo y se ha refugiado en la comuna 10, entonces mire que se le ha dado otra identidad de la gente del campo, el trabajo en equipo, la gente es muy sumisa, muy dedicada al trabajo comunal, a apoyarse [...] (TAPIA, entrevista, 2017).

Outro traço dessa transferência se encontra na mesma entrevista:

[...] Líder comunitario, trabajo aproximadamente 16 pa´ 18 años, si 18 años a raíz de que vengo de una comunidad humilde, marginada, un barrio muy crítico dentro de la ciudad de Pasto que es el barrio Popular, un barrio [...] formado por autoconstrucción y de igual manera ese sentido de la autoconstrucción y la formación creo que del **campo**, de mi madre, pues permitió que desde muy niño estuviera siempre atrás del liderazgo y del servicio de la acción comunal y he allí que por eso que estudie administración pública (TAPIA, 2017, entrevista, grifo do autor).

A mestiçagem da população também tem representado um importante papel, já que na atualidade o número de indígenas na cidade de Pasto é bem menor, e a *minga* foi bem recebida dentro dessa dinâmica.

[...] sino que la minga trae valores, valores del respeto, valores de la solidaridad, valor del trabajo colectivo, entonces hay una serie de valores que trae la minga sí, como ancestral que es, pero no diga es si viene de una cuestión ancestral pero nosotros la acogemos, la comunidad mestiza que le llamamos porque ahora hay unas entidades digamos las comunidades indígenas que permanecen [...] (MALTE, 2017, entrevista).

Se bem que através da *minga* se tem realizado transferência de capital social, deve-se dizer que “[...] *en este momento hay una decadencia de los compromisos de la minga, [...], incluso hasta las mismas comunidades indígenas están perdiendo la minga [...]*” (MALTE, 2017, entrevista).

Nos últimos anos, está se apresentando um enfraquecimento das *mingas* em Pasto, sobre o que chama a atenção Mamian (2009) ante a presença de uma luta desigual entre o modelo citadino e o modelo rural, que traz consigo a diminuição dos estoques do capital social existente.

El problema general y central es la muerte, a veces lenta a veces acelerada, de estas comunidades ancestrales con sus derechos colectivos etnogenéticos, producida por una relación desigual con el “modelo” de ciudad, pues este las ignora, las niega y las destruye, ignorando, negando y destruyendo sus derechos. El problema se agrava, cuando al interior de las mismas comunidades, en su propia convicción, ha venido creciendo la aceptación del modelo y modo de vida del urbanismo citadino modernizante; particularmente de la generación actualmente en estado de juventud; al tiempo que se agota y muere la generación de quienes participaron, vieron o aún procesan prácticas indígenas y ancestrales. Es decir, mientras se fortalece una relación desigual, se agota el potencial de memoria, información y conocimiento sobre el que podía fundarse una alternativa de vida interna y de relación con la ciudad, coherente con sus derechos. [...] (MAMIAN, 2009, p. 4).

Além disso, nos últimos anos em Pasto, iniciou-se um processo migratório invertido, onde muitas pessoas da cidade, ao perceberem uma melhoria na segurança cidadã na área rural e altos custos de vida na área urbana, tem decidido ir morar no campo. Este processo tem enfraquecido ainda mais a problemática de perda de capital social.

[...] hay mucha invasión de la parte urbana hacia la parte rural, es por el hecho de que la parte rural, por ejemplo tenemos los acueductos rurales, en donde pagamos 2.000 pesos mensuales, entonces el impuesto de aquí al impuesto de allá es muy barato, lo otro, es que se presta, los impuestos en primer lugar son baratos, las tierras también son económicas, entonces la gente ha optado, la tranquilidad, también de pronto, también lo miran, entonces la gente está invadiendo, pero para nosotros los corregimientos considero de que es perjudicial, porque yo vivo en Obonuco y digo que todos los que, los foráneos que llegan no le hacen ningún aporte a la comunidad, ellos son totalmente extraños, ellos nunca participan en una reunión, ellos nunca participan en proceso de cabildo y por allí considero de que, yo no estuviera de acuerdo en esa invasión, además de la invasión cultural (MALTE, 2017, entrevista).

Essa nova tendência migratória, que deve aumentar depois da assinatura da paz em Colômbia, está trazendo um enfraquecimento da instituição das *mingas* na área rural, pela não inclusão desta população urbana na dinâmica das comunidades camponesas e indígenas. Esse efeito é maior nas áreas rurais próximas à área urbana e bem menor nas regiões mais distantes.

Bueno, yo parto en que las comunidades indígenas en este momento están tratando de recuperar su figura política, nosotros aquí en la parte de los 17 corregimientos que circundan al municipio de Pasto si hay un **arraigo** por la minga y en los corregimientos que están **más distantes**, [...] la minga todavía permanece, permanece en la parte de los corregimientos **más distanciados**, los corregimientos que están más alejados aquí, más cercanos a lo urbano como que se está desapareciendo ese trabajo colectivo, tal vez por el acercamiento y por al advenimiento de toda esa, esas nuevas invasiones culturales que se tienen en los corregimientos, [...] (MALTE, 2017, entrevista, grifo do autor).

Em Pasto, existe a necessidade de realizar “*inversión orientada a la institucionalización de las relaciones grupales*” (BOURDIEU, 1985 apud DURSTON, 2000, p. 19) e esses investimentos devem orientar a construção intencional de capital social comunitário porque:

El capital social comunitario es constructible. Por ende, el marco teórico del capital social puede servir para enriquecer una política pública de “empoderamiento” de sectores sociales excluidos y de extrema pobreza. Una política de empoderamiento debe promover la “minería” y la “arqueología” del capital social. La minería involucra la búsqueda de yacimientos de los precursores del capital social que todavía no han sido transformados en ésto. La arqueología, en cambio, implica la búsqueda de capital social enterrado-y conservado-en la memoria histórica de los grupos, que existió en el pasado pero fue debilitado por rivalidades internas o reprimido por fuerzas externas. [...] (DURSTON, 2000, p. 37).

É através dessa mineração e arqueologia do capital social que se pode reverter o processo de enfraquecimento das *mingas*, e inclusive alcançar estoques bem maiores aos historicamente

conseguidos na cidade de Pasto. No caso de Belém, através dos mesmos procedimentos é possível alcançar estoques significativos de capital social, o qual se deve entender que é um processo de longo prazo, que requererá os esforços contínuos e sustentados para sua consecução.

No entender de Mamian (2009), no caso do Departamento de Nariño o problema central é o abatimento paulatino, e até definitivo, de um saber e de uma memória coletiva, das possibilidades de produzi-lo, assim como a pouca capacidade comunitária para produzir autonomamente informação e conhecimento. Ele acredita que essas potencialidades e capacidades são imprescindíveis para fundamentar um pensamento e uma pratica alternativos de vida, que sustentem o modo de ser coletivo e ancestralmente moderno e que propugne por um modelo de cidade e um modo de relação mais solidário.

Este autor acha que, além disso, deve sustentar as possibilidades de supervivência material e espiritual “moderna” para a juventude e como solução coloca a *reindianización*.

Concebimos que “la indianidad- o incluso, la reindianización de comunidades hasta entonces consideradas como sólo campesinas- se revela como un elemento central para la defensa de derechos específicos –autonomía territorial, autoridades, prácticas, modos de vida precisamente reivindicados como ancestrales y garantes, por tanto, de cierto equilibrio frente a los procesos de modernización nacional en los cuales los pueblos indígenas fueron proyectados (LAURENT, 2005, p. 462 apud MAMIAN, 2009, p. 9).

Em alguns momentos dos processos participativos de Pasto, tem-se dado mostras de intentar essa *reindianización*, e encontra-se, por exemplo, que em seu início o OP foi batizado com o nome de *cabildos* no governo de Navarro em 1995. Esse nome ainda permanece e faz referência aos *cabildos* indígenas, que são realizados nos resguardos e que são um exemplo digno de replicar, claramente conhecido por toda a população.

No período de Jimmy Pedreros (2001-2003) o processo alcançou o nome de “*mingas de la pastusidad*”, fazendo honra a essa tradição indígena, já que este “[...] *concepto recoge todo el pensamiento de la democracia directa y del objetivo vital del presupuesto participativo, centrándolo más en la recuperación de la identidad cultural a través de la “Pastusidad”*” (ANDRADE, 2012, p. 7).

Quase em todos os momentos do processo se tem realizado *mingas* com as diferentes comunidades para a realização dos projetos, como um mecanismo de maximização dos recursos aonde o governo coloca os materiais, e a parte técnica (se é necessária) e a comunidade realiza os trabalhos.

[...] hoy estamos haciendo sin estar en el presupuesto participativo propiamente, pero en una obra donde vemos que el municipio puede poner la maquinaria que tenga o dar los materiales, la comunidad hace la obra, en una minga, en una participación total de la comunidad, va muy ligada a los cabildos (OBANDO, 2017, entrevista).

Entrevistados como Malte (2017) manifestam “[...] *que los gobiernos también pueden dar un empuje, porque hubo un gobierno en donde se rescató las mingas por ejemplo, se rescató las mingas de mantenimiento vial si, y vio esa fortaleza y se comenzó a recuperar ese trabajo colectivo* [...]”.

Ahora en este momento el gobierno actual, tras una propuesta está, pensamos rescatar la minga, pero lo más, como se proyectó la minga hacia la participación ciudadana porque nosotros recolectamos esa memoria y nuestros ancestros, nuestros mayores también hacían sus diálogos en consejo no, entonces nosotros también en el presupuesto participativo o cabildo o en las mingas de pensamiento, trajimos de la minga colectiva de trabajo la transportamos a la minga de pensamiento, por eso nosotros llamamos, siempre decimos hagamos minga de pensamiento y cuando la gente hablamos de minga de pensamiento por lo menos en la parte rural es como ese valor innato que se tiene y acude la gente si, también se han hecho mindalas (intercambios) de pensamiento, minga de la palabra también le llaman otros y en ese momento creo que se nos ha abierto la mente como para rescatar esos valores de identidad, que traen identidad cultural y transportarla a los procesos de participación (MALTE, 2017, entrevista).

Mais dessa *reindianización* é encontrada nas assembleias que se realizam para a tomada de decisões, tanto na área rural como na área urbana.

[...] y le colocamos algo bonito que el cabildo como tiene mucha representatividad de nuestros ancestros no, de mucha representatividad de digamos de identidad, entonces nosotros lo combinamos y lo empezamos a combinar ya el cabildo, después de leer el acta con unas intervenciones culturales, con lo que se practica mucho aquí, la danza, el carnaval, la parte andina si, la copla pastusa, el señor de la guitarra, entonces fue más un evento cultural, una fiesta cultural más que una reunión donde estábamos proyecto por proyecto, se le dio eso la verdad y cambio, ese esquema cambio y permitió creo que otras comunas, ya empezaran a copiar para el próximo cabildo la misma situación [...], es más de identidad, aquí en Nariño es eso, la gente siento eso, [...] (TAPIA, 2017, entrevista).

Outra mostra de como em Pasto se tem trabalhado nessa *reindianización* é o seguinte aparte de Andrade (2012, p. 7), fazendo referência ao período 2001-2003 e ao prefeito Eduardo Alvarado.

[...] Su visión político-cultural hace que escoja como logotipo de su administración el sol de ocho puntas de los Pastos como una referencia a la cultura del Tiwantisuyu o la gran nación incaica de las cuatro regiones [...] signos ineludibles que dicha administración retomará también el concepto de democracia participativa.

Sem dúvida, esses intentos de *reindianización* tem ajudado no que chama Durston (2000) de mineração e arqueologia do capital social, e que são necessários para a transferência e a construção de mais capital social.

Por sua vez, Baquero (2003) manifesta que no contexto contemporâneo estão surgindo um conjunto de fatores novos que estão obstaculizando a construção eficiente de um sistema democrático orientado para o social, tais como a fragmentação societária, a desagregação social, a erosão da confiança interpessoal e o crescimento da pobreza e da exclusão social. Ele expressa que estes novos problemas se podem deter fazendo uso do capital social, e que “para deter esse processo de fragmentação societária por meio de capital social é necessário fortalecer a ação coletiva. Três componentes são identificados por Baquero (2003) como essenciais para alcançar esse objetivo: confiança; desenvolvimento de redes sociais e fomento ao engajamento cívico.

[...] o capital social como instrumento de *empowerment* das pessoas para agirem coletivamente pode ser o mecanismo que estava faltando para gerar uma democracia mais eficiente e com qualidade, em que as demandas de grupos tradicionalmente excluídos não sejam esquecidas, ao mesmo tempo em que tais experiências fortaleçam o conceito de cidadania. [...] (BAQUERO, 2003, p. 104).

Este autor brasileiro acredita que aceitar tal proposta passa por reconhecer que o conhecimento popular pode ser útil, e que se precisaria deixar de privilegiar o conhecimento dos *experts*, o qual não parece estar perto do contexto atual latino-americano.

5 OS MOVIMENTOS SOCIAIS: A OUTRA RAZÃO DA CONTINUIDADE DA PARTICIPAÇÃO EM PASTO E SUA DESCONTINUIDADE EM BELÉM

Evidentemente, outro tema a ser abordado aqui, por sua importância na tarefa de desvendar os mistérios da continuidade do OP de Pasto, é o dos movimentos sociais e os movimentos políticos. Neste capítulo, procura-se dar uma segunda resposta às continuidades e descontinuidades dos dois exercícios participativos de Pasto e Belém, para o que o capítulo se divide em nove subcapítulos: 5.1. Os Movimentos Sociais em Nariño, 5.2 A Participação de “*Los Inconformes*” na Política, 5.3. O Comitê Cívico por Nariño: O braço cívico do movimento político, 5.4. O Movimento Pedagógico: lutando também se ensina, ensinando também se luta, 5.5. A Relação entre Capital Social e os Movimentos Sociais, 5.6. Os Movimentos Sociais em Belém, 5.7 Movimentos Sociais Urbanos Mais Recentes em Belém, 5.8. O Cooptação e a questão partidária no governo de Edmilson Rodrigues e 5.9. A Continuidade do processo participativo por vias de um terceiro período no governo.

Duas publicações principalmente apoiam essa tarefa no caso de Pasto: a primeira, com uma abordagem histórica, é produto da pesquisa denominada “*Línea de tiempo sobre la historia sindical de Simana. Memorias de la lucha sindical en el Magisterio de Nariño*” de publicação recente pelo SIMANA. O objetivo dessa pesquisa foi abordar a compreensão dos principais pontos de referência e as trajetórias de luta do Sindicato em seus 65 anos de trabalho político, organizativo e de mobilização, contribuindo com o desenvolvimento de diferentes processos de formação e processos reivindicativos que potenciem a reconstrução de memória sobre a ação coletiva em Nariño.

A segunda publicação é a pesquisa importante e case desconhecida desenvolvida por Velasco (2004) sobre o Movimento Popular “*Los Inconformes*”, a qual aborda uma aproximação sobre a conformação do movimento, os principais processos sociais, políticos e culturais desenvolvidos, bem como sua desarticulação.

Assim, começa-se dizendo que um movimento social ao entender de Charles Tilly (1995, p. 7 apud VENTURA, 2007, p. 40) é “*El desafío sostenido de un grupo social a quienes detentan el poder mediante repetidas manifestaciones públicas de su número de simpatizantes, su nivel de compromiso, unidad y valor*”.

Para Touraine (1992, p. 104 apud TINOCO, 2008, p. 245), “[...] *el movimiento social es la conducta colectiva organizada de un actor de clase luchando contra su adversario de clase por la*

dirección social de la historicidad en una colectividad concreta”. Ao partir-se da ação coletiva para chegar ao conceito de movimentos sociais, Melucci (1998) nos apresenta sua definição:

Defino la acción colectiva como el conjunto de conductas conflictivas en un sistema social. Una acción colectiva implica la lucha de actores, cada uno de los cuales se caracteriza por una solidaridad específica y se opone al otro por la apropiación y el destino de valores y recursos sociales [...] La acción colectiva comprende igualmente todas aquellas conductas que infringen las normas institucionalizadas en los roles sociales, las cuales van más allá de las reglas del sistema político y/o que atacan la estructura de las relaciones de clase de una sociedad (MELUCCI, 1998, p. 37-38 apud TINOCO, 2008, p. 245-246).

Dieter Rutch (1996, apud VENTURA, 2007, p. 40) distingue dois tipos de componentes dos movimentos sociais:

1) Redes de grupos y organizaciones preparados para la movilización y actos de protesta para promover o (resistir) el cambio social (que es el objetivo último de los movimientos sociales); y 2) individuos que asisten a actos de protesta o contribuyen con recursos sin ser necesariamente parte de un grupo u organización del movimiento.

Baxter-More (1998), por sua vez, explica que as três características destes são:

1) Un movimiento social es una empresa colectiva deliberada que busca promover el cambio en todas las direcciones y por todos los medios [...].
2) Un movimiento social debe manifestar un grado mínimo de organización [...]. 3) El compromiso de cambio de un movimiento social y la razón de ser de su organización se basan en el compromiso con las normas del movimiento [...]. Y la participación activa de los miembros o adherentes (BAXTER-MOORE, 1998, p. 25 apud TINOCO, 2008, p. 246).

Para Baxter-Moore (1998, p. 26 apud TINOCO, 2008), um movimento social é uma ação coletiva organizada na procura de objetivos geralmente compartilhados com respeito à mudança de ordem social, econômica e política.

Ventura (2007) explica as cinco opções dos movimentos sociais para competir pelo poder segundo Hangan (1998), que 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.

A ‘*permeabilidade*’ corresponde à infiltração de partidos por parte das organizações sociais para intentar orientá-los até sua causa, e esta estratégia pressupõe um apoio considerável às causas do movimento dentro do partido político. Os ativistas do movimento esperam receber atenção a sua causa e exercer pressão com a finalidade de chegar a ter influência importante no partido e, no melhor dos casos, tomar posse dele.

Diferente é a ‘*aliança*’, já que neste caso as organizações dos movimentos sociais podem negociar com partidos, ou *facciones* de partidos, que envolvam a colaboração próxima em assuntos específicos, mas tanto o partido como a organização retêm sua própria estrutura separada e liberdade geral de ação. As alianças implicam que cada parte espera obter benefícios específicos e concretos; estas se dissolvem se as expectativas não forem cumpridas.

“*Independência*”. Nesta estratégia, as organizações do movimento atuam autonomamente dos partidos políticos, pressionando-os a fazer concessões que, se não forem feitas, podem representar a perda de votos potenciais de quem apoia o movimento. Implica que existe suficiente apoio dentro de um partido político, de maneira que um intento falido por lograr alguma demanda levará a defecções dentro do partido, com consequências sérias nas eleições. Como exemplo, esta autora coloca a situação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

A última opção proposta e explicada pela autora é a “*transformação*” e, neste caso, os movimentos sociais se convertem em partidos políticos. Melucci (1998 apud TINOCO 2008) opina que os partidos políticos são ações coletivas que tendem a ampliar a participação política, e a melhorar a posição relativa do ator no processo de tomada de decisões. Para Tinoco (2008), os movimentos políticos são variantes dos movimentos sociais e sua característica principal reside na busca do poder político a todo custo, embora nos movimentos sociais este elemento não seja importante.

Ele indica que, para um movimento político, a tomada do poder ou o exercer de pressões sobre o sistema político são fundamentais, e deve ser um objetivo fixado a curto, médio ou longo prazo. Mas sempre a meta estará no logro do poder político, ou em exercer pressões sobre o âmbito político para alcançar os fins propostos pelo movimento. Já no referente aos partidos políticos, assegura-se que estes são um grupo social com aceitação social na população, e cujo objetivo central é o exercício do poder político, e que todo o partido é um movimento político, embora nem todo movimento político seja um partido político, já que este último é um termo mais amplo.

5.1 Os movimentos sociais em Nariño

Em Pasto, além do bom estoque de capital social, outro fator de vital importância tem sido o papel desempenhado pelos movimentos sociais, os quais – além de promover a participação – têm ajudado na construção de mais potenciação cidadã. Os movimentos sociais em Nariño têm logrado chegar ao governo departamental em cinco períodos consecutivos dando mostras de uma grande vitalidade. No caso municipal de Pasto, nas últimas sete eleições, pode-se dizer que em cinco oportunidades propostas alternativas dos movimentos populares diretamente, ou através de alianças com outros movimentos, têm conduzido os destinos da cidade.

Tomando como referência as publicações da Misión de Observación Electoral (MOE) (2009 e 2015), pode-se afirmar que a cidade de Pasto, depois da implementação da eleição popular²⁰, tem tido muitos prefeitos provenientes de propostas alternativas. Antonio Navarro Wolf – ex-guerrilheiro do Movimento M-19 e que assinou a paz com o governo da Colômbia em 1991 – foi eleito prefeito pelo movimento cívico chamado “Todos por Pasto” para o período 1995-1997. Logo foi sucedido por outro desmobilizado do M-19, se tratava de Jimmy Pedreros Narvaez, que foi prefeito de Pasto entre 1998-2000 também pelo movimento “Todos por Pasto”.

No período 2001-2003, foi eleito Eduardo José Alvarado pelo movimento “Social Democrata”, depois o prefeito eleito foi eleito Raul Delgado para o período 2004-2007, do mesmo movimento do prefeito anterior, só que agora se apresentou nas eleições com o nome de “Movimiento *Convergencia Popular Cívica*”. Foi substituído para o período 2008-2011 novamente por Eduardo José Alvarado, que fez sua postulação pelo “*Movimiento Opcion Pasto*”, e para o período 2012-2015 o prefeito de Pasto foi Harold Guerrero Lopez, pelo partido político Cambio Radical.

O atual prefeito de Pasto é Pedro Vicente Obando, que foi eleito para o período 2016-2019 pelo “*Movimiento Ciudadano por Pasto*”; demonstrando uma ampla tradição dos movimentos alternativos no poder desde o aparecimento das eleições populares de cidadãos, e rompendo desta maneira a hegemonia dos dois partidos políticos tradicionais. É fator de êxito dos processos participativos de Pasto, sua tradição cívica, que vem desde a época colonial e a chegada ao poder de projetos políticos independentes fora dos partidos tradicionais.

²⁰ A partir da Constituição Política de 1991

Segundo Velasco (2004, p. 25), no Departamento de Nariño se geraram, como noutras partes da Colômbia, movimentos provocados por diferentes necessidades ou problemáticas,

[...] siendo el acumulado histórico fundamental en la conformación de los mismos, pues desde tiempos pre-coloniales la población del territorio de lo que hoy es este departamento se sintió vulnerada, especialmente por los procesos políticos y económicos de cada época; circunstancia que determinó un fuerte sentimiento de pertenencia en buena parte [de] los habitantes, reflejado en el trasegar histórico de la lucha social nariñense.

Este autor coloca especial ênfase no abandono estatal, do qual sempre foi vítima o Departamento de Nariño, o que tem sido assim desde épocas remotas, especialmente por sua localização geográfica no sul da Colômbia, distante da capital. Esta mesma situação é manifestada por Cabrera (2017, entrevista), que expressa que:

[...] el Departamento de Nariño [...] ha sido siempre una zona marginada. En Colombia, [...], hay un centralismo, todas las grandes inversiones [nacionales] se concentran en 4 o 5 ciudades, entonces estas zonas han sido como una zona marginal o marginadas cuando hablo de inversión nacional, de la infraestructura, etc. Entonces, históricamente por esa marginación han surgido movimientos sociales que han planteado como formas de protestar para la inversión nacional, bueno, pues ha habido como una tradición de movimientos sociales de protesta, o sea que hay un acumulado que se va en el tiempo [...].

Um papel de protagonismo têm tido, na história de Nariño, os professores de ensino fundamental e médio na promoção de movimentos locais e/ou movimentos nacionais dentro do Departamento. Através destes movimentos sociais, especialmente daqueles da década de oitenta do século passado, logrou-se incidir positivamente na dinâmica política, social, cultural e reivindicativa do Departamento de Nariño. Dentro dos mais importantes movimentos liderados ou promovidos desde o magistério de Nariño, especialmente por meio do sindicato de maestros, se têm: “*Los Inconformes*”, “*El Movimiento Pedagógico*” e “*El Movimiento Cívico por Nariño*”.

O Sindicato de Maestros de Nariño (SIMANA) criado em 1951, executou um papel transcendental na década de oitenta do século passado na promoção destes três movimentos, que nasceram praticamente ao mesmo tempo. Tais movimentos, especialmente “*Inconformes*” são, como se observa em Simana (2016, p. 192), “[...] *una expresión de la ampliación de la perspectiva política del magisterio nariñense durante los años ochenta y uno de los mejores ejemplos de un periodo en que el Sindicato del Magisterio de Nariño se consolida como un actor político decisivo de la región. [...]*”.

É que no Departamento de Nariño, um destaque muito importante dentro dos movimentos sociais foi o papel assumido pelo movimento popular “*Los inconformes*”, como bem o ressalta o destacado pesquisador e sociólogo colombiano Fals Borda (1989, não paginado).

En Colombia, el Movimiento Inconformes, iniciado en 1980 por profesores, sindicalistas y trabajadores de la cultura, es hoy [años ochenta del siglo pasado] la segunda fuerza política del Departamento de Nariño, con alcaldes, concejales, diputados y una **filosofía participativa de acción**. Este movimiento, el más importante de una decena de fuerzas similares que han surgido en las regiones colombianas [...], ha demostrado en la práctica cómo avanzar de lo micro a lo macro, de las bases hacia arriba, desde las periferias hacia los centros, y viceversa, para conformar redes, coordinadoras y otros organismos de contrapoder popular (do autor).

O Movimento Popular “*Los Inconformes*”, constituía-se fundamentalmente como resultado da iniciativa de setores do magistério profundamente envolvidos na luta gremial e popular, ao ponto de que “*casi todos sus dirigentes eran de SIMANA*” (EDUARDO ROMO, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 193). Com certeza “*los maestros fueron motor de la lucha y nos dimos cuenta que había que trascender [...] que debíamos dar un salto de lo sindical a lo cívico y esto nos llevaba a pensar como sujetos políticos*” (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 194).

[...] Inconformes es principalmente el reflejo de un conjunto de maestros y maestras sindicalizados que han concebido que su lucha política no se circunscribe a lo gremial y que por tanto, deben avanzar hacia la consecución de una sociedad diferente por medio de la organización política; todo por cuanto se concebía que los problemas de la sociedad son los problemas de las y los maestros y que una acción consecuente es trabajar por medio de lo educativo y lo popular para transformarlos (SIMANA, 2016, p. 193).

Talvez, um dos principais segredos do êxito do Movimento “*Los Inconformes*” foi seu corte regional e sua luta pelas reivindicações pelo Departamento de Nariño, mas o perfil de docentes de uma boa parcela de seus integrantes também era transcendental. Seu recorte regional obedecia especialmente ao forte centralismo das organizações de esquerda de ordem nacional, o que era o típico de muitos movimentos da época. Jorge Cabrera explica que “[...] *confluimos en la conformación del Movimiento Popular los Inconformes y rompemos los esquemas de mantener un centro en Bogotá que nos dijera qué hacer*” (entrevista apud SIMANA, 2016, p.195).

Segundo Velasco (2004), o lançamento oficial do movimento foi o dia 8 de dezembro de 1981, aproveitando a liberação de quatro docentes ativistas detidos e condenados a seis meses de prisão por colocar pneus numa greve, mas havia tido uma convocatória publica em maio, do mesmo ano, com miras a sua conformação.

No referente à conformação dos “*Inconformes*”, estes eram toda uma “*gama de colores*” (FRANCISCO BRAVO, entrevista apud SIMANA, 2016), referindo-se a uma aberta pluralidade de atores convidados. Em sua composição, contava – além do magistério de Nariño – com a

presença protagonista de outros setores sociais, como as centrais obreiras, as organizações estudantis, as expressões gremiais e setores da igreja católica que impulsionavam a Teologia da Liberação.

Poderia se dizer que havia uma conjugação de ideias de esquerda, e ideias religiosas, que pregoavam por um trabalho político em favor dos mais pobres e necessitados. Dentro de “*Los Inconformes*”, tem especial destaque o padre Luis Antonio Gallardo, um líder religioso e social, fundador de varias obras de trabalho social e grande promotor de paz no Departamento de Nariño. Esta liderança religiosa, em diferentes momentos, tem feito parte de alianças de movimentos sociais no caminho ao poder local, ou regional, inclusive desistindo de colocar seu nome nas candidaturas, apesar de ser considerada a melhor opção dentro do movimento.

Considera Simana (2016, p. 196), que personagens como o Padre Gallardo imprimiram a *Inconformes* um carimbo em favor do trabalho pelos mais necessitados; “[...] *aspecto que incluso se considera marcó el desarrollo de los gobiernos alternativos que se sucedieron en años posteriores en el Departamento. [...]*” . Estes governos alternativos tinham essas ideias de esquerda, as quais estavam: “*en consonancia con la Teología de la liberación que estuvo presente en Inconformes y con su impacto en los gobiernos alternativos es que se ha logrado que los presupuestos se descarguen con los más necesitados*” (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 196, grifo do autor).

Desse carimbo de trabalho pelos mais necessitados que imprimiu o Padre Gallardo dentro do movimento “*Los Inconformes*” é o orçamento participativo que posteriormente se implementou em Pasto e na mesma Governação de Nariño. Alvaro Cabrera (2017), ressalta a importância da vontade política e da presença das ideias de esquerda nesses governantes.

[...] Y lo otro también, la voluntad política de esos gobernantes que han estado que por lo general han tenido un cierto perfil de izquierda.

[...]

y por otro lado aquí en Nariño también ha habido presencia de algunos partidos de izquierda, entonces y sobre todo en Pasto, gente ha habido gobernantes que comenzó con Navarro, gobernantes como de izquierda que dentro de su filosofía han planteado el tema de la participación [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

O professor Jaime Rodriguez diz que “*Inconformes*” procurou constituir sua proposta programática, organizativa e de mobilização, apoiando-se num corpus ideológico de esquerda com carimbo *nariñense*:

Renunciamos todos a los partidos y creamos una propuesta autónoma que no renunciara a los principios de la izquierda [...] le pusimos un **acento** que para la época nadie lo tenía:

respeto de la **cultura nariñense** y somos autonomistas nariñenses, estamos en contra de la oligarquía, estamos por la paz, pero somos unitarios frente a otras expresiones (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 200, grifo do autor).

Nesse acento *nariñense*, existia uma valoração do espírito coletivo de trabalho que, segundo Simana (2016), é próprio das ideologias de esquerda, mas que neste caso procurava traduzir-se numa perspectiva local e territorial, fortalecendo os vínculos de raiz históricos que se aliavam à noção do ser *nariñense*, e que se interpretavam como expressão de luta contra o olvido estatal. Isso foi chamado por eles como uma luta pelos intangíveis:

[...] era entender cosas que no son fáciles, que le debemos respeto a las **concepciones culturales** y que tenemos que valorar mucho lo **comunitario por encima de lo individual, la minga** antes que el individualismo promovido por la filosofía neoliberal y su competitividad. [...] Más aún, Inconformes buscó que este acento fuera nota predominante de la acción colectiva dentro del movimiento cívico y el magisterio, procurando despertar **sentido de pertenencia**, la **construcción de identidades** y el fomento del **arraigo al territorio**, a sus necesidades, sus reclamaciones y sus potencialidades; se trataba de “**invertir en intangibles** [...]” (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 201).

Fica claro, aqui, como se trabalhava na construção de mais capital social através das ações do movimento, para alcançar o empoderamento dos cidadãos através da mineração e a arqueologia do capital social (DURSTON, 2000). [...] *Para Inconformes la educación tenía un lugar nodal en su desarrollo político, no como mera expresión de uno de los sectores que lo constituían, sino como aspiración que ayudaría para que Nariño y Colombia superaran sus graves problemas sociales* (SIMANA, 2016, p. 204).

Se ha dicho que el terreno allanado por los movimientos cívicos en Nariño, así como el desencanto, por parte de los propios dirigentes y las bases sociales, con respecto a los procesos de las organizaciones o partidos políticos de izquierda, y las movilizaciones y conquistas sociales del sector magisterial permitieron el surgimiento y desarrollo de “Inconformes”, haciendo que dicho movimiento estuviera atravesado por problemáticas gremiales, sectoriales o regionales, siendo una organización, para la época, bastante plural y amplia con respecto a las tendencias de sus miembros. Estas fueron las condiciones que hicieron posible el nacimiento del movimiento, lo que se convierte fundamental para la existencia de este, cabe resaltar que es a partir de tales condiciones que “Inconformes” planteó un nuevo escenario para hacer “política”, es decir, para permitir la **participación** de la población en los asuntos públicos (VELASCO, 2004, p. 116, grifo do autor).

O papel dos movimentos sociais, especialmente de “*Los inconformes*”, é fundamental no *empowerment* cidadão, já que estes incluíam um trabalho de “educação política” que segundo Fals Borda (1989, não paginado) “[...] *sentaron de esta manera los fundamentos para una cultura política ciudadana diferente, una educación para la democracia auténtica*”.

Nas palavras de Velasco (2004), aparecem na definição deste movimento um “método e estilo de trabalho” para ser desenvolvido nos anos seguintes, baseado na educação política que se realizaria em conjunto com militantes, simpatizantes e as bases sociais. Para “*Los Inconformes*”, o direto responsável do atraso regional do Departamento de Nariño era o bipartidarismo (Partido Liberal e Partido Conservador) que desde a independência da Colômbia manejava os destinos da região.

Para este movimento, as barreiras da participação da população no planejamento da vida política, econômica e social, era um dos maiores bloqueios que impediam alcançar melhores níveis de desenvolvimento. Portanto, para o Movimento “*Los Inconformes*”, a ativação de maneiras de democracia direta era transcendental e a ampliação da deliberação de uma forma mais ampla.

Ante todo hay que decir que este fue un proceso de **construcción democrático**, [...] porque fue de construcción junto a una **deliberación abierta** [...]. Otra de las características fue el planteamiento de propuestas y acciones concretas para la región... **la democracia, el debate abierto**, el estudio de la región, a formulación de propuestas concretas, no de formulaciones ideológicas abstractas, de un plan mínimo de reivindicación regional y, además, una fuerte ligazón con los movimientos sindicales y sociales que permitió finalmente configurar un movimiento (RAUL DELGADO, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 40, grifo do autor).

Este é o pensamento de um dos principais dirigentes deste movimento, e que depois desempenhou os cargos de Secretário Municipal de Planejamento (2001-2003), Prefeito de Pasto (2004-2007), Secretario Departamental de Planejamento (2008), e Governador de Nariño (2012-2015). Nos documentos iniciais construídos por “*Los Inconformes*”, chama a atenção sua mesma definição, onde permanece latente a temática da participação cidadã.

El Movimiento Popular “Los Inconformes” es una organización política, **amplia y democrática**, integrada por personas que defienden consecuentemente los intereses de las masas populares que busca aportar a la generación y desarrollo de un Movimiento Popular de Carácter Nacional, el cual recogiendo las raíces históricas y la tradición libertaria del Pueblo Colombiano **logre ganar su más amplia y unitaria participación** en la lucha por mejores condiciones de vida y por conquistar la plena y autentica independencia Nacional y derribar el poder de la minoría oligárquica que lo oprime y lo explota. Esto con base al desarrollo de un Proceso Social Revolucionario que culmine con la Construcción de una NUEVA SOCIEDAD, en la cual el poder económico y político lo ejerza **DIRECTAMENTE** el pueblo a través de un **ESTADO POPULAR Y DEMOCRÁTICO** capaz de satisfacer las necesidades sociales e individuales de: Trabajo, Vivienda, Tierra, Salud, Educación, Cultura y Ejercicio de sus derechos y libertades políticas, democráticas y sindicales (MOVIMIENTO SOCIAL LOS INCONFORMES, 1981, apud VELASCO, 2004, p. 43, grifo do autor).

Agrega-se, aqui, um destaque muito especial à maneira como este movimento já colocava o tema da democracia direta como o meio para a satisfação das necessidades sociais e individuais, nas

quais se incluíam o exercício de direitos e liberdades políticas e democráticas. Era o ano 1981, ou seja, quase oito anos antes do início do processo participativo de Porto Alegre e, já em Pasto, trabalhava-se na consolidação de exercícios de democracia direta, como no futuro aconteceu.

Outra questão que chama a atenção é que a democracia participativa ainda não aparecia na Constituição Política existente nesse momento na Colômbia, e somente foi colocada até a nova carta magna promulgada em 1991. De fato, Fals Borda (1991) situa em 1984 a introdução aberta deste tema nos círculos políticos colombianos, por parte do cientista político Carlos Urán, através da sua reprodução no *Boletín del Movimiento Popular* (MP) No. 2 de fevereiro de 1984.

Fals Borda (1991) afirma que a eleição de delegados à Assembleia Nacional Constituinte, realizada em Colômbia o dia 9 de dezembro de 1990, se realizou com um claro mandato: “[...] poner, en una nueva carta, las bases de una "democracia participativa" como aval a las instituciones que venían en una larga crisis de descomposición e ilegitimidad. [...]”.

Em “*Inconformes*”, a participação era aberta à classe obreira, aos camponeses, as comunidades indígenas, aos estudantes, ao setor popular, e a todos os interessados na transformação do Departamento de Nariño. Essa abertura à participação segundo Velasco explica a consolidação do movimento, já que permitiu juntar uma base ampla que envolvia diferentes organizações e setores sociais. Henry Barco, outra liderança de “*Los Inconformes*” destaca como contribuições do movimento, os seguintes:

Primero, [...], acá se logró diseñar un discurso de la región y con la gente de la región... Segundo, enseñarle a la gente que ser alternativo no solamente es protestar, había necesidad, además de protestar, de proponer, entonces, “INCONFORMES” empezó a protestar pero empezó a proponer y la manera de que las cosas resultaran era empezar a ser parte de la institucionalidad política, [...] el movimiento político empieza a ser interlocutor con el Estado, empieza a desarrollar agendas de desarrollo [...] Cuarto, esto que está de moda, **la organización y formación ciudadana**, “INCONFORMES” también la fundó, la Constitución de 1991 fue muy rica en que debíamos construir una sociedad a partir de la **formación ciudadana** [...] (HENRY BARCO, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 115-116, grifo do autor).

Destaca ele, o exemplo de “*Los Inconformes*” como movimento alternativo para os demais movimentos populares da Colômbia, baseados numa proposta de região, e com pessoas da região passando do escutar, ou de protestar, a propor. Mas, para o interesse deste trabalho em particular, ele coloca como contribuição do movimento a criação em Nariño dos processos de organização e formação cidadã, tão importantes depois no desenvolvimento de processos, como no caso dos orçamentos participativos.

El sentido humanista que le imprimió “Inconformes” a la política fue tal vez uno de los principales aportes que este movimiento le hiciera a nuestra sociedad. El reconocimiento de los derechos del otro, la práctica de la tolerancia y el respeto por la opinión ajena

constituyeron una innovación en la política regional y nacional, **favoreciendo la incubación de procesos de amplia participación y movilización ciudadana** (ALBERTO TELLEZ, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 121, grifo do autor).

O que dá conta da existência de processos deliberativos que permitiram depois gerar processos de democracia participativa duráveis e estáveis. “[...] *Los aportes como la participación, la formación, una política pluralista y democrática realizados por este movimiento son hasta ahora notorios, lo cual debe seguir siendo impulsado en un ambiente que incorpore las nuevas realidades y problemáticas.* (CARLOS ALVARADO, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 121, grifo do autor).

Velasco (2004) expressa que, na realidade, foram muitos os aportes de “*Inconformes*” em Nariño, citando casos concretos no impulso de obras de infraestrutura, projetos educativos e de vivenda entre outros. Mas, ele assinala que algumas das coisas mais fundamentais alcançadas foram: a geração de cenários de participação democrática, elevação da chamada “*Cultura Política*” e uma nova forma de gerar ações coletivas para melhorar as condições sociais e políticas da população.

A nível macro, ele manifesta que desde “*Inconformes*” se abordou a nível nacional a necessidade de ampliar a possibilidade da participação direta da população em assuntos decisórios, o que, a seu entender, foi refletido nos mecanismos de participação plasmados na Constituição Política de 1991. O anterior confirma que este movimento – nas reuniões dos *Movimientos Políticos Regionales* (MPR), como aquela efetuada em Chachagüí, Nariño, em 1987 relatada por Fals Borda (1991) e outras realizadas anteriormente – colocou nos pontos de discussão a necessidade de avançar em processos participativos no planeamento, o que terminou sendo um reclamo maior através do “*Movimiento Colombia Unida*”²¹.

Desde este último movimento, logrou-se o impulso para que estas iniciativas ficassem plasmadas na nova Constituição Política, no referente aos mecanismos de participação.

Así entonces, los efectos alcanzados por “*Inconformes*” sobre la región y en el ámbito de los Movimientos Populares Regionales hicieron de este el principal movimiento político en Nariño durante la década de los ochenta del siglo pasado, al tiempo que **permitió generar, en un proceso que aún sigue, condiciones para la movilización buscando la transformación de la sociedad** (VELASCO, 2004, p. 116, grifo do autor).

²¹ El 2 y 3 de septiembre de 1989 los MPR, con otras agrupaciones y partidos populares, fundaron el Movimiento Colombia Unida, que siguió jugando un papel en la búsqueda de nuevas formas de hacer política en el país. [...] Estos procesos culminaron en 1990 con la creación de la Alianza Democrática M-19, en la que Colombia Unida se disolvió con otros movimientos, un año después. [...]. (FALS BORDA, 1991, não paginado)

Também, o estudo de Velasco confirma que as sementes da democracia participativa em Nariño, foram plantadas por “*Los Inconformes*” antes da implementação do primeiro exercício por Antonio Navarro Wolf em 1995. Pode-se dizer que os orçamentos participativos nasceram em Pasto, na Colômbia, por iniciativa de Navarro, mas a semente da democracia direta em Nariño havia sido plantada com anterioridade pelos movimentos sociais.

5.2 A participação de “*Los Inconformes*” na política

[...] Menos visible, pero más significativa, es la consolidación de un proyecto alternativo en Nariño, un departamento al sur del país. Allí sucesivos dirigentes de izquierda desde los años noventa, herederos del movimiento político regional Los Inconformes y de su alianza con el M-19, han administrado eficientemente la ciudad de Pasto y ahora les corresponde el reto con el departamento, cuya gobernación se conquistó igualmente en 2003 [...] (ARCHILA, 2009, p. 180-181).

Falando dos “*Movimientos Politicos Regionales*” que apareceram na década dos oitenta do século passado na Colômbia, Fals Borda (1991, não paginado) ressalta seu claro perfil alternativo por sua decidida ênfase em reforçar a sociedade civil ante o poder abusivo do Estado e fomentar o pluralismo, chegando a expressar o seguinte: “[...] *El más antiguo de ellos, "Inconformes de Nariño", fundado en 1981, logró amplio respaldo, hasta el punto de ganar concejales en varios municipios de ese departamento y algunos diputados; la fuente de su poder fueron los maestros de escuela y los dirigentes cívicos. [...]*”.

Inicialmente, os primeiros esforços dos “*Inconformes*” antes da mesma saída à luz pública foram encaminhados a recuperar a liberdade dos quatro educadores detidos e presos, o que fez que se adiantasse uma série de mobilizações magistras e populares. O forte clamor popular, e os ganhos de solidariedade pela luta cívica mostrada pela cidadania *nariñense* ao redor dessa causa, expressou avanços para a consolidação do movimento social.

[...] llenamos la cárcel de libros, esto era un hervidero de solidaridad, sentimos que habíamos dado un paso cualitativo muy profundo [...]
[...]
hay un clutch que se abre, ahí nos dimos cuenta que debíamos dar un salto, así se crea Inconformes (JAIME Rodríguez, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 197).

O momento chave da decisão de ingressar no plano político foi à liberação dos educadores detidos e contam que “*ante los maestros y sus papás, el sindicato y el movimiento cívico, el Padre*

Gallardo, un sacerdote comprometido, es quien proclama la necesidad de dar un salto político y es acogido de inmediato” (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud SIMANA, 2016, p.198).

Segundo o professor Jaime Rodríguez o

[...] propio movimiento cívico se da cuenta que la esencia de una sociedad está en la esferas del poder político, en los concejos donde se deciden los presupuestos y que son los alcaldes, gobernadores y presidentes quienes definen en el fondo a dónde van los recursos. [...]
Para ser más integrales con la lucha, para estar conectados con los centros de poder y acceder a otros espacios de decisión para mejorar las condiciones de vida (entrevista apud SIMANA, 2016, p. 206).

Dessa maneira, decide-se o ingresso no plano eleitoral procurando conseguir a chegada ao poder. Ou seja, pretendia-se fazer a transformação da que fala Hangan (1998) de movimento social para o movimento político.

Lo primero que pensamos es que el espacio electoral tenía sentido, [...] teníamos claro que el escenario electoral era válido y legítimo para ascender en las escalas del poder que nos habíamos propuesto y, de manera colateral, ponerlo al servicio de los propósitos sociales en los que habíamos decidido encausar el movimiento. Por eso muy pronto como se presentaron elecciones, fuimos a estas con candidatos del magisterio y obtuvimos un triunfo resonante [...] (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 62).

Em meio ao debate de se amadurecer mais o movimento, ou colocar seus nomes nas eleições desde seu início, decidiu-se pela participação nos processos eleitorais como movimento em março de 1982. Tomando como base a pesquisa de Velasco (2004), pode-se afirmar que “*Los Inconformes*” alcançaram, em matéria eleitoral, assentos no “*Concejo Municipal de Pasto*” em 1982 e 1984, e fracassaram no intento para a “*Asamblea Departamental de Nariño*”, nesse último ano.

Posteriormente, nas eleições de 1988, num fato histórico para as organizações ou partidos políticos por fora do bipartidarismo (Partido Liberal e Partido Conservador) em Nariño, este movimento alcançou um assento na *Asamblea Departamental*, dois assentos no *Concejo Municipal de Pasto*, e ter representantes eleitos em alguns municípios. Desta maneira, “*Los Inconformes*” convertia-se na terceira força política do Departamento de Nariño, nesse momento.

Para o seguinte processo eleitoral, o movimento impulsionou a articulação dentro do *Movimiento Político Nacional “Colombia Unida”*, organização que incluiria a distintas forças políticas alternativas de cunho regional na Colômbia. Conforme disse Velasco (2004), na Convenção Departamental realizada em agosto de 1989 em Pasto, foi também autorizada à realização de alianças (HANGAN, 1998) com setores progressistas dos partidos tradicionais, especialmente como os do liberalismo. Outra decisão acontecida no evento foi a postulação da

candidatura de Jaime Rodríguez, ativista do movimento para a prefeitura de Pasto nas eleições de 1992.

En 1990 “Inconformes” realizó un acuerdo electoral con sectores políticos tradicionales el cual se llamó “Convergencia Democrática”, permitiendo al movimiento por primera vez un escaño en la Cámara de Representantes, para esto se presentó una lista encabezada por Parmenio Cuellar del Nuevo Liberalismo teniendo como suplente a Raúl Delgado. Bajo el mismo acuerdo, se hicieron alianzas con liberales como Ernesto Velasquez para el Senado de la República, Guillermo García para la Asamblea Departamental y se estableció la candidatura de Miguel Ortega de “Inconformes” para el Concejo de Pasto, por otra parte Edgar Villota, quien también es liberal, recibió el apoyo de “Convergencia Democrática” en su intención por llegar a la alcaldía de la capital nariñense [...] (VELASCO, 2004, p. 79).

Segundo Carlos Alvarado (entrevista apud VELASCO, 2004), eles tiveram a ideia um pouco ingênua de que essa convergência podia ter projeção, mas na verdade não foi assim porque, ante a citação da Assembleia Nacional Constituinte, o Congresso da República foi revocado. Por outro lado, afirma ele, que no caso da prefeitura de Pasto, Edgar Villota governou como ele quis, apesar de ter um programa de governo muito bom, elaborado pelos “*Inconformes*”.

O Movimento “*Los Inconformes*” foi desarticulado no mês de outubro de 1990 por decisão majoritária de seus membros, no momento da desmobilização do movimento guerrilheiro M-19 (9 de março de 1990) e a imediata criação do partido político *Alianza Democrática M-19* (AD-M19). Ante essa conjuntura, o movimento *nariñense* decidiu incorporar-se dentro dessa nova organização através do desmonte de sua estrutura, pensando que fazer parte de uma grande aliança nacional seria muito importante.

La AD-M19 se fortaleció en Nariño a partir de la integración del Movimiento Popular “Los Inconformes”, para lo cual éste se desarticuló pasando a ser un sector en el nuevo movimiento político. Tal organización nacional tuvo, en principio, muy buenas expectativas que hacían pensar a sus miembros en la posibilidad de generar un espacio democrático, amplio y pluralista para la consolidación de un proceso político en el país. Sin embargo, esto no fue así, ya que se presentaron fenómenos propios de los movimientos o partidos de izquierda – posiciones sectarias, acuerdos personales y una estructura jerárquica excluyente – de alguna manera superados en “Inconformes”, conllevando a la desaparición en pocos años de esta estructura política (VELASCO, 2004, p. 110).

É bom esclarecer que a AD M-19, nas eleições de dezembro de 1990, conseguiu dezenove vagas das setenta possíveis na conformação da Assembleia Nacional Constituinte, que tinha o papel da promulgação da atual constituição nacional da Colômbia. Isso converteu este novo movimento na segunda força política do país nesse momento. Também, é bom lembrar que nas eleições seguintes, em 1991, a AD M-19 alcançou o número de nove senadores e doze representantes na câmara baixa

para um total de vinte uns congressistas. Depois começou o declínio da AD M-19 nas eleições de 1994 e 1998, levando-a a sua desintegração.

O movimento “*Los Inconformes*” extinguiu-se, mas, “*dejó un escenario muy importante para que la lucha social y política siguiera siendo parte de la “cotidianidad” de la población, de alguna manera, [...] se dieron los instrumentos para que las bases sociales hicieran parte mucho más activa de la propia sociedad* (VELASCO, 2004 p, 118).

La perspectiva de la participación en la lucha electoral por parte de quienes fueron militantes de Inconformes no se limita al análisis de conquistas puntuales. De hecho son enfáticos en señalar que los aprendizajes de este periodo incidieron para que posteriormente personas pertenecientes al magisterio ocuparan cargos institucionales y desde allí pudieran aportar a la consecución de reivindicaciones tanto gremiales, como populares. Aún además, se considera que la alcaldía de Raúl Delgado y las gobernaciones de corte alternativo que han habido en Nariño (principalmente aquellas lideradas por Antonio Navarro y Raúl Delgado) se han alimentado del campo político que logró abrir en la región el Movimiento Popular los Inconformes (SIMANA, 2016, p. 207).

Jaime Rodriguez destaca os princípios que têm orientado o acionar destes dirigentes:

Los gobiernos alternativos han tenido cuatro principios básicos: no corrupción, participación comunitaria en cabildos, agenda de paz y atención primordial por los más pobres [...] ese conjunto de asuntos nos llevan a concluir que el magisterio de Nariño jugó un papel vital, fue acá donde nace y está el magisterio presente (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud SIMANA, 2016, p.218).

Se “*Los Inconformes*” foram desarticulados, sua filosofia continua latente através das lideranças do extinto movimento que continuaram sua luta através da participação política. Por isso, explica Delgado que:

[...] nosotros nos fusionamos con la propuesta que hizo el M-19 cuando se reinsertó a la vida civil que fue la conformación de la Alianza Democrática M-19 [...], entonces ya nuestra posterior llegada a a estos cargos de elección popular no fue propiamente a nombre de los movimientos cívicos pero muy ligados a su filosofía, a su historia sobretodo. En Nariño hay mucho movimiento cívico municipal y local que luego hizo tránsito a la alcaldía a nivel local. [...] (DELGADO, 2017, entrevista).

Precisa ele que, no nível municipal e departamental, não se tem na Colômbia casos tão fortes aonde propostas alternativas tenham estado na frente das prefeituras e governos departamentais, marginalizando aos partidos tradicionais do poder por tanto tempo. Por sua vez, Eduardo José Alvarado expressa que na sua chegada ao poder, tanto dele em seus dois períodos como de outros prefeitos, foi vital a convergência cívica de diferentes setores e a existência em Pasto de um voto de opinião.

Cuando yo llegue en la primera [...] se produjo ese resultado producto de una convergencia cívica de diversos sectores eh inicialmente generada por fuera de la politiquería tradicional, aunque después fueron llegando algunos partidos y políticos a apoyar, [...] y volví aspirar a la alcaldía, eso también fue un movimiento popular a través

de recoger firmas en la ciudad, con la participación especialmente de los líderes y también una gran respuesta a eso, ahora el mismo alcalde actual Pedro Vicente tuvo una votación estruendosa recogió firmas, [...] entonces si hay aquí una, lo que nosotros llamamos hay como un voto de opinión [...] y particularmente en Pasto juega mucho la opinión de que dice el candidato, quien es el candidato, que ha hecho y que piensa la gente (ALVARADO, 2017, entrevista).

Já no nível departamental, segundo Navarro (2017), essas propostas alternativas levam cinco períodos na frente do governo departamental de Nariño, e todas de maneira consecutiva. Ele reconhece a importância dos movimentos sociais, embora para ele outro fato importante nessa mudança de governos seja a situação orçamental, tanto no governo departamental como na prefeitura.

Pues, hay llevamos, llevamos, cinco periodos consecutivos en la Gobernación y en la alcaldía dos y ahora otro tres pues no consecutivos. Si hay hubo un movimiento social muy grande en los años ochenta pero hay lo que paso es que tanto la alcaldía como la Gobernación un poquito más tarde vivieron una situación de déficit muy grave por manejo inadecuado de las entidades y entonces la gente dijo vamos a votar por el cambio. No, en el caso de la alcaldía estaba muy con muchos problemas financieros y en el caso de la Gobernación se quebró a nivel de por ejemplo le debían 14 meses sus mesadas pensionales a los pensionados, no cuando empecé yo, sino cuando empezó uno de mis antecesores. Entonces hay hubo un voto por el cambio en la medida en que las entidades entraron en crisis, la Gobernación mucho más grave y ahí más que por los movimientos sociales fue por eso. [...] (NAVARRO, 2017, entrevista).

Chegou um determinado momento em que “*Los Inconformes*” e sua luta social tiveram um nível muito amplo nas reivindicações, chegando a considerar necessária a possibilidade de montar uma organização política permanente. Nessa organização, foi importante a capacidade de mobilização unificada de ações cívicas, mas se fez necessária a presença nos processos eleitorais para incidir diretamente sobre a sociedade *nariñense*, como bem demonstrou Velasco (2004).

Quanto aos aportes do movimento “*Los Inconformes*”, destacam-se os seguintes, pela sua conexão com as hipóteses desta dissertação:

El principal aporte en lo regional es el “cuento” de la identidad de la gente de Nariño, de querer a Nariño, de pelear por Nariño, de luchar por Nariño; otro aporte, el nuevo estilo de hacer política sin necesidad de clientelismo, sin necesidad de corrupción, yo creo que ese es un gran aporte que se transmite tanto a nivel regional como a nivel nacional. A nivel nacional, el haber logrado dinamizar en distintas regiones una posibilidad de que la gente busque alternativas de organización política diferentes a los tradicionales (JORGE CABRERA, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 115).

Destaca este líder, ganhos em temas de identidade e sentimento de pertencimento nos cidadãos e, por outra vez, a colocação no cenário *nariñense* e nacional de outras formas de se fazer a política, diferente da maneira que o bipartidarismo costumava fazer.

A nivel regional se hicieron importantes aportes en el campo de la educación, se logró formar en los docentes una conciencia de cuál es su papel en la educación, dentro de las transformaciones sociales, dentro del sindicato, se logró que se estableciera las diferencias en esos tres campos donde los maestros teníamos que aportar y de eso [h]a quedado una importante semilla (ELVIA QUINTERO, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 115).

Destaca-se, de sua fala, a criação de uma nova consciência do papel do educador *nariñense* na sociedade, com destaque para a posição que deveria jogar nas transformações sociais na região. Também ressalta que se bem o movimento se extinguiu, as sementes de seu trabalho ficaram, o que é compreensível, já que seu progenitor – o SIMANA – continuou seus labores até hoje.

[...] es de notar que las reivindicaciones sociales y populares, la demanda cívica y educativa y los anhelos de paz constituyen un capítulo determinante tanto del Sindicato del Magisterio de Nariño, como del movimiento social y popular del departamento. Hecho por medio del cual se arrancan demandas, se construye tejido social y se impacta en la configuración de un territorio históricamente excluido por el gobierno central; dinámica de la cual hizo parte protagónica el magisterio y que se constituye en factor nodal para comprender la constitución de SIMANA como un actor político determinante de la región (SIMANA, 2016, p. 190-191).

Também, no caso de Pasto, a chegada dos movimentos sociais ao poder foi vital na implementação e no amadurecimento do processo participativo, e na mesma criação de mais *empowerment* cidadão.

5.3 O comitê cívico por Nariño: o braço cívico do movimento político

O movimento social “*Los Inconformes*” deu impulso ao *Comite Cívico por Nariño*, que apareceu em 1983 (VELASCO, 2004), como um cenário para manter uma relação direta com as bases sociais e suas problemáticas. A ênfase deste braço do movimento popular era o apoio da luta cívica, propiciando a participação ativa da população em ações convocadas por eles.

La cuestión cívica fue un proyecto de “INCONFORMES”, nosotros dijimos, la única manera de articular la verdad, la lucha reivindicativa es crear un amplio movimiento cívico, nosotros seguimos siendo un movimiento político, electoral y cultural pero necesitábamos mover una gran cantidad de fuerzas que no están acá; eso fue un invento nuestro, en eso jugó un papel muy importante “SIMANA” desde el punto de la logística, haciendo las reuniones, construyendo los comités [...] (CARLOS ALVARADO, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 88).

Segundo este autor, na conformação do “*Comite Cívico por Nariño*” participaram grêmios econômicos, sindicatos, dirigentes políticos e sociais, associações de moradores e estudantes da região.

El 17 de febrero de 1983 surge el Comité Cívico Popular por Nariño, conformado especialmente por organizaciones sindicales, lo que da su distintivo y eleva la práctica sindical niveles superiores. Raúl Delgado su inspirador y por aquel entonces Presidente del Sindicato del Magisterio de Nariño [SIMANA], se desempeña como Presidente [...] (GOYES e ALZATE, 2005, apud MELO, 2017, p. 38).

A presidência de SIMANA e do *Comité Cívico Popular por Nariño* por parte de Raul Delgado, uma das principais lideranças dos “*Inconformes*”, confirmaria que o magistério tinha um papel preponderante nos movimentos sociais de Nariño na década de oitenta do século passado.

Yo provengo del sindicalismo, yo fui maestro de escuela, presidente del sindicato de los maestros y como presidente del sindicato del magisterio era al mismo tiempo presidente del comité cívico popular que agrupaba a las fuerzas sociales y populares del departamento. De ahí conformamos un grupo que se denominó "Los Inconformes" un grupo independiente y regional. Con "los Inconformes" fui concejal de Pasto y yo siempre he tenido ese origen reconocido y posteriormente llegue a la alcaldía y a la Gobernación de Nariño (DELGADO, 2017, entrevista).

Existia uma forte relação entre o magistério de Nariño e os movimentos sociais dos anos oitenta do século passado, ocorridos no sul da Colômbia.

El proceso de consolidación de los vínculos entre el magisterio y el movimiento cívico popular de Nariño se tradujo en la consolidación de la movilización reivindicativa y política del magisterio en el departamento: por un lado, manteniendo las reivindicaciones regionales (exigiendo solución a los problemas de las y los maestros de hora cátedra, pago de los docentes departamentales, agilidad en el proceso de ascensos, mejora en los servicios médico asistenciales, entre otros); por otro, afianzándose en la dinámica de movilización nacional (por mayor presupuesto para la educación y apertura democrática que favoreciera las luchas sindicales del gremio); finalmente, estableciendo y liderando una agenda de movilización departamental (demandando mejores servicios públicos – energía eléctrica, acueducto, aseo, etc.- y emprendimiento de obras de infraestructura). [...] (Sindicato del Magisterio de Nariño, 1983 apud SIMANA, 2016, p. 175-176).

As reivindicações em matéria de educação e salariais, tanto regionais como nacionais, eram abordadas pelo SIMANA, mas também eram colocadas reivindicações mais amplas, que abordavam temas de serviços públicos e o empreendimento de obras de infraestrutura.

Este escenario de confluencia se constituyó “por cerca de un centenar de organizaciones sindicales, comunales, artesanales, cívicas y populares” (Comité Cívico Popular por Nariño, 1983); hecho que demostraba una composición heterogénea y variopinta que confluía en una serie de reivindicaciones sentidas por amplios sectores populares del departamento, ante las cuales se demandaba: “solución a problemas tan graves como el racionamiento eléctrico, la mala calidad y las elevadas tarifas de los servicios públicos de luz, agua, aseo, alcantarillado; insuficiencia de los recursos estatales destinados a la educación, salud, vivienda y obras de infraestructura sanitaria del departamento” (Comité Cívico Popular por Nariño, 1983 apud SIMANA, 2016, p. 176).

No *Comite Civico por Nariño* era evidente a pluralidade participativa agrupando diferentes organizações, inclusive com diferentes visões e interesses, fato que somente pode ser explicado porque as reivindicações eram dirigidas à solução de problemas regionais.

Como um dos aspectos mais destacados deste Comitê, cita Velasco (2004) a apresentação de uma carta de condições dirigida ao governo central, presidido nesse então por Belisario Betancourt (1982-1986), aonde se solicitavam alternativas para afrontar os problemas mais graves da região. Essa carta, segundo Raul Delgado (apud VELASCO 2004), era assinada por duzentas mil pessoas que respaldavam as reivindicações do movimento. Expressa Velasco (2004), que ante aos ouvidos surdos do governo inicialmente e a pressão por uma possível greve; o Presidente da República teve que se apresentar em Nariño nos dias 20, 21 e 22 de agosto de 1983, para estabelecer diálogos com os comitês cívicos de sete cidades.

Segundo Álvaro Cabrera (apud VELASCO, 2004), o Presidente Betancourt teve que reconhecer aos comitês cívicos como interlocutores válidos representantes da comunidade, depois de haver ele mesmo os qualificado como subversivos e, além disso, teve que assinar uma série de acordos com eles. Meses mais tarde, ante o descumprimento dos acordos, o Movimento Cívico

convocou ao “*Paro por la Vida y Dignidad de Nariño*” realizado o dia 23 de fevereiro de 1984, aonde segundo Velasco (2004) contou com a presença de aproximadamente 40.000 pessoas na *Plaza de Nariño* nos momentos de protesto.

Além dos ganhos em matéria de empoderamento e potenciação cidadã, e na obtenção de maior capital social, podem-se enumerar ganhos relacionados com suas reivindicações.

Conseguimos carretera al mar que no la tiene el Cauca, el paro cívico lo consiguió; la Costa Nariñense tiene electrificación, no porque el presidente quisiera dársela, sino por una nítida conquista cívica de la cual eran motor los maestros (JAIME RODRÍGUEZ, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 200).

Elvia Quintero (entrevista apud VELASCO, 2004) coloca como alguns de seus ganhos, em matéria de reclamações, os seguintes:

Producto del Movimiento Cívico arrancamos la reconstrucción y pavimentación de la vía al mar, arrancamos la interconexión eléctrica ya que el problema de la energía era grave en el Departamento de Nariño y a nivel gremial importantes conquistas para el Magisterio [...].

Expressa Velasco (2004), que o movimento cívico se converteu por meio de suas intervenções na organização que agrupou muitas forças sociais e políticas da região, liderado obviamente pelos “*Inconformes*” que, por sua vez, também orientavam ao magistério e a outros setores específicos em suas lutas.

5.4 O movimento pedagógico: lutando também SE ensina, ensinando também SE luta

Outro movimento social de grande importância em Nariño foi o denominado Movimento Pedagógico, o qual era um movimento nacional que fez presença no local através dos educadores, especialmente do SIMANA.

El llamado Movimiento Pedagógico en Colombia surgió en 1982 y se constituye en el acontecimiento más importante gestado por el magisterio a través de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) que aglutina más de 200.000 maestros de Instituciones públicas con Sindicatos Seccionales en todos los Departamentos del territorio nacional (TAMAYO, 2006, p. 102).

A formação das bases e a construção de uma nova cultura política em Nariño sempre foram prioridades de “*Los Inconformes*”, para o que usaram outro braço do movimento popular, desta vez de cunho educativo e pedagógico. Devido a sua ligação com o Sindicato de Maestros de Nariño (SIMANA) de onde provinha grande parcela dos membros do movimento, conseguiu-se a

introdução de importantes inovações que ajudaram a construir mais capital social, como no caso da *Comisión Pedagógica e da Catedra por Nariño*.

Organizamos la comisión pedagógica de “SIMANA” que estaba coordinada por mi persona y de la cual formaban parte varios compañeros, muchos de ellos de “INCONFORMES”. Esta comisión logró desarrollar un proceso de sensibilización y de motivación en el Magisterio, procesos de capacitación que influyeron notablemente en la práctica docente de los maestros en Nariño [...] que contribuyeron enormemente al mejoramiento de la calidad de la educación y que ha transformado en un buen porcentaje de los maestros su conciencia como trabajadores de la cultura (ELVIA QUINTERO, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 94).

Neste respectu, indica Tamayo (2006, p. 103-104, grifo do autor):

Desde sus inicios la comprensión y naturaleza del Movimiento Pedagógico fue motivo de agudas controversias al interior de la Federación Colombiana de Educadores. Esta controversia enfrentó a quienes consideraban el Movimiento Pedagógico como un movimiento político orientado a la lucha por la liberación nacional en contra del imperialismo yanqui y quienes insistían en la recuperación de la pedagogía como el saber propio del maestro para devolverle su identidad como trabajador de la cultura y **empoderarlo** desde allí como profesional para generar alternativas de mejoramiento de la calidad de vida a través de una mejor educación, calidad que suponía también la formación en el espíritu crítico para apoyar reformas sociales y políticas.

Em Nariño, esta vertente que insistia que a pedagogia era uma poderosa arma de transformação social se impôs através do impulso de SIMANA, que apregoava aquela filosofia de que “lutando também se ensina e ensinando também se luta”.

En este orden de ideas, el Sindicato del Magisterio de Nariño intentó promover una idea según la cual, las y los maestros en tanto actores de la pedagogía, son a su vez concebidos como un actor político: “los maestros debemos trabajar con lo que hacemos en las aulas para transformar a los estudiantes en la educación y transformar el país. Nos habíamos quedado con la concepción de que éramos buenos porque dábamos las luchas en la calle; pero en este momento nos dimos cuenta que había que transformar los currículos (JAIME MEJÍA, entrevista apud SIMANA, 2016, p. 156).

O SIMANA visualiza o poder transformador enorme dos educadores no papel da mudança da sociedade do Departamento de Nariño, mas sabem que para melhorar os resultados era necessária uma modificação da malha curricular do conteúdo a se ensinar.

Esta honda transformación de la identidad magisterial advertía al magisterio sobre la entera necesidad de reflexionar profundamente tanto sobre la dimensión pedagógica de lucha gremial en las calles, como de pensar la perspectiva política del acto de enseñanza – aprendizaje en que se involucraba: que luchando también se enseña y que enseñando también se lucha. Cuestión que además demandaba la superación de una suerte de incoherencia en el quehacer del estamento docente en su acción educativa y sindical: “los maestros somos los más incoherentes de todos, salimos a la calle a decir <abajo el gobierno>, pero volvemos a la clase y dictamos los documentos igual como los manda el Estado” (MEJÍA, 2016). [...] (MEJÍA, 2016) (SIMANA, 2016, p. 158).

Essa autoavaliação conduz ao desenho de algumas estratégias, sendo talvez a mais importante àquela denominada a “Cátedra por Nariño”, que recolhia a necessidade de ampliar os conteúdos (assim estes não fossem os autorizados), e por suposto a formação da cidadania.

En este sentido afirma el profesor Jaime Mejía que desde aquel momento se fue consolidando una perspectiva que contemplaba al menos dos aspectos respecto a la libertad de cátedra: “uno, la posibilidad de meter un currículo oculto que además de lo que nos proponía-exigía el MEN, desarrollara otro tipo de contenidos que consideramos críticos sociales [...] y lo segundo, es la posibilidad de aprovechar la pedagogía para formar personas críticas”. El mejor ejemplo de la materialización de esta dimensión lo constituye la iniciativa denominada Cátedra por Nariño, espacio que tomó lugar en el seno del movimiento cívico del departamento por iniciativa del magisterio; en la misma se buscaba formar seres críticos que conocieran más de su región y poder así, actuar en consecuencia (SIMANA, 2016, p. 157-158).

Sem dúvida, o poder transformador dos novos conteúdos ensinados pelos *maestros* em Nariño contribuiu na formação de uma mente crítica de grande parte da população da região.

La Cátedra por Nariño consistía en destinar en las instituciones educativas algunas horas del área de sociales “para hablar de los problemas de Nariño” (Sindicato del Magisterio de Nariño/ACPES, 1983); actividad que se diseñó con el propósito de estimular en el estudiantado el conocimiento profundo del departamento y sus problemáticas, promoviendo la vinculación a las “luchas que es necesario emprender por las reivindicaciones de nuestro departamento” (Sindicato del Magisterio de Nariño/ACPES, 1983). Desde el punto de vista de SIMANA y de ACPES (1983) el desarrollo de esta cátedra se constituía en uno de los aportes fundamentales del magisterio a la consolidación del movimiento cívico nariñense; consecuentemente, la Comisión Pedagógica de SIMANA se dio a la tarea tanto de preparar documentos de sustentación, como de realizar giras por las diferentes instituciones del municipio de Pasto para impulsar el desarrollo de la Cátedra por Nariño (SIMANA, 2016, p. 186).

Existia uma conexão entre os ideais dos movimentos, e desde o movimento pedagógico se formavam os lutadores que exigiam as reivindicações no movimento cívico por Nariño. No referente à Cátedra por Nariño, a qual ressalta Velasco (2004) como uma forma de construir identidade e pertencimento com na região, é assinalada pelo movimento, segundo ele, como uma questão fundamental em seu empenho por gerar espaços sociais para as reivindicações e propostas.

Para concientizar a la comunidad educativa y concientizar a la gente en general se adelantó lo que denominamos Cátedra por Nariño, la cual se daba en todas las escuelas y colegios tratando de valorar nuestras riquezas, nuestras potencialidades y también nuestras dificultades y carencias; rescatando nuestros valores culturales dando énfasis en las manifestaciones artísticas como la música, la literatura, los cuentos, la danza, etcétera. [...] (ELVIA QUINTERO, entrevista apud VELASCO, 2004, p. 94).

Esse trabalho pedagógico era realizado através do SIMANA, do qual eram membros muitos dos dirigentes de “*Los Inconformes*”. O trabalho deste movimento em prol da formação de uma consciência crítica em Nariño foi valiosíssima na história do Departamento, qualificando a

população nas lutas sociais para superar as desigualdades. Isto, aliado a um bom estoque de capital social já existente, contribui no aumento deste capital. E esse espírito rebelde, que gosta de lutar contra injustiças, conseguiu se tornar mais sólido em Nariño, trazendo um melhor empoderamento da comunidade unificada em torno a exigências regionais, e que encontrou nos “*Inconformes*” representada sua identidade.

5.5 A relação entre capital social e os movimentos sociais

Segundo propõe Atria (2003), o capital social de um grupo potencializa alguns dos elementos constitutivos dos movimentos sociais, por exemplo, a dimensão de associatividade do capital social reforçaria elementos da identidade do movimento, posto que nesta dimensão reticular (redes sociais) estão, por assim dizer, as circunstâncias e fatores de pertença ao grupo. De igual maneira, manifesta ele, a dimensão da capacidade de mobilização própria do capital social de um grupo reforçaria os elementos de oposição constitutivos do movimento social.

A hipótese central de Atria (2003) é que o maior desenvolvimento do capital social de um grupo é a força dos elementos de identidade e de oposição para a constituição de um movimento social. Ele também sustenta que esta interação é recíproca e que quanto mais explícitas sejam as demandas do movimento social, e mais compreensivo seja o projeto social que este sustenta, maior é a possibilidade de desenvolvimento do capital social do grupo. Afirma que se pode passar de um capital social restringido (redes sociais internas e liderança dentro do grupo) a um capital social em desenvolvimento, para depois alcançar um capital social ampliado, com predomínio de redes sociais externas através de uma liderança para fora do grupo.

Por isso é muito importante o uso das formas de capital social.

Também outras formas de capital social, como as normas e as cadeias de relações sociais, multiplicassem-se com o uso e minguem com o desuso²². Por todos esses motivos, cabe esperar que a criação e a dilapidação do capital social se caracterizem por círculos virtuosos e círculos viciosos. Uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – e o fato de que ele normalmente constitui um bem público ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. [...] (PUTNAM, 1995, p. 179-180).

Pode-se afirmar que, no caso de Pasto, o capital social existente no início dos anos oitenta do século passado potencializa a existência dos movimentos sociais e que estes, a sua vez, trazerem consigo

²² “Quanto mais as pessoas solicitam ajuda mútua, maior a quantidade de capital social gerada [...]. As relações sociais se extinguem se não forem mantidas; as expectativas e as obrigações se esvanecem com o tempo; e as normas dependem da comunicação sistemática. Coleman, *Foundations of social theory*. p. 321”.

maior capital social à cidade por meio de um círculo virtuoso. Os estoques de capital social existentes nesse momento em Pasto ajudam a explicar a força e arrojo dos movimentos sociais da década de oitenta do século passado e permitem, desta maneira, alcançar maiores estoques de capital social depois de sua vivência. Afirma Putnam (1995, p. 179) que “tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital social tendem a acumular mais” o que fez a cidade de Pasto e que ajuda a explicar a continuidade do processo participativo.

Lembra Ostrom que “Uma vez que tendo criado suas primeiras instituições de pequeno porte, um grupo de indivíduos pode utilizar o capital social assim gerado para solucionar problemas de maior monta através de mecanismos institucionais mais complexos [...]” (apud PUTNAM, 1995, p. 179).

Em Pasto, na maioria dos casos desde 1995 até a atualidade, os movimentos sociais chegaram ao poder através da transformação (HANGAN, 1998), enquanto que em Belém, entre os anos 1997 e 2004, os movimentos sociais chegaram ao poder na prefeitura através de outras maneiras, especialmente através do que chama esta autora de: a articulação. Conclui-se aqui, portanto, que a continuidade do OP em Pasto foi muito influenciado pela razão de que na maioria dos casos os movimentos sociais chegaram ao poder através da transformação.

Sobre o caso de Pasto, Raul Delgado (2017) manifesta que:

[...] Entonces si los alcaldes no han sido de un mismo partido, incluso de partidos opuestos ideológicamente porque se ha mantenido con más énfasis en unos que en otros, con más prioridad en unos que en otros gobiernos porque se ha mantenido, yo creo que tiene que ver con un **acumulado histórico**, con un **acumulado social**, remotamente con la figura de la **minga** que aún subsiste en Nariño no, la minga subsiste en Nariño y en particular en el sector rural de Pasto, pero hay un **acumulado más cercano** es la **lucha cívica y la lucha social**, la movilización popular, [...] en particular me refiero al acumulado que dejó el Movimiento cívico popular por Nariño que entre otras me correspondió liderar dentro durante diez años, eh, la lucha cívica por el reclamo de mejores servicios, de una mayor presencia del Estado Nacional, eh, eso dejó una **dirigencia comunitaria muy empoderada** y creo que eso explica, una tradición histórica en la minga y una un empoderamiento de los sectores populares más recientemente en la lucha cívico popular explicaría a mi juicio la continuidad del presupuesto participativo a pesar de alcaldes de distinta tendencia ideológica (DELGADO, 2017, entrevista, grifo do autor).

Ao entender de Delgado – talvez a personagem, junto a Navarro, mais importante, influente e decisivo na implementação de orçamentos participativos, tanto a nível municipal como a nível departamental (ambos tendo sido governadores de Nariño) –, o segredo da continuidade do processo participativo tem relação com a *minga*, mas a seu entender, a principal explicação da pororoca *pastusa* é o acumulado dos movimentos sociais dos anos oitenta. Ele acredita que isto

seja o que tem permitido obter o sentimento de pertencimento na cidade e, logo, o que não tem permitido o desmonte do processo.

Na verdade, tanto a *minga* como os movimentos sociais têm permitido a recirculação de capital social e o aumento dos estoques no município, e isso faz parte da aprendizagem coletiva (NORTH, 1994) na cidade.

A grande diferença – entre os movimentos sociais de Nariño e os presentes em Belém nas últimas décadas – é o fato de que no sul da Colômbia estes eram movimentos sociais de cunho regional. Isso implicou que o adversário fosse o governo central, já que as ações coletivas dos movimentos sociais de Nariño em comento estavam encaminhadas a lograr reivindicações relacionadas a obras de infraestrutura, e ao melhoramento de serviços para tirar do atraso esta zona da Colômbia. A identidade alcançada por estes movimentos foi uma identidade de região, e fortaleceu mais o sentido de ser *nariñense*, o orgulho de sua origem rebelde e de sua cultura, o que alimentou mais seu sentimento de pertencimento e seu capital social.

No caso de Nariño, todas as classes sociais tinham a identidade do movimento sem importar que ele fosse liderado pela esquerda, o que permitiu conviver a estas vertentes com grêmios econômicos e políticos tradicionais, com empresários, com a imprensa e com mesma igreja católica. Os adversários não eram procurados em outras classes sociais, e eles estavam fora de Nariño. A luta era por infraestrutura, pela transformação da sociedade, mas também era por maiores espaços de participação cidadã.

5.6 Os movimentos sociais em Belém

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 a moradia.

Nas palavras de Carlos Alberto Bordalo, Agente Pastoral da paróquia da Sacramento, o problema de terras:

[...] levou o povo a constatação de que existiam latifundiários na cidade e este fato foi ajudando os bairros a unificarem suas lutas, pois perceberam que a luta de um era a de

todos. E de uns três anos para cá a consciência política do povo cresceu. "A população percebeu que a luta desencadeada não é apenas pela terra, pela água ou por mais escolas, por uma luta que redunde numa luta de classes, uma luta entre a classe oprimida e a classe que oprime" (CBB, 1980, não paginado).

Outros movimentos sociais no Pará têm focado 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.

Falando da região do Carajás e de sua população, expressa Morbach (2012, p. 45), que “os hábitos, as preferências de lazer, os prazeres à mesa, diferem, substancialmente, do estilo de vida do paraense”. E que no Carajás há “a ausência de um legado cultural paraense a se mostrar presente, pulsante, [...] contribuindo para a formação de um amalgama cultural que distancia, em certa maneira, aquela gente do sentimento paraensista”.

Segundo o portal de internet www.ultimosegundo.ig.com.br, no processo separatista de Tapajós “o iG mostrou que com o clima de campanha, houve o acirramento das diferenças entre os paraenses do sul, do oeste e da região metropolitana de Belém”. Ao nível de cidade, Belém também sofreu processos separatistas, como aqueles de Icoaraci, nas últimas décadas do século passado, e problemas de definição de limites com Ananindeua. Todos esses processos separatistas acabaram diminuindo a identidade de Paraense e de Belenense, ao contrário do ocorrido no sul da Colômbia, em Nariño, onde o sentimento se fez mais forte.

Apesar de tanto Nariño como o Pará serem regiões com manifesto abandono do governo central, onde se mostra a presença da clivagem do tipo centro-periferia (LIPSET; ROKKAN, 1967), os comportamentos nestas são diferenciados. Os esforços em Nariño focalizam em unir a todos nos reclamos para o alcance de suas reivindicações ante o governo central. Reclamações que, vale dizer, são de interesse geral e que alinham numa só frente todas as classes sociais.

No Pará, estes esforços se 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, 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, não paginado.) “[...] 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, [2007?], não paginado.), o que estes autores chamam de uma perda da memória coletiva social entendida:

Como um fruto voluntario ou involuntário, o que no caso da cabanagem foi uma construção da elite, a visão degeneradora da cabanagem, que resultou no seu quase completo esquecimento, ou seja uma perda involuntária, manipulada dessa memória da revolução, através desse processo de perda de memória, que se pode enquadrar no conceito [...] do potencial regulador (2006, p. 48- 49 apud SOUZA JUNIOR; SENNA, 2017., não paginado).

Este movimento – se por um lado tem a característica de nacionalismo – por estar demarcado na luta pela independência de Brasil, por outro apresenta características de luta de classes (Guimarães, 1977). De fato, a cabanagem era uma “[...] rebelião social de negros, índios, mulatos, cafusos, mestiços, tapuios (índios destribalizados) e brancos das camadas mais pobres da sociedade, os quais habitavam em cabanas à beira dos rios e igarapés. [...]” (GOHN, 1995, p. 34). E por sua parte “[...]. O principal alvo dos cabanos era os brancos, especialmente os portugueses mais abastados. [...]” (RICCI, 2006, p. 6).

Souza Junior e Senna (2007?) que – para demonstrar que no caso do Movimento dos Cabanos existe uma verdadeira amnésia coletiva ou social, forjada por interesses das elites dominantes no Pará – fazem o roteiro de sua construção. Esse percurso amnésico inicia com o primeiro autor que, segundo eles, foi Domingos Antônio Raiol, que define os cabanos como “[...]. Um movimento de bandidos, um mero motim, denominando primeira literatura deste como Motins Políticos. [...]” (SOUZA JUNIOR; SENNA, [2007?], não paginado.). Desta forma, um movimento que procurava a Independência de Portugal é avaliado e divulgado como um simples motim e a seus integrantes como simples bandidos.

“Dessa maneira a sociedade, de um modo geral começa a aceitar esta mensagem como verdadeira e assimila a mesma como se fosse o fato, legado a Cabanagem o esquecimento do maior movimento político da Amazônia, quiçá do Brasil” (SOUZA JUNIOR; SENNA, [2007?], não paginado.). Ao entender deles, este significado de motim ainda estava presente nas comemorações

de seu primeiro centenário no ano 1936, e o pior, não ficou claro nestas se os homenageados eram os vencedores ou os vencidos.

É um fato comprovado que a historiografia desta maneira dominou por mais de um século até ganhar, novos “sentidos e significados”, e chegar aos fins do século XX, compreendida como revolução. Durante o período que se estende desde as primeiras obras o movimento, passando pelas obras do momento das comemorações da derrota deste movimento, até os nossos dias, a ação do “potencial regulador”, da sociedade, [...] resultou no esquecimento provocado de um dos maiores movimentos populares do Brasil e da América, um esquecimento provocado não pela maioria da sociedade, mas por quem pensava e realizava as censuras sobre o que devia ou não estar nas páginas da memória coletiva da sociedade, ou seja o grupo que saiu como o vencedor da história, retirando da memória coletiva um episódio fundamental para a construção da nacionalidade brasileira, e de uma sociedade amazônica de fato, mesmo sendo derrotada (SOUZA JUNIOR, 2006, p. 49 apud SOUZA JUNIOR; SENNA, [2007?], não paginado).

Ricci (2006, p. 8) manifesta que “ao longo dos anos de 1920 e 1930, delinear-se-iam outras histórias e o movimento cabano foi ganhando outros sentidos” deixando “[...] de ser tratados como “malvados” e “sediciosos”, para se tornarem “patriotas” conceito entendido como cidadãos adeptos da “causa brasileira”. [...]”. Contudo, Souza Junior e Senna (2007?) identificam as primeiras posições contrárias somente até as décadas de 80 e 90 do século passado, da mão de autores como Pasquale Di Paolo e Vicente Salles, ajudando a entender os cabanos como uma revolução.

Poucos intentos foram realizados para reverter o quadro de olvido do movimento dos cabanos, pelo menos até agora. Ricci (2006, p. 29) ressalta que Jader Barbalho, governador eleito depois da ditadura militar, se autoproclamava como um novo líder cabano e diz que, além disso, “[...]. Seu governo criou o Memorial da Cabanagem, financiou pesquisas, promoveu um concurso de monografias sobre o tema, durante os 150 anos do movimento cabano. [...]”. O último intento enumerado por esta autora para reverter a situação se deu na década de 1990 na Prefeitura de Belém, por parte de Edmilson Rodrigues, que:

[...] afirmava que seu governo era mais uma tomada cabana de Belém. Nascia uma terceira tomada e ele seria o sucessor legítimo do governo de Eduardo Angelim. O sambódromo local transformou-se em Aldeia Cabana, nasceu um bairro, com ruas e avenidas que homenageavam o movimento e seus heróis populares (RICCI, 2006, p. 29).

Esta autora assevera que “hoje a Cabanagem na Amazônia é símbolo de ação popular de massa, de mudanças e de movimentos sociais. Os sindicalistas e os políticos mais radicais são ‘cabanos’ e militantes do MST, cultuando a memória da Cabanagem. [...]” (RICCI, 2006, p. 29). Mas, ela esclarece que em contraste com esta simbologia o povo amazônico é quase invisível fora da região Norte, durante os dois últimos séculos. Manifesta também que “[...] ao longo disto, a história local

e seus agentes quase foram esquecidos. É preciso mudar este quadro, enfatizando a presença constante de um povo local” (RICCI, 2006, p. 30) – que não parece tarefa fácil – o qual é necessário para alcançar uma maior identidade regional.

Por isso a classe dominante no Pará (com a exceção de Barbalho já comentada) 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.

5.7 Movimentos sociais urbanos mais recentes em Belém

Falando dos movimentos sociais urbanos em Belém mais recentes, Malato (2006, p. 137) manifesta que “[...] a partir de 1975 surgem os primeiros conflitos pela posse da terra, com ênfase nos bairros da Sacramenta, Pedreira, Jurunas, Cremação, Guamá, Terra Firme, Marco, Canudos e Jabatiteua. [...]”. De maneira que “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. [...]” (PINHEIRO et al., p. 159 apud BARROS, 2012, p. 53).

Neste contexto, se deu o nascimento da Comissão de Bairros de Belém (CBB) e da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECHAN) em Belém.

O início da CBB, no final da década de 70 e 80 [do século passado], a CBB surge com o grande perfil da luta popular, da luta pela moradia e a moradia digna para todos, e a escola que na época era escola comunitária para todos, saúde para todos, tudo isso era o grande norte, o grande perfil da CBB. [...] é a riqueza do potencial, da melhoria da condição de vida, e isso sempre foi o perfil que a CBB teve exatamente para que a população fosse em busca dos seus direitos, direito de lutarem pela água, pela moradia digna, que é tudo isso, é o saneamento, é a educação, é a segurança pública, é transporte de qualidade (MARIA DOS ANJOS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 350).

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, não paginado) 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 CBB²³ (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 Léguas Patrimonial” (TRINDADE JUNIOR, 2016, p. 289).

Acompanhando a trajetória nacional, os movimentos populares em Belém se organizaram a partir da década de 80 [do século passado], das mais variadas formas, visando o enfrentamento com o Estado (principalmente com os Governos Estadual e Municipal), para a reivindicação de suas demandas por melhoria dos serviços de transporte, educação, saúde, segurança pública, saneamento, água potável e regularização de terrenos ocupados clandestinamente. [...] (MACHADO, 2004, p. 78).

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, não paginado), “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”.

²³ “Comissão dos Bairros lança campanha. O Liberal, cidade, p. 8, 27/04/1987. (grifo nosso)”.

Fotografia 1 - Pôster de mobilizações da CBB



Fonte: CBB (1980).

Aqui, apresenta-se uma grande diferença a respeito de alguns dos principais movimentos sociais de Pasto que procuravam – nos termos de Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (2010) – potencializar os indicadores de satisfação de necessidades mais avançadas, como a participação, a identidade, o entendimento e a liberdade. É bom lembrar que se o movimento cívico popular de Nariño procurava reivindicações em infraestrutura, estas não eram reivindicações particulares de pessoas ou de bairros e, sim gerais, de região. Já os outros movimentos, como o movimento pedagógico e o movimento popular “*Los Inconformes*”, procuravam o poder, a transformação da sociedade, a participação cidadã e a transformação da educação no Departamento.

E essas diferenças de objetivos eram marcadas a um nível mais geral, no nível nacional, já que enquanto os movimentos sociais na Colômbia pressionavam por mudanças na Constituição Política, pensando em ganhar espaços participativos e em fazer mudanças na educação. No Brasil, uma das prioridades dessas lutas era fazer mudanças em temas urbanísticos e de propriedade fundiária, caminhando sendas distintas nos dois países estudados.

Em 1988, por ocasião dos debates e posterior promulgação da Carta Magna, movimentos sociais de abrangência nacional, organizações de classe, igrejas, setores das universidades públicas, partidos políticos além de juristas e parlamentares travaram uma batalha pela incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, aprimorando o conceito de função social da propriedade (CRUZ; ALVES, 2016, p. 216).

Em outras palavras, a participação cidadã em Belém era vista como um meio (enfoque instrumental segundo ABERTS, 2000 apud SOUZA, 2002), enquanto que em Pasto a participação era o próprio fim. Em Pasto, lutava-se, entre outras coisas, por espaços de participação cidadã e isto estava

colocado em suas reivindicações maiores e, para isso, trabalhava-se na parte pedagógica. Em Belém 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 Pasto o processo alcança o *empowerment*, enquanto que em Belém não.

Souza (2006, p. 187, grifo do autor) afirma que entre os benefícios ou argumentos da participação, vista como um fim, estariam: 1) *Ela ajuda a formar melhores cidadãos*. Ele esclarece que ante a carga valorativa eminente do argumento, e a variabilidade do modelo “bom cidadão”, deve-se adotar como critérios “objetivos” parâmetros como o *aumento do sentido de responsabilidade e interesse pela coisa pública* (incluindo-se o patrimônio público) e o *incremento de uma consciência de direitos*. 2) *Ela permite ou facilita o empowerment dos cidadãos*. Aqui, também, ele faz um esclarecimento sobre o *empowerment*, de que ou essa palavra designa uma considerável diminuição da heteronímia, ou ela é vazia, ou pior, está a serviço de ilusionismo político.

Para este autor, “Vista como um meio a participação direta é justificada, sobretudo, por razões de eficiência econômica e gerencial, concernentes à melhor satisfação das necessidades dos cidadãos e à minimização das chances de desperdício e corrupção. [...]”. Também agrega que “[...] provavelmente aquela que mais atrai o “cidadão médio” é a possibilidade de ver a sua qualidade de vida melhorada, especialmente em um sentido material, por meio ou em decorrência de sua participação direta em processos decisórios envolvendo os negócios de interesse coletivo. [...]” (SOUZA, 2006, p. 187-188, grifo do autor).

Em resumo, em Pasto, por ser colocada a participação como um fim, o processo formou melhores cidadãos e permitiu o *empowerment* cidadão com diminuição da heteronímia, o que em longo prazo deu frutos e permitiu que se trabalhasse em sua continuidade. 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.

Figura 3- As possíveis causas das mobilizações em Belém



Fonte: CBB (1980).

Falando dos movimentos dos anos setenta e oitenta do século passado em Belém, manifesta Trindade Junior (2016, p. 361), que “[...] a gênese dos movimentos de emancipação analisados esteve diretamente relacionados à ideia de abandono e de exclusão da população suburbana que incrementou esses novos espaços de assentamentos residenciais na Área de Expansão. [...]”. Segundo Malato (2006), neste momento havia uma grande insatisfação com o modelo de governabilidade dos militares, pelo que se aumentou a pressão popular.

[...] A cada dia que passa a vida do trabalhador fica mais custosa. No campo não tem mais jeito de ficar, porque os tubarões nos expulsam de lá para fazerem grandes campos para plantar capim. Então a gente se muda para a cidade. Na cidade a gente tem que trabalhar de operário, recebendo salário mínimo, e a maioria fica servindo de biscateiros e desempregados. Esse salário de miséria não dá nem para comprar o que comer, quanto mais para ter casa própria. Então muita gente escolhe um pedaço de terra para construir suas casas. Depois aparecem aqueles que se dizem donos. Aí começam tudo de novo. Esse é um problema que todos nós enfrentamos. [...] (CBB, 1980, não paginado).

Essa problemática, narrada nesta cartilha publicada no ano 1980 pela CBB, mostra a base do transtorno em Belém que viviam as classes menos favorecidas, e isso leva à organização para lutar por reverter o quadro que se vive. Afirma Barros (2012, p. 53-54) que os movimentos sociais urbanos “[...] em Belém surgirá do encontro das aspirações populares e das formas de trabalho político de base de organizações da igreja católica, as Comunidades Eclesiais de Base (CEB’s); das organizações da sociedade civil que lutavam contra o regime militar [...]”. Esta autora afirma que

“[...] para além da posse da terra, esses movimentos de bairros articularam lutas para melhorias e serviços urbanos” (BARROS, 2012, p. 54).

E aí na sequência [das ocupações e das lutas pela posse da terra, surge] o movimento pela água, pela energia elétrica, o movimento pela construção de equipamentos públicos, escola, posto de saúde, uma sequência, digamos assim, de lutas sociais, de movimentos vivos na cidade mostrando a cara. [...] (MARINOR BRITO, entrevista apud BARROS, 2012, p.54).

Malato (2006) ressalta que aí começa a consolidação da busca de um projeto alternativo de democratização e um novo modelo de gestão governamental.

Nessa fase os movimentos sociais urbanos em Belém também se intensificaram, contando com a participação, em sua organização, das comunidades Eclesiais de Base (CEB's), da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), e da Sociedade Paraense em Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), que contribuíram no sentido de fortalecer as lutas da população de baixa renda (MALATO, 2006, p. 138).

Relata esta autora, que na campanha de Jader Barbalho nas eleições de 1982, apresentou-se apoio das camadas populares e movimentos sociais no caminho ao poder, ou seja, havia uma articulação, nos termos de Hangan (1998). Em palavras de Trindade Junior (2016, p. 361), o que nesse momento se evidencia é o estabelecimento de uma relação clientelista e diz que isso se deu num momento que existia nas camadas populares essa identidade de abandono, já comentada.

[...] a identidade criada por essa condição de abandono e exclusão, que deu origem aos movimentos, foi também capturada por interesses políticos locais que propagavam, a partir da institucionalização da instância municipal ou de sua redefinição, possíveis ganhos, que seriam no discurso político, ganhos coletivos. [...].

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):

[...] O projeto político que as assessorias estatais buscavam veicular, estava ligado a toda proposta de legitimação política de um determinado bloco no poder, o bloco do PMDB, que historicamente se transformava no partido capaz de garantir a transição democrática para as lideranças e precisava construir e ampliar sua base popular. Pode-se dizer que o veio ideológico-cultural para a constituição dessa base, no meio urbano, foi a luta pelo direito a morar que serviria como um dos pontos fundamentais no resgate da cidadania [...]

[...] As lideranças comunitárias passaram a ser funcionárias do poder público através das assessorias, com os cargos de assessores sindicais ou comunitários, recebendo salários para atuar politicamente nos bairros. O Estado democrático contribuiu para instrumentalizar as associações de bairros muitas vezes, tirando delas o poder da pressão [...] O poder público buscou então criar sua base popular, contribuindo para a divisão do movimento popular organizado. Isso foi feito, principalmente descaracterizando a CBB enquanto interlocutora dos Centros Comunitários, tratando-se as reivindicações de bairro individualmente através dos presidentes das associações. O governo com o apoio de algumas lideranças representativas do movimento comunitário de base estatal como braço do PMDB, partido do governo. [...] (apud TRINDADE JUNIOR, 2016, p. 284-285).

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”:

[...] uma prática assumida pelo Estado através da qual os técnicos de governo se mesclam ao povo buscando desenvolver o que denominam de “planejamento participativo”, por meio do qual os problemas e as soluções da comunidade são levantados. Com essa estratégia, a entrada do governo e dos partidos políticos oficiais até as massas é favorecida nos espaços onde a Igreja e alguns setores da sociedade civil já vinham desenvolvendo um processo de organização (SILVA, 1992, p. 121 apud TRINDADE JUNIOR, 2016, p. 286).

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** (negrita 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.

5.8 A cooptação e a questão partidária no governo de Edmilson Rodrigues

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 Hangan (1998), Cruz (2017, entrevista) manifesta que:

[...] o movimento social foi um elemento determinante. Na primeira eleição tinha uma conjuntura da cidade realmente de muito abandono, a cidade estava sendo extremamente alagada, abandonada, suja, imunda e tinha uma tensão, um nível de tensão da sociedade, dos movimentos com quem estava na prefeitura e isso a medida que a candidatura de Edmilson foi crescendo os movimentos conseguiram enxergar que ali tinham sua esperança entendeu, então os movimentos entraram de cabeça no apoio a essa candidatura e ai foi crescendo, foi muito volumosa a campanha porque não tinha movimento social organizado como uma viera de esquerda que não havia sacado a ele, então todos apoiaram [...]

[...]

Na reeleição também, [...], mas, manteve-se ainda uma frente para a reeleição com diversos movimentos, mais alguns movimentos ai, uns mais outros menos porem tinha já um resultado do orçamento participativo e esse resultado do orçamento participativo ajudou na recondução, porque, porque tinha já uma serie de coisas acontecendo no nível dos bairros mesmo, do serviço, das ruas né, então áreas que nunca tinham sido recebido nenhum tipo de serviço da prefeitura, estava totalmente reestruturado, então também isso ajudou na recondução, porque já tinha um resultado do orçamento participativo e ai a população ela acabou realmente sendo esse movimento de fazer com que acontecesse [...].

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, grifo 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, já que:

Para o movimento comunitário não é bom, porque toli a participação da entidade, eles chamam o cidadão vai para o OP com demandas [...]. Normalmente a comunidade que é chamada, é o povo, é o povo em geral, não é através das entidades comunitárias [...]. Na realidade estão ajudando a enfraquecer os movimentos comunitários e se criou a CRC [...], e parece que a CRC não respeita a FEMECAN, não respeita a CBB (FEMECAN, 2000).

Na verdade, esse relacionamento direto entre as comunidades e a prefeitura não é um problema, ao contrário, ela ajuda a acabarem formas de clientelismo que às vezes se apresentam nestas organizações.

Nós víamos que os movimentos sociais estavam muito parados, até mesmo a CBB estava muito parada, não funcionava. Com o Congresso da Cidade as associações e entidades mais antigas, as lideranças como eu, voltaram a participar ativamente, coisas novas foram incentivadas, começaram a aparecer novos movimentos (ADERLINDO ALVES DA FONSECA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 15).

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 (MACHADO, 2004, p. 113).

Isso mesmo é evidenciado nas palavras de um conselheiro da cidade, que narra:

[...] Eu, hoje, estou no meu inferno astral como dizem a nossa liderança comunitária, por quê? Porque eu estou entre a população que me elegeu e o governo do povo. Nós sempre fomos intransigentes na questão de defender o governo do povo, a prefeitura do PT, [...] (PABLO RAPHAELSON VINAGRE, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 396).

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, assa do prefeito Edmilson Rodrigues.

[...] quando tem nossas plenárias as pessoas dizem assim: “Não, eu não vou.” “Por que tu não vais?” “Não eu não vou porque isso é coisa de partido, do PT.” “Não, não é isso, a discussão não é essa, vai lá que você vai ver que a coisa é diferente, lá nós vamos a estar discutindo o problema de nosso bairro, inclusive, a política pública de uma forma que antes tu nunca tiveste a oportunidade de discutir”. Então tem aqueles que vão, tem aqueles não vão, [...] (ALDENORA DAS GRAÇAS COSTA GONÇALVES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 42).

Em Belém, o processo era aproveitado para o fortalecimento da tendência partidária do governo, a chamada Força Socialista, sobre o qual chamam a atenção os depoimentos narrados por Ramos (2004), dando conta de uma forte cooptação de lideranças para mudar de partido ou de corrente dentro do PT:

R.M., por exemplo, antes da experiência do OP era filiada ao PMDB, seu pai chegou a candidatar-se a prefeito de uma cidade do interior do pra nas eleições de 1996, pelo mesmo partido. Hoje, encontra-se filiada ao PT e milita pela Força Socialista além de fazer parte da assessoria do prefeito.

M.A., que antes da experiência do OP era simpatizante do PT, agora encontra-se filiado ao partido, militando pela Força Socialista e ocupando um cargo de DAS na gestão atual. R.C., afirmou sempre ter participado de eleições fazendo campanha para candidatos do PT, mas nunca havia filiado-se ao partido. Hoje encontra-se filiada, militando pela Força Socialista e, mesmo fazendo questão de frisar que a sua atual situação não a faz manter um vínculo orgânico com a facção na qual milita, atualmente coordena um Núcleo do PT, vinculado a Força, em sua comunidade (RAMOS, 2004, p. 130- 131).

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. Ramos (2004) fala que o clientelismo acabou por manifestar-se no processo participativo de Belém e que:

[...] Isso ocorreu, sobretudo, como consequência das rivalidades que se tornaram explícitas dentro do PT em Belém, motivadas que foram pelas disputas travadas pelo controle

hegemônico da organização partidária. O que estava em jogo, nessa disputa, era a implementação de modelos específicos de gestão cujos princípios refletiam pontos de vista de grupos diferentes e, conseqüentemente, as contradições internas do partido (RAMOS, 2004, p. 128).

Segundo esta autora, 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). Mostra desse partidarismo e dessas brigas é encontrada nos seguintes depoimentos de entrevistas de outros autores:

[...] a maioria dos conselheiros são de esquerda e muitos estão dentro de tendências, e esses cidadãos não conseguiram se desvencilhar, se separar, porque também não é muito fácil, porque, por mais que tu não sejas do governo, mas tu apoias, tu tens assim um mecanismo funcional ligado, uma ligação de partidos na cidade. Quem é de tendências fica mais complicado. Aí ele fica na hora, num choque, quando tem que resolver: “eu sou conselheiro, fui eleito pela comunidade, mas eu sou do governo também, como é que nós vamos fazer?” [...] (ANTÔNIO MARIA FERREIRA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 72).

Eu participo porque estou ligado ao mandato do vereador “X” e o nosso grupo decidiu que era preciso saber o que o povo tá querendo reivindicar, já que o nosso mandato tem base popular (Militante partidário apud MACHADO, 2004, p. 82).

[...] acaba levando a melhor, aqueles delegados que são ligados ao partido do prefeito (liderança comunitária apud MACHADO, 2004, p. 108)

Nem sempre minhas opiniões foram respeitadas, me sinto discriminada por não ser do partido hegemônico no Governo (conselheira distrital apud MACHADO, 2004, p. 110).

[...] no processo do Segundo Congresso Geral, que nós tivemos um embate político e companheiros nossos, que antes levantavam a bandeira, levantaram, mas de forma, ao meu ver, complicada, de achar que outras pessoas estavam assumindo o lugar da pessoa que iniciou esse processo de participação popular, que coordenava tudo, e que, de repente, inicia um processo de Congresso da Cidade, que foge a seu controle [...], algumas pessoas se sentiram excluídas do processo. [...] se sentiram excluídos ou tirados do poder. [...] E aí eu tive a vontade de sair, de largar, quando eu percebi que era para disputa do poder, de espaço, e aí me deu vontade de largar várias vezes. Ao mesmo tempo eu dizia: “Não, não vou, porque eu acredito nesse projeto e vou defender, independentemente de qualquer coisa” (LAÉLIA BRITO FREITAS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 298).

A administração é uma coligação, então, nós somos uma coligação para a hora da política e para o resto não? Nós temos que tratar tudo em conjunto, combinar tudo. [...]. Isso é difícil de acontecer e não é só no distrito de Outeiro, dentro do próprio Conselho da Cidade existe isso, essas diferenças políticas [...] (MARIA DAS GRAÇAS ANTUNES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 324).

Eu acredito que se a gente está junto para construir, para ajudar o governo a construir, a gente tem que ir a lutar e defender o governo, porque, às vezes isso até prejudica. Que aqueles que não tem tendência, não sabem como fazer e perguntam: "Esmeralda o que está acontecendo, por que isso?" Vou lá e digo para deixar para lá. A gente tem que ir pelo lado do governo, vamos seguir a nossa meta e defender o governo, a gente está aqui para isso, é para somar do lado deles, então, vamos somar do lado do governo (MARIA ESMERALDINA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 364).

Comecei a analisar que também dentro do conselho a política era bem, localizada, tipo assim, grupo tal, grupo daquela tendência, grupo daquele partido, grupo daquela rua, grupo daquele bairro, [...] (PABLO RAPHAELSON VINAGRE, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 393-394).

Até hoje eu tenho vivido problemas de tendência. Tem aquelas tendências que estão lá mais próximas da autoridade municipal. Eles vão afastando aqueles que não tem tendência, são apenas petistas. Eu torço pela evolução do meu partido. [...] (AQUINO VELOSO, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 85).

[...] Então é o seguinte, precisa estar! Ah! grupo tal precisa estar, o grupo tal precisa estar! ah! tudo bem, e por onde eles vão, ah! então um vai por aqui por essa entidade, o outro vai por essa ONG, o outro vai por esse movimento social, o outro vai por esse, o outro vai por esse. Então as vagas foram distribuídas entre as tendências, e as representações sociais foram utilizadas para colocar essas pessoas. Então, quando o processo deveria ser o inverso (JOSE GUILHERME CARVALHO, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 266).

[...] e gente do governo ou gente do próprio grupo dele, então eu vou dar jeito, porque isso é que o problema hoje, muitas vezes o que é que esta ocorrendo. Existem divergências dentro do governo e que essas divergências estão sendo trazidas para o conselho da cidade como se fossem divergências dentro do conselho, e não são. São problemas que muitas vezes não vão ser resolvidas dentro do Conselho, mas o Conselho vira uma arena de disputa entre esses problemas que estão ocorrendo e que começam a atrapalhar e criar embaraços para o desenvolvimento de próprio processo do Congresso da Cidade (JOSE GUILHERME CARVALHO, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 269).

[...] há muita coisa ainda em termos de organização a ser feito no Congresso da Cidade. Agora mesmo nós vimos uma ala radical, que realmente é deprimente. Eles são do mesmo partido e degladiam-se, querem brigar, isso aí não é possível, nós vemos que o PT tem umas alas radicais, e esse radicalismo me incomoda bastante. [...] Dentro do Congresso da Cidade existe um ala radical muito grande que precisa ser eliminada, ser isolada. Inclusive, nesse dia 15, o Conselho da Cidade teria direito de indicar quinze delegados à conferencia estadual e, no final do dia, houve uma votação, duas chapas, uma do Conselho da Cidade e uma outra unidade não sei o que... unidade sindical, sei lá, só com gente radical. Queriam dar murro em alguém. Então, infelizmente, nós perdemos por quatorze votos, [...]. E aí vem uma ala radical dessa e, de repente, vem para bagunçar a coisa, eu não aceito (FRANCISCO OMAR FERNANDES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 195).

[...] as pessoas falam para mim: “só está faltando colocar o broche do PT”. [...], todo mundo do Congresso, a maioria é petista, [...] (FRANCISCO OMAR FERNANDES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 195).

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.

Em Outeiro, temos uma grande dificuldade de conseguir demandas para lá, porque lá é o PPS que está na administração. Aí isso é dito por eles mesmo; a ala do PT que toma conta de Outeiro, se a gente fosse liberar tudo para o PPS fazer em Outeiro, quem vai crescer politicamente é o PPS e não o PT. E isto é balela, porque o PPS está na prefeitura mas quem libera verba é o PT, então quem é que vai crescer, é o PPS? Não é! Quem continua tendo o apoio da sociedade é o PT, porque o prefeito é do PT, e aí existe uma grande incompreensão dos conselheiros nesse sentido, que em vez deles apoiarem o projeto do governo eles atrapalharam. [...]

O pessoal da saúde, do Família Saudável não participa das atividades porque tem uma boa parte do Família Saudável que não é do PT, não é do PC do B, não é do PPS, é de outro partido e eles são eliminados, são barrados. [...]

Nós temos feito discussão em cima de demandas, o prefeito mandou a gente escolhesse duas demandas, uma que fosse bem fácil para ilha e outra que fosse auxiliar o distrito. E aí nós fizemos duas demandas, e outro companheiro por trás, foi lá e desfez, porque ia dar voto não sei para quem lá, porque ia crescer o PPS, porque o PC do B ia crescer, [...]. Assim como a demanda de patrulha mecanizada, que não ia servir apenas pro Distrito, ela ia fazer o Distrito como um todo, depois auxiliar os outros distritos e que o conselho por sentir que ia sair prejudicado ele foi lá e desfez. [...] (MARIA DAS GRAÇAS ANTUNES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 324).

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, como é afirmado nas seguintes falas:

[...] foram tirados 7 conselheiros lá no distrito, 3 seriam da cidade e 4 seriam do distrito. Desses 7 só tem 3, 4 atuando, os outros falam: “ah! não vou ganhar nada com isso mesmo, não vou para lá” (MARIA DAS GRAÇAS ANTUNES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 325).

A gente notou que muitos conselheiros se afastaram; a gente está desfasado. Aqui no distrito do DAICO, estamos com problema com os conselheiros, porque não está tendo a participação de todos os que foram eleitos; foram eleitos aqui uma faixa de 13 conselheiros junto com os suplentes. [...]. Se for chamando, só irão aparecer uns 3; para aquele total que foi eleito, eu acho que foram 13 se eu não me engano. Muitos já foram embora, não estão participando (MARIA JOSÉ REIS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 372).

[...] Tínhamos uma conselheira que era conselheira da cidade mas que a gente fazia questão que ela participasse da área da juventude porque ela é jovem, e ela se afastou do Conselho logo nos primeiros meses, por conta das brigas políticas entre o PT, e até hoje

ela não voltou e não faz questão nenhuma, e por isso nós temos dificuldades com a juventude lá.

Não temos conselheiros da juventude destinados a fazer trabalhos do distrito com a juventude. Em qualquer atividade que tenha em Outeiro é um desgaste a participação da juventude. [...] (MARIA DAS GRAÇAS ANTUNES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 324).

Então, o congresso tem, eu diria que, não está mais engatinhando, já está andando com as suas próprias pernas, com muitos erros e acertos. A questão da política, do embate político, daquele que quer ser melhor do que o outro, daquele que tenta fazer um governo paralelo, daquele que, talvez, não tenha a visão mais abrangente, mais pela disputa política, pela hegemonia, enfim, acaba atropelando um pouco o meio de campo (MARIA DOS ANJOS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 355).

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).

Uma outra questão importante de se destacar é que um tempo desse, começou assim uma onda de insatisfação, de descontentamento [...] Aqui é a SEGEP, aqui é a secretaria do governo, a gente não pode muito, não temos muita liberdade. [...] Todos aqueles conselheiros estavam insatisfeitos, porque eles não se sentiam ouvidos, eles participavam, mais as coisas não eram levadas em conta. Não conseguiam afirmar suas ideias. [...] (DALCI CARDOSO DA SILVA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 116).

Existe uma certa interferência da SEGEP também nessa questão, porque a SEGEP fica no meio, entre nós e o prefeito. Então ela acha que a gente tem que aprovar tudo no conselho, e ela é que repassa. [...] (HAILTON DOS ANJOS MIRANDA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 222).

[...] acho que o grande problema ainda é a tutela, de certa forma, eu acho que este é um grande problema. [...] Eu acho que o Processo do Congresso da Cidade, poderia ser um processo onde as pessoas tivessem mais autonomia. [...] as vezes o orçamento já vinha delineado, então a gente debatia dentro daquilo que era insuficiente e de certa forma já estava tudo amarrado; então era triste perceber que a gente batalhava e quando chegava tinha essa barreira, esse muro que impedia de certa forma, de se progredir nesse debate. [...] (DOUGLAS ALMEIDA DE OLIVEIRA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 139).

Mas penso que o momento mais crítico, no Congresso além desse momento que os conselheiros estavam se afastando, foi quando o coordenador da CRC foi para outra repartição e queria dominar, manipular. Os conselheiros estavam insatisfeitos com a sua gerencia. Ele tem poder na prefeitura que não deveria ter. Ele faz coisa que não devia fazer. [...] (DALCI CARDOSO DA SILVA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 116).

Num outro depoimento de uma entrevista apresentado por Ramos (2004, p. 124), se expressa que:

[...] Aí aparecia uma demanda de aprovação mais estratégica para a prefeitura, e como as verbas são escassas o jeito era retirar recursos das demandas que já haviam sido aprovadas. Tem uma comunidade lá no Tapanã que já havia conseguido a aprovação de R\$850 mil em recursos, mas durante o processo os recursos caíram para R\$350 mil. O que aconteceu? Parte dos recursos havia sido desviada para outras obras, sem nenhuma explicação. O problema é que isso aconteceu muito durante todo o processo, aumentando o descrédito da população.

A Cooptação era evidente, a Prefeitura se fazia às vezes de marionetista, e muitas lideranças foram capturadas para fazer parte da PMB:

[...] o conselho, acabou muito subsumido na SEGEP, por quê? Porque geralmente nós éramos atropelados, pelo “olha, a gente tem que pensar já no próximo e tal”, e a gente ainda estava discutindo o regimento interno. Acaba que as urgências, vamos dizer, da secretaria, atropelam a dinâmica do conselho. As vezes, o conselho era chamado para ir fazer pressão lá na câmara ou então lá na Assembleia e tudo isso passando por cima do próprio conselho. [...]. Por exemplo, no Congresso Municipal de Educação, a Macapá saiu delegada, ela é DAS da SEMEC. [...] Nesse sentido eu acho que a SEGEP poderia se preservar mais, e deixar que o conselho realmente criasse sua a própria dinâmica. [...] Eu senti várias vezes, como conselheira, como se a nossa participação fosse consentida, porque a cada crítica, lá estava a secretaria para esclarecer, lá estava alguém da SEGEP para dizer que não era assim. [...] e acho que a gente deveria mudar qualitativamente nessa relação, que esta muito viciada. [...] (ALDALICE MOURA DA CRUZ OTTERLOO, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 32).

Eu estava nos movimentos. Eu fazia parte desses movimentos e fui convidado pelo pessoal dos candidatos, pelos políticos para fazer parte do Conselho da Cidade. [...] Aí o Edmilson ganhou, e eu foi convidado para assumir (AQUINO VELOSO, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 85).

“[...] Nós temos conselheiros bons em discussão, por exemplo, a companheira Marinês de Icoaraci, é uma boa conselheira, hoje não é nem mais conselheira, já faz parte do corpo da SEGEP” (MARIA DAS GRAÇAS ANTUNES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 324).

“R.N., por exemplo, que participou como conselheira do COP, COPJ e da COFIS e que hoje atua como assessora do prefeito, afirmou que teve que convencer os delegados da DAOUT a abrirem mão das suas demandas em favor da Aldeia Cabana” (RAMOS, 2004, p. 125).

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.

Um dado relevante que a pesquisa nos mostrou foi que a maioria das entidades visitadas, não possuía um único veículo de comunicação com funcionamento regular e de sua própria responsabilidade, significando que, para efetivarem o trabalho de comunicação e mobilização relativo ao Congresso da Cidade, dependiam exclusivamente do material de propaganda produzido pelo governo ou pelos partidos ou então pela grande mídia, situação que limita fortemente a capacidade de livre expressão de suas próprias mensagens diante da sociedade e, por consequência, contribui com o isolamento e enfraquecimento de suas lutas (MACHADO, 2004, p. 94).

Diz Machado (2004, p. 91), 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. [...]”. Essa mesma problemática se confirma no depoimento de um conselheiro da cidade apresentado por Novaes, Matos e Wagner (2003, p. 265):

[...] mas no fundo, quem tem o controle é aquele segmento que controla a participação da sociedade. Ele controla tudo, ele controla como vai ser o esquema da participação. E isso aconteceu em muitos aspectos no Orçamento Participativo. Se você tem uma determinada área extremamente mobilizada, mas ela é contrária aos seus interesses, o que é o que você faz? Isso aconteceu significativamente. Você não manda o ônibus para a área aquela outra área onde as pessoas estão afinadas com o que você que fazer passar. [...] E quem esteve à frente do processo de Orçamento Participativo fez muito disso [...] (JOSE GUILHERME CARVALHO, entrevista).

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”.

Ante a questão colocada por esta autora de se “[...] É possível a população empobrecida, desempregada, participar de processos de planejamento, como o Congresso da Cidade, sem receber ajuda financeira do governo?” [...] (MACHADO, 2004, p. 93); deve-se dizer que é possível, já que a causa do problema não é a falta de recursos da população, mas o esquema participativo mesmo, que obriga esses massivos deslocamentos, os quais não são necessários, se realizados os devidos ajustes.

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. Nos seguintes depoimentos de cidadãos apud Machado (2004, p. 102) fica claro que existia uma maior complexidade que requeria de uma maior qualificação dos conselheiros.

Ninguém sabe exatamente qual o nosso papel agora, na época do OP isso ficava mais claro (conselheiro da cidade).

No OP ficava mais fácil a gente mobilizar a população [...] a gente sabia o que ia votar nas reuniões (liderança comunitária).
[...] eu penso que só o Governo, ou só alguns do Governo é que entendem completamente como funciona o Congresso da Cidade (representante de ONG).

O Congresso da Cidade envolve muita discussão, que nem sempre a população dá conta de acompanhar (conselheiro da cidade).

Essa mesma problemática é narrada por algum entrevistado em Novaes, Matos e Wagner (2003):

[...]. Aí fui, começou a reunião do conselho, eu ficava parece barata em galinheiro, não sabia o que é que estava acontecendo e corria para tudo que era lado (PABLO RAPHAELSON VINAGRE, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 393).

Segundo este conselheiro, esta mesma situação ocorria na eleição, já que os próprios eleitores nem entendiam qual era a função do conselheiro.

A conquista do voto rolou assim, mais ou menos, eu vou te levar na urna, tu votas em mim mas não sabe porque está votando, tem que ser bastante sincero. Aí ... vamos lá pessoal, vamos votar no conselho, ah mas o que é o conselho, conselho é isso, é tal e tal ... eles chegavam e votavam no conselheiro, eu acredito, que mais pelo carisma que eles tinham por mim do que pela eleição de conselheiro, isso foi o que eu detectei (PABLO RAPHAELSON VINAGRE, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 393).

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.

Segundo João Gomes, técnico da FASE (2000, apud MALATO, 2006, p. 177-178) ficou evidente que:

[...] o governo não está muito empenhado em fortalecer a autonomia dos movimentos sociais, dos sujeitos coletivos. Hoje quem dirige o OP é a chamada Coordenação de Relações com a Comunidade. Então é no âmbito da CRC que se dá às decisões e depois vão para o COP. Para você ter uma ideia no próprio processo do OP, o peso do governo é tão grande porque o governo também disputa no movimento. Ultimamente o governo contratou vários agentes da Família Saudável, que são trabalhadores desse programa de saúde [...] e esses agentes foram indicados por sua quase totalidade pelas pessoas que estão articuladas pelo bloco majoritário do governo municipal que são pessoas que estão no movimento que estabelecem uma relação com essa liderança que estão no poder [...] ao estabelecer essa relação do governo com essas pessoas que estão contratadas, e não ser por concurso, [...] ao estabelecer essa relação direta você compromete. Então o grupo de pessoas da Família Saudável que estão fazendo o trabalho, você começa a convocar para discutir candidatura, para ir para o OP, você começa a ter um público ali para levar pessoas para as assembleias do OP, para votar nos candidatos para conselheiros do OP. Então se estabelece uma relação ruim com o movimento popular porque não é uma disputa igual onde, o movimento popular não dispõe dessas armas para contratar ninguém, nem desses artifícios, mas o governo dispõe [...] coisas como essa acontecem, por exemplo, na definição das obras para o OP 2000 uma demanda que teve 4 delegados, que estava totalmente descartada [...] pelos critérios do OP ela não passaria e, uma outra demanda que atenderia milhares de pessoas – levou 33 delegados, ela não passou. Não foi por critérios técnicos [...] no final o que prevaleceu foi a maioria política que o governo

municipal conseguiu constituir dentro do próprio conselho do OP com essa assessoria da CRC [...] então ao meu entender a CRC tinha que acabar. Não precisa dessa tela da CRC, ou ela tem que assumir novas funções, tem que ser um elemento facilitador das disputas que vão se dá no movimento [...] mas ela não tem que ter interferência, de estar coordenando as assembleias, estar dando direção nas assembleias do OP. Quem tem que dar direção é o COP, então essa é uma relação muito ruim que no próximo governo precisa se avançar, melhorar.

Evidencia-se, nos diferentes relatos, que tanto no período do OP como do Congresso da Cidade, a prefeitura municipal terminou permeando estas instâncias, cooptando-as para assegurar às maiorias a aprovação de tudo o que eles queriam. Isso demonstra que a relação nestas instancias era similar ao que acontece nas Câmaras de Vereadores, pelo que a hipótese de que estes conselheiros não são mais que 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”.

As práticas clientelistas também eram normalmente usadas pelo executivo municipal no período de Edmilson Rodrigues, o que leva Ramos (2004) a afirmar que nesse período renovou-se a política de troca de favores. Só para citar um exemplo, coloca como se usava uma quota de emendas que assinavam cada vereador para alcançar a aprovação do projeto da lei orçamentária municipal.

Houve uma conversa entre os poderes executivo e legislativo para poder dar uma margem para que os vereadores pudessem opinar na peça orçamentária. Foi realizado um acordo onde cada legislador poderia apresentar emenda até R\$50.000. Quando chegava a peça vinda do executivo para o legislativo, aqui da base, a ideia era de se aprovar 100%, na cabeça dos delegados e conselheiros, também do governo, nos entendíamos que teria realmente que votar aquilo que o povo decidiu. Só que isso criou muito conflito com o legislativo. Foi então, que por iniciativa do nosso governo, legislativo e executivo chegaram a esse acordo. [...] (Coordenador do Núcleo de Participação e Controle Popular, entrevista apud RAMOS, 2004, p. 135).

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 seguintes depoimentos de entrevistas apresentados por Machado, (2004, p. 91) que esclarecem mais o panorama da falta de autonomia:

A ausência de espaços autônomos de reflexão dos movimentos populares é um problema para preservar sua autonomia [...] a agenda do M.P. hoje, em Belém, é conduzida pelo Governo. (representante de ONG).

Existe uma grande fragilidade na participação da sociedade civil, o que leva o Governo a conduzir o processo segundo seus interesses. (Conselheiro da Cidade).

O governo é quem está dirigindo as lutas em Belém e não os movimentos populares. (conselheira da cidade).

O que mais dificulta é a briga de tendências políticas nos fóruns do Congresso [...] às vezes as coisas se resolvem no conchavo entre elas e nós ficamos de fora (Líder Comunitário).

Este último depoimento coloca o foco sobre outro problema do processo, referente às divisões partidárias e a existência até de tendências internas dentro dos mesmos partidos, com interesses e posições diferentes.

O nosso fato mais importante, para cada um de nós, não por ser do partido, mas por defender essa causa, por defender esse sistema de governo, foi nos envolvermos na campanha do Edmilson, agora nesse segundo mandato. Teve um momento que a coordenação nos chamou e disse: “olha, a situação é essa, nós estamos perdidos, agora só tem um jeito, a militância reverter esse quadro”, bom, se é a militância que decide. Nós saímos [...] nessa Belém toda, viramos e ganhamos. [...] (GENEBALDO RIBEIRO MENDES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 206).

[...] Eu fico angustiada quando eu vejo muita gente, inclusive agora nesse período de eleição para o Congresso, se candidatando por interesse pessoal, para se projetar, por interesse partidário. Independente de eu ser de um partido, ser de uma tendência, se eu tiver que ser eleita [...]. Eu não quero ser eleita por, simplesmente estar representando, por eu ser de um partido, por ser de uma tendência. [...], independente da eleição eu quero está contribuindo, com a população, com o governo. [...] (LAÉLIA BRAZ FREITAS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 298).

Deste modo, divisões internas e lutas pelo poder, assim como o uso de velhas práticas politiquieras, apareceram e permearam de maneira permanente o processo participativo de Belém, enfraquecendo a pororoca participativa e colocando em risco sua continuidade.

5.9 A continuidade do processo participativo pelas vias de um terceiro período no governo

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 empoderamento 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.

Eu acho que se não tiver um governo com o mesmo compromisso que este governo teve, aí a tendência, é acabar, [...] (DERLINO ALVES DA FONSECA, Conselheiro, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 16)

[...], eu, como conselheira, eu como cidadã, como belemense, eu já estou com os pés firmes esperando este outro momento político, esperando a próxima eleição, porque a direita vai querer voltar, vão querer voltar a todo custo e nós queremos construir, dar sequência a construção do sonho e para isso temos que estar juntos (ALDENORA DAS GRAÇAS COSTA GONÇALVES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 47).

[...] Como conselheira, enquanto tiver minha saúde perfeita, vou lutar, espero que esse governo prossiga, que o Edmilson saia e deixe uma pessoa que continue para lutar mesmo com toda garra, para que esse governo continue se não nós estamos fritos... (MARIA JOSÉ REIS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 374).

Eu me arrepio só de pensar no trabalho que nós vamos agora ter na próxima eleição, [...]. Eu acho que não deveria parar, que deveria continuar, mas tudo vai depender da vontade popular, se vamos fazer um companheiro nosso, prefeito. Acho que é isso que deveríamos perseguir, já que nós somos sonhadores mesmo, temos que perseguir esse sonho para torna-lo realidade (ALDENORA DAS GRAÇAS COSTA GONÇALVES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 41).

[...] eu acho que ele vai conseguir se manter de forma autônoma, pelo nível de domínio que as pessoas tem, pela necessidade que elas tem de querer estar discutindo essa organização grande da cidade, é um sentimento que eu tenho, é um olhar que eu tenho, que eu percebo claramente. [...] O Conselho da Cidade é o que traz todo mundo para um espaço único para discutir essa diversidade, então essa construção ela é única e eu acho que é difícil as pessoas quererem se desapropriar disso hoje (DALVA DE CASSIA SAMPAIO DOS SANTOS, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 135).

[...] Não podemos perder esse governo. Se perder esse governo não se sabe como vai ficar o conselho, porque, se entrar a direita, ela corta esse conselho. Com certeza ela vai tirar (JOÃO SABINO DE SOUZA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 231).

[...] nos esperamos que a gente consiga eleger uma pessoa com o mesmo compromisso que ele possa estar demonstrando o que eu penso e, [...] (JOSE EDSON SIQUEIRA CHAVES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 248).

Não queremos que depois de tanta luta, tanta conquista entregar em certas mãos burocráticas pra que venha fazer um povo, que tem a esperança de viver feliz, a voltar ao

sofrimento, e vamos lutar pra que a democracia fique muito mais transparente, e maior. É o nosso sonho.

[...]

Nós não queremos, vamos lutar, nós não queremos que nenhum desses projetos alguém venha elimina-los, alguém venha quebra-los, não vamos deixar, por isso que nossa luta vai continuar [...] (CREUSA NOÊMIA MONTEIRO FREIRE, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 102).

[...] eu tenho temor mesmo, eu digo para eles, que mudando o governo será que vai ter este mesmo compromisso, se o governo não for de esquerda, então não faz. (ADERLINDO ALVES DA FONSECA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 16).

[...] pela participação, pelo envolvimento da nossa comunidade aqui, a gente vai trabalhando e se vier outros governos, com o mesmo pensamento, eu acho até que já fica um pouco quase irreversível essa metodologia de governar com o povo. [...] (GENEBALDO RIBEIRO MENDES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 204).

[...] eu tenho muita duvida de que mesmo que o PT faça o próximo governo, de que essa experiência não vai ser abandonada, eu tenho muita duvida, porque ela não é uma coisa consolidada, esse é que é o problema, ela não é uma política consolidada. [...] (JOSE GUILHERME CARVALHO, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 270).

Agora com a convicção de que o Congresso da Cidade precisa ficar para sempre, independente de quem seja o próximo prefeito eleito no ano que vem. Tomara que seja um companheiro com o mesmo compromisso do prefeito de Belém, o companheiro Edmilson Rodrigues. Se não for, se for de um outro partido... más é necessário que nós, povo de Belém, que faz o controle social, garanta que o Congresso da Cidade continue vivo porque é um instrumento de participação popular, [...] (JOSE EDSON SIQUEIRA CHAVES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 240).

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 empoderamento 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.

Concluindo este capítulo, pode-se asseverar, então, que o que se observa no caso de Belém é a não existência de uma identidade do povo amazônica na cabanagem – como tampouco existe nos movimentos sociais das últimas décadas – uma identidade de região, ou de cidade, como sucedia em Nariño, na Colômbia. 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, como ocorreu com os cidadãos de Pasto, 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.

6 A ABERTURA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Uma das hipóteses com que se deu início a este trabalho era que a continuidade do exercício de OP de Pasto, havia extrapolado vários governos porque tinha apresentado maiores graus de abertura à participação democrática em sua implementação, fato acontecido em menor medida em Belém, o que não havia permitido sua prolongação ao longo do tempo. Esse postulado obriga a demonstrar que efetivamente em Pasto existe e/ou existiu um maior nível de abertura à participação popular do que em Belém, e que isso poderia ter tido influência na continuidade do processo.

O presente capítulo procura demonstrar a existência de evidências que comprovam essa afirmação, para o que se faz um percorrido por todos os governos municipais em Pasto, desde a implementação até o atual período, e se faz o mesmo procedimento para os dois períodos do processo participativo em Belém. O capítulo se divide em três subcapítulos: 6.1 A abertura à participação cidadã em Pasto, que se subdivide por sua vez em sete partes, cada qual correspondendo a um período de governo; o subcapítulo 6.2 Orçamento Participativo de Belém (1997-2004), subdividido em mais cinco seções, e o subcapítulo 6.3 A descentralização territorial e a delegação nos processos participativos de Pasto e Belém.

Para a avaliação dos graus de participação, trabalhar-se-á com a escada da participação popular que propõe Souza (2006, p. 415-418), que é um aperfeiçoamento da elaborada por Sherry Arnstein em 1969, que consta de oito (8) níveis, a saber:

Coerção: corresponde a situações de extrema heteronomia e máxima restrição da autonomia individual e coletiva, nas quais, frequentemente, nem sequer as aparências são salvas. [...].

Manipulação: [...], aqui a população atingida é, por assim dizer, ludibriada, ao ser induzida, mediante o uso maciço da propaganda ou de outros expedientes, a aceitar intervenções que, em outras circunstâncias, com pleno conhecimento de causa, certamente não aceitaria. Ao nem sequer informar corretamente a população, fica patente que o Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo com os cidadãos diretamente envolvidos, e muito menos criar ou valorizar canais de participação. [...].

Informação: como o nome sugere, o Estado disponibilizará informações sobre as intervenções planejadas, informações essas que, dependendo do grau de transparência do jogo político e da natureza da cultura política, serão menos ou mais completas e confiáveis. Diferencia-se muito sutilmente da manipulação, pois esta também se baseia na difusão de informação. A diferença é que a manipulação tem uma forte intencionalidade manipuladora, ao passo que a informação pode corresponder a um contexto democrático-representativo de tipo mais “seco”, que nem sequer ou mal chega a dar um gostinho de participação encenada.

Consulta: se, em um esquema puramente de informação, o Estado apenas informa os atingidos ou (supostos) beneficiários de uma intervenção, com a consulta a própria população é ouvida. Em si mesmo, isso não é um problema, pois o processo de consulta pode ser, caso bem organizado, útil para o balizamento da atividade planejadora. O “detalhe” é que não é um esquema meramente consultivo, nenhuma garantia [...] de que

as opiniões da população serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão. [...].

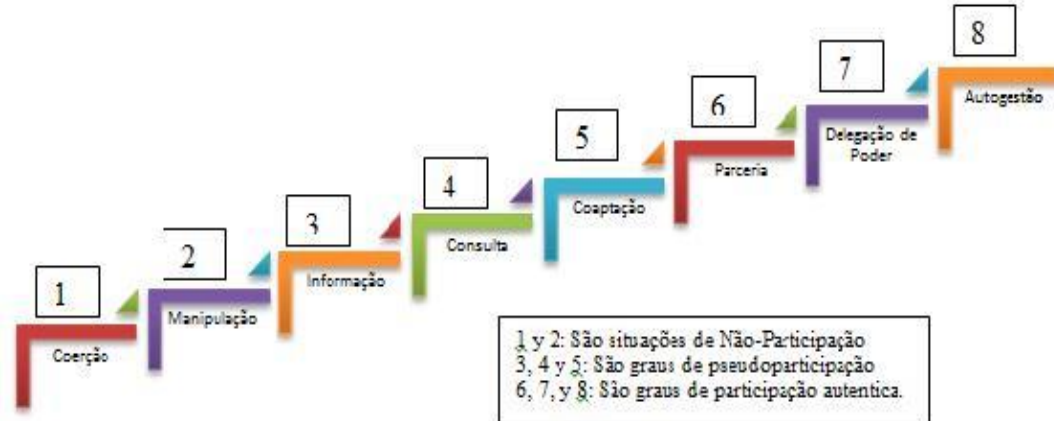
Cooptação: Um esquema participativo pode ser entendido como intrinsecamente talhado para a cooptação de uma coletividade se ele for pouco transparente, mesmo sendo parcialmente deliberativo, situando-se, com isso, a meio caminho entre um processo meramente consultivo e um esquema fortemente deliberativo e muito transparente. O risco de cooptação será, nesse caso, muito elevado, começando-se, muitas vezes, pela “captura” de indivíduos (pessoas chave, como líderes “comunitários” e outros ativistas), convidados para integrar postos na administração, e estendendo-se a organizações e grupos inteiros, que aderem a uma instância ou canal participativo problemático e viciado, deixando-se “amansar” em troca de ilusão de compartilharem poder decisório. [...].

Parceria: a parceria corresponde a um nível de participação autenticamente associado a um compartilhamento de poder decisório, caracterizando-se, ainda por elevada transparência. Aqui o aparelho de Estado e a sociedade civil organizada interagem, em um ambiente de diálogo e transparência, para a implementação de uma política pública, a organização e a viabilização de um esquema de gestão ou a realização de uma intervenção específica.

Delegação de poder: a delegação de poder vai ainda mais além da parceria, pois nela o Estado abdica, no que se refere a várias esferas da administração, de cointerferir decisoriamente, ou até mesmo de se valer do direito de veto, transferindo toda uma gama de atribuições para instâncias e canais participativos nos quais a sociedade civil tem a última palavra [...]. Os elementos de democracia direta, já muito evidentes na parceria, são ainda mais numerosos e genuínos na delegação de poder, ainda que os marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa.

Autogestão: no que tange a canais participativos formais, instituídos pelo Estado, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode almejar. Ir além disso, implementando políticas e estratégias autogestionariamente, sem a presença de uma instância de poder “separada” do restante da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido – isso pressupõe um macro contexto social autônomo, muitíssimo diferente do binômio capitalismo + democracia representativa. [...]. De todas as categorias acima apresentadas, somente com as três últimas (parceria, delegação de poder e autogestão) estar-se-ia em presença de marcos politicoinstitucionais em que se poderia ter a expectativa de que as soluções de planejamento e gestão pudessem ser encontradas de modo razoavelmente democrático (parceria), fortemente democrático, ainda que assaz imperfeito (delegação de poder), ou genuinamente democrático, em um sentido radical (autogestão) [...] (SOUZA, 2006, p. 415-418, grifo do autor).

Para um melhor entendimento apresenta-se a escada de avaliação da participação cidadã conforme a proposta de Souza (2002).

Figura 4 - Escada de Avaliação da participação cidadã

Fonte: Elaboração própria com base em Souza (2002, p. 207).

A ter-se em conta que, no caso de Pasto, o processo participativo foi implementado por diferentes governos e sob o mandato de diferentes prefeitos, realiza-se a avaliação para cada período de governo. Um primeiro esclarecimento que se faz necessário, é que os períodos de governo inicialmente eram de três anos e depois mudaram, a partir do ano 2004 e até a atualidade, para períodos de quatro anos.

6.1 A abertura à participação cidadã em Pasto

O percorrido se inicia em 1995 – no período administrativo de Antonio Navarro – e finaliza-se no ano 2017 – no período administrativo de Pedro Vicente Obando – passando por sete governos municipais, nos quais sempre tem estado presente, em menor ou em menor medida, o tema da participação. Em alguns casos com muita vontade por sua realização, e em outros quase contra a própria vontade dos mandatários; em momentos fracos e em momentos de maior arrojo e disposição.

6.1.1 O nascimento do processo: O governo de Antônio Navarro Wolf

Inició en el 95 por una razón, porque el Concejo Municipal quería que yo repartiera puestos y presupuestos, que es lo tradicional, que es el clientelismo que cuando me reuní con ellos al principio del gobierno dijeron: “bueno denos puestos y presupuestos” y yo dije: “yo no vine a darle puestos ni presupuestos a los concejales” y entonces no querían aprobarme nada. “No le aprobamos nada en el Concejo”. Así que como me enfrentaba a esa situación pues dije metámonos al tema de decidir esto con la población y que entonces sean los ciudadanos los que le digan a los concejales que eso es lo que hay que hacer y eso fue muy importante porque efectivamente pues como eran los votantes de los concejales los que les estaban diciendo que eso era bueno, pues los concejales tuvieron

que cambiar de posición y terminaron de diecinueve, dieciséis aprobando todo el proceso de este presupuesto participativo (NAVARRO, 2017, entrevista).

As sementes da democracia direta estavam espalhadas em Nariño desde a década de oitenta do século passado, por parte dos movimentos sociais da região que lograram transmitir a necessidade da colocação na Constituição Política da Colômbia de 1991 de melhores mecanismos participativos. Navarro chegou inclusive a ser um dos três presidentes da Assembleia Nacional Constituinte de então, pelo quanto conhecia de primeira mão sua existência, sua sustentação, assim como sua importância, pois havia ajudado em sua inclusão na nova carta política.

Ao lembrar-se que, falando da AD M-19 – movimento do qual provinha esta liderança – Fals Borda (1991, não paginado) manifesta que:

[...] la Alianza conforma un proyecto democrático, participativo y pluralista, en buena parte inspirado en el socialismo crítico de los años 80, [...], quienes a coro sostenían: "El socialismo, si no es democracia, no es socialismo". [...]. No sobra recordar algunos otros antecedentes de estos aportes ideológicos de la Alianza y organismos afines, tal como desembocaron en la Constituyente. Tanto el Comité de Impulso al MP como otros grupos y movimientos se habían acercado a la democracia de participación a través de distintos trabajos de educación y movilización populares que venían realizándose desde la década de 1970. [...].

Então, existiam aportes dos movimentos sociais e havia ideias próprias do mesmo movimento guerrilheiro, no qual militou Navarro, que pregoavam a utilização deste tipo de mecanismos participativos, os quais não eram estranhos a ele. Por isso, de acordo com Antonio Navarro (entrevista apud MONTENEGRO, 2011, p. 59), el [...] *proceso inicialmente fue intuitivo, venía yo de la Constituyente, consciente de que había mecanismos participativos que se podían usar a favor de la democracia*".

O processo iniciou com o nome de “*cabildos abiertos*”, e com o mesmo nome existe um mecanismo de participação criado através da constituição política colombiana de 1991, mas na realidade, mesmo tomando esse nome, o exercício participativo da cidade de Pasto não é um “*cabildo abierto*” desse tipo.

Conforme a resposta emitida pelo Consejo Nacional Electoral da Colômbia (CNE) ao direito de petição formulado pelo autor deste trabalho: baseados na Constituição Política da Colômbia e nas leis regulamentarias, não se podem adiantar *cabildos abiertos* nos municípios sem que estes sejam realizados pelo *Concejo Municipal* ou pelas *Juntas Administradoras Locales*. Também esclarece a CNE (2016) que estes devem ser convocados, única e exclusivamente, de conformidade com o estabelecido nas leis 134 de 1994, e 1757 de 2015.

O órgão salienta que outras reuniões da cidadania, que não tenham sido convocadas seguindo os pressupostos determinados nas citadas leis, não devem ser consideradas como o mecanismo de participação cidadã chamado *Cabildo Abierto*. No caso da cidade de Pasto, a citação dos *Cabildos* é realizada pela Prefeitura, e sem ter em conta o estabelecido nas leis em comento, pelo que se deve que dizer que os *Cabildos* de Pasto não são *Cabildos Abiertos* ou, pelo menos, não têm como sustento jurídico as normas dos *Cabildos Abiertos* regulamentados nas leis 134 de 1994, e 1757 de 2015.

Os *cabildos* de Pasto têm mais relação com os *cabildos* indígenas, que são definidos segundo o *Ministerio del Interior de Colombia* (2013), como:

[...] una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

Estes *cabildos* são originados do direito consuetudinário espanhol que foram amplamente usados na América Latina na época colonial, e que agora são muito usados para a governança pública indígena, com algumas diferenças, devido às novas regulamentações. E há muitos destes no Departamento de Nariño.

Navarro é dos que acha que a “*mala calidad de la Política, se debe al clientelismo y al afán de hacer negocios personales, donde se actúa en beneficio propios en los cargos públicos; una relación entre el elegido y el elector que se da si yo voto por ti y tú me das un puesto*” (HERRERA, entrevista, 2012), por isso, não deu seu braço para torcer. Navarro sabia que na democracia direta estava a maneira de enfrentar o clientelismo, e mobilizou o povo através da participação popular como resposta para enfrentar os problemas que teve sua gestão inicialmente.

Segundo Cabrera (2017, entrevista), o processo nasceu em 1995, no setor rural, e por vontade política do governante, sem pressão de movimentos sociais, mas sim como uma resposta a uma pressão do clientelismo representada pelo *Concejo Municipal*. Tendo em conta a quase inexistência de orçamentos participativos rurais no Brasil, o que leva a Avritzer (2007) a afirmar que o exercício de orçamento participativo de Chapecó (fala-se do OP do ano 1997) foi desafiador por se desenvolver na área rural, quando era uma questão iminentemente urbana; poder-se-ia pensar que muito seguramente o orçamento participativo de Pasto foi um dos primeiros OP rurais implementados no mundo, além de ser igualmente ou mais desafiador ainda.

Navarro explica que era mais fácil a realização dos exercícios na área rural, o que é apenas entendível se levado em consideração que na área rural existe e é mais afiançado o tema das *mingas*, e já se tinha no local o costume de tomar decisões coletivas.

Empecé en el campo porque era más fácil digamos. Era una cosa totalmente nueva yo no había estudiado esto en ninguna otra parte, ya existía en algunos sitios del Brasil pero yo no tenía ni idea. Por eso ni siquiera le pusimos presupuesto participativo, le pusimos a eso Cabildos abiertos porque esto era digamos, estábamos apenas iniciando a entender cómo se hacían, no teníamos ninguna experiencia previa y después ya fuimos aprendiendo como se hacía, pero pues claro, cómo eran tres años, era muy cortico para hacerlo, eh, el sucesor mío ya lo hizo también en el casco urbano de Pasto, pero, pero yo empecé a hacer unas audiencias públicas el último año en las comunas de Pasto, pero fue esencialmente para, para resolver el problema de que el Concejo municipal no me quería aprobar nada (NAVARRO, 2017, entrevista).

Aclara Navarro, que o processo participativo de Pasto não teve como inspiração os processos participativos brasileiros, nem o processo participativo de Quito, mencionados por Erazo (2002) como influentes nos inícios. O que não quer dizer que mais tarde deixaram de influir, o que explica modificações implementadas especialmente no primeiro governo de Alvarado, que mais diante se abordará. Esclarece também Navarro, que ele não realizou o processo participativo na área urbana, enquanto se fez algumas audiências públicas no último ano que envolveram decisões referentes a investimentos, as quais se podem avaliar como sendo do tipo consultivas.

De acordo com Alvarado (2017, entrevista), o êxito do orçamento participativo efetuado pelo governo de Antonio Navarro nas zonas rurais é explicável porque, como era realmente muito pequeno, era más fácil de executar. Ou seja, segundo ele era menos complexo. Conforme Navarro (2017, entrevista), somente maiores de dezoito anos decidiam e o exercício se realizava com o 100% do orçamento municipal rural, o qual equivalia a 20% do orçamento total anual do município.

Segundo Ocampo ([201-], p.18), no governo municipal de Pasto do período 1995-1997, fizeram-se investimentos por um valor total de seis bilhões, duzentos sessenta e dois milhões, novecentos trinta mil, e oitocentos pesos colombianos (\$6.262.930.800), discriminados da seguinte maneira:

Tabela 1- Investimentos em OP da Prefeitura de Pasto 1995-1997

Ano	# de Projetos	Valor total
1995	198	\$3.046.013.000
1996	142	\$1.721.213.000
1997	206	\$1.495.704.800
Total	546	\$6.262.930.000

Fonte: Elaboração do autor com base em Ocampo ([201-], p. 18).

Quanto à metodologia efetuada na realização dos OP de Pasto no período de Navarro, deve-se dizer que:

Primero había una **preparación** que se hacía con los presidentes de las juntas de acción comunal de las zonas donde iba a hacerse el cabildo, una formula, eh, donde se le daba peso a la población y a las necesidades básicas insatisfechas, que ponía un techo presupuestal [...]. Entonces había una etapa de preparación donde lo llamábamos **precabildos**, eran dos, donde se identificaban las prioridades más sentidas por las organizaciones comunitarias. Con eso veníamos eh, y hacíamos la preinversión y después íbamos y volvíamos a tantear esto al mismo tiempo que a las, a los presidentes de juntas de acción comunal y a los líderes comunitarios se les mostraba como era el presupuesto, de donde venían los recursos, etc. Entonces, cuando llegábamos el día de decisión, que era el día del cabildo ya teníamos diseños, o sea ya teníamos una preinversión hecha de lo que esperábamos que fuera para ser lo más probable solicitudes del cabildo. [...] y luego ya en el **cabildo** teníamos **tres etapas**, una **presentación general** de todo el proceso para toda la comunidad, segunda etapa: **unas solicitudes de obra o inversión** por parte de la comunidad y tercero **una etapa de decisiones**. En las decisiones buscábamos consensos pero si no había consenso por votación de los asistentes, simplemente, entonces yo le decía a la gente al comenzar "el que se mueva no sale en la foto" porque aquí no decide, las decisiones es entre los que están aquí y cada uno tiene un voto. De manera que, y bueno en la gran mayoría de las veces se conseguían consensos, pero, eh, había momentos en que era necesario decidir por votación. Consenso era estar de acuerdo y todo el mundo alzaba la mano entonces consenso, pero cuando había dos alternativas en competencia y no había dinero para las dos pues entonces había que hacer votación de los asistentes y como era anual entonces el que había perdido quedaba con una primera opción de volverla a presentarlo al año siguiente, y luego venía el tema de **ejecución**. Importantísimo, la ejecución es importantísima. Entonces le decíamos además de firmar un acta, como se hacía un acta y se repartía el acta ahí, se llevaba una impresora y se repartía el acta y además nombraba una veeduría comunitaria de cumplimiento, que le hiciera seguimiento al proceso y lo firmábamos pues los, los, el alcalde y los secretarios correspondientes que estaban comprometidos. [...] (NAVARRO, 2017, entrevista, grifo do autor).

Fica claro que neste governo se tinham quatro etapas bem diferenciadas: 1) preparação, 2) *precabildos*, 3) *cabildos* e 4) execução. A fase de *cabildos* tinha três momentos: uma apresentação geral, a apresentação de solicitudes de investimentos e um momento de decisões. De acordo com Delgado (2017, entrevista) “[...] *en los primeros cabildos la decisión era casi que absolutamente política, una deliberación y una decisión*”.

Ao entender de Erazo (2002), desde a finalização do governo de Navarro se reclama que o “*cabildo abierto*” é uma instituição social, e um instrumento eficaz para a democracia e a participação na gestão pública. O que evidencia que desde seu início, uma vez implementado, a população já estava pronta para não permitir o desmonte ao conceber os ganhos do exercício.

[...] pues resaltamos mucho, la labor donde cambio el esquema de hacer política, fue Antonio Navarro Wolf (1995-1997) [...], creo que la cambio aquí dentro del municipio de Pasto y esto ha permitido que esta ciudad pues se forje ¿no?, ha cambiado mucho, [...], pero yo pienso que este gobierno de Antonio Navarro pues le dio otra figura y ha permitido que los nuevos que vienen, pues como que se trazan esa meta de superar este trabajo [...] y desde allí fue que como que nos apasionamos un poco más por el servicio de la gestión pública y empezamos a observarlo a él de que empezó a presupuestar un dinero y lo fue a consultar con sus líderes, en ese entonces con el campo, él lo trabajo con el campo y nosotros como ciudadanos que nos gusta la participación, [...] (TAPIA, 2017, entrevista).

Delgado (2017, entrevista) avalia este momento do OP como meramente político, porque só havia deliberação e decisão, e não se tinham aspectos técnicos conducentes a uma priorização de acordo com critérios de investimento. Pelo montante dos recursos e sua própria dinâmica, o OP de Pasto implementado na área rural, no período 1995-1997, pode-se qualificar no nível de parceria na escada de participação popular (SOUZA, 2002), já que se teve uma participação autêntica, associada a um compartilhamento de poder decisório, e com uma elevada transparência. Observa-se que aqui o aparelho de Estado e a sociedade civil organizada interagem, em um ambiente de diálogo e transparência, na implementação de OP.

6.1.2 O período do governo de Jimmy Pedreros Narvaez 1998-2000: um processo meramente consultivo

Jimmy Pedreros Narvaez, economista de profissão e ex-militante da guerrilha do M-19, chega à prefeitura de Pasto pelo movimento cívico chamado “Todos por Pasto”, o mesmo movimento que levou ao poder ao seu camarada, Antonio Navarro Wolf, e que havia desempenhado cargo de funcionário público nesse governo de Navarro.

Segundo Cabrera (2017, entrevista), Jimmy Pedreros realizou os *precabildos* durante a campanha política, para construir seu programa de governo, o qual depois utilizou para a construção do Plano de Desenvolvimento de seu período de governo. Logo ele realizou conselhos comunais, mas neste momento o processo somente alcançaria, na escada de Souza (2006, 2002), o grau de consulta.

[...] él iba con el gabinete a las comunas y los corregimientos, pero eran eventos como de información, bueno la gente hablaba, vea, pero, más o menos hizo y le puso las mingas por la pastusidad y eso eran cabildos, bueno, en la práctica para mi punto de vista eso no eran cabildos sino eran como una especie de interlocución (CABRERA, 2017, entrevista).

O ex-funcionário público da prefeitura de Pasto, Plinio Perez, expressa que “*se planteó una propuesta de participación en el presupuesto, pero finalmente no se consolidó, representó una fractura de la lógica que se venía generando en el proceso de los cabildos. Además es una cosa que quedó en la retina de la gente*” (entrevista apud MONTENEGRO, 2011). O que leva esta autora a afirmar que, neste período, alcançou-se o ponto mais alto na campanha para a prefeitura, mas que pouco a pouco foram desestimuladas e esgotadas já no momento da gestão.

[...] él lo trabajó ya en otro estilo, [...] le cambio otra forma de hacer, de hacer el proceso participativo, él le llamo "mingas de la pastusidad". En esas mingas de la pastusidad obviamente ya se empezaba como a dar unos formatos que dentro del plan de acción, que dentro del plan de desarrollo no, que charlemos, que conversemos, de que cual es más prioritario, no entonces como a ponerle ciertas reglas cierto, pero era como más cerrado, como más sometido como al plan de desarrollo cierto, no como el de Navarro que era más abierto bueno, es como decir sobre algo, eso que me sobró que hacemos, eso era lo de Navarro, entonces Jimmy empezó a hacer así y únicamente era con algunos líderes ¿no? como de las juntas de acción comunal (TAPIA, 2017, entrevista).

Esta posição é complementada pelo dirigente comunitário Aulo Erazo (2008, entrevista apud MONTENEGRO, 2011, p. 68).

[...] se elaboraron actas de compromiso que se hicieron en cada comuna y corregimiento, él (Jimmy Pedreros para entonces candidato) se comprometió en el cumplimiento de los compromisos establecidos en las actas, con las comunidades, pero luego no desarrollo los cabildos, las obras no se cumplieron por completo, solamente unas que fueron de la discrecionalidad de él como alcalde.

Não se pode passar por alto que neste período, segundo Andrade (2012), ocorreram agudos debates políticos e jurídicos que jogaram contra o processo participativo. Manifesta Montenegro (2011), que este retrocesso da participação não deteriora totalmente a confiança nos governos alternativos, que posteriormente foram posicionados nas eleições locais, levando de fato à continuação destes para o seguinte período administrativo. Navarro acha que a continuidade do processo de Pasto também se deveu ao fato de que os prefeitos da mesma linha fizeram o exercício contínuo por seis anos consecutivos.

[...] la verdad es que quien fue elegido alcalde en el periodo siguiente había trabajado conmigo en el tema de cabildos, estaba convencido de eso y le gustaban y sabia como se hacían también y entonces lo siguió haciendo, ya después no hubo continuidad digamos de grupo político, [...], pero ya la gente se había apropiado muy fuertemente del tema de los cabildos pues se habían hecho 7 cabildos en línea, uno en cada año durante 7 años, porque el periodo siguiente ya fueron 4 años el gobierno entonces serían 7 [lapsus mental

de Navarro porque somente foram dois períodos de três anos cada], entonces ya la gente, ya la población ya no se lo deja quitar tan fácil, ya se acostumbró, sabe que puede decidir, sabe que se cumple, sabe que es la prioridad que la gente más necesita y desde ese punto de vista también eso implica el que haya tenido continuidad (NAVARRO, 2017, entrevista).

Foi muito importante a continuidade dos *cabildos* nestes dois períodos de governo de maneira consecutiva, quando o processo era incipiente, levando a que estes exercícios se fizessem em linha por cinco períodos consecutivos, diminuindo a possibilidade de desmonte no futuro.

No período de governo de Jimmy Pedreros, pode-se dizer que o esquema era puramente de informação, o Estado apenas avisava aos atingidos ou beneficiários das intervenções, essas consultas apenas garantiam que a população fosse ouvida. Como diz Souza (2002, p. 205), algumas vezes, bem organizado, pode ser útil para o balizamento da atividade planejadora. “[...]. O problema é que não há qualquer garantia [...] de que as opiniões da população serão, de fato incorporadas, [...]”. Ele explica que, na prática, até nas democracias representativas “maduras” aparecem argumentos técnicos invocados de maneira tendenciosa e exagerados para justificar de forma negativa as propostas das comunidades.

6.1.3 O primeiro governo de Eduardo Alvarado (2001-2003): a primavera da participação

Segundo Erazo (2012), a chegada ao poder de Alvarado se deu através de uma iniciativa independente dos partidos tradicionais que se denominou o Movimento *Convergencia Ciudadana*, liderado por o sacerdote Antonio Gallardo, Raul Delgado, Carlos Alvarado e outros cidadãos e personalidades da vida política e cívica de Pasto, que se caracterizava por seus currículos sem mancha.

Segundo Andrade (2012), neste período de governo foram executados 241 projetos de OP pelo valor de catorze bilhões, cento e nove milhões, trezentos e sessenta e um mil, oitocentos e dezenove pesos colombianos (\$14.109.361.819). De acordo com o documento de resposta da *alcaldía* de Pasto (2017) ao direito de petição enviado pelo autor deste trabalho, os montantes foram maiores, chegando aos \$20.401.112.991 (vinte bilhões, quatrocentos um milhões, cento e doze mil, novecentos noventa e um pesos colombianos) na etapa de concertação, e que se elevou no momento da execução aos \$30.456.245.393 (trinta bilhão, quatrocentos cinquenta e seis milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, trezentos e noventa e três pesos colombianos).

Tendo em conta que neste período de governo se tiveram receitas comprometidas segundo a Prefeitura de Pasto (2017) pelo montante de trezentos e trinta e quatro bilhões, novecentos vinte e seis milhões, quatrocentos quarenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis pesos com sessenta pesos colombianos com sessenta e oito centavos (\$334.926.444.466,68), e tomando-se este último valor aportado, pode-se afirmar que um 9,09% do total do orçamento de investimentos da prefeitura de Pasto foi decidido de maneira participativa.

O primeiro período de Alvarado como prefeito de Pasto, segundo Alvaro Cabrera (2017, entrevista), seria o momento mais forte na história do processo e é onde se começa a realizar tanto na zona rural como na urbana. “[...] *Para mí la época gloriosa fue cuando, la época de Alvarado, pues había el auge, se llenaban, los salones, era como hasta bonito*”.

[...] pero en términos de participación lo más bonito fue en esa época pues fue como, nosotros decíamos, con un amigo decíamos, fue la primavera de la participación, por lo novedoso, habían vainas culturales, bueno era una cosa hasta chévere [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

A primeira inovação neste período foi a ampliação dos OP da área rural para toda a cidade, e o processo sofreu muitas mudanças porque já era mundialmente reconhecido o êxito do exercício participativo de Porto Alegre, e este terminou sendo colocado como referente. Depois de ter uma inventiva própria – “*Made in Colômbia*” – e de criatividade *pastusa*, neste período se copia parcialmente o modelo brasileiro, aparecendo principalmente o artifício da delegação, desenvolvendo-se o processo com combinações de descentralização territorial e delegação.

Luego viene Alvarado (2001-2003), con Alvarado copia esos dos modelos y desborda una participación más amplia, donde ya se invita a muchos actores sociales sí y jóvenes, grupos representativos, que se yo de mujeres, que se yo de grupos juveniles no, culturales no cierto, LGTBI [...], plazas de mercado, grupos poblacionales, entonces mire que ya como que se abrió una verdadera participación, más amplia [...] (TAPIA, 2017, entrevista).

Erazo (2002) manifesta que, como insumo neste período de governo, o OP se alimentava positivamente de três experiências sucedidas: a primeira dos *cabildos* rurais de Navarro, a segunda do caso de Porto Alegre e a terceira da experiência de Quito em matéria participativa, pela sua proximidade e influencia desta cidade para o sul da Colômbia. Neste período de governo apareceu a figura de *voceros* (conselheiros, em termos brasileiros) e delegados, se estabeleceram critérios de priorização dos projetos, bem como a realização dos OP cada dois anos.

Neste caso – realizado nos anos 2001 e 2003 – que se bem permite planejar, executar, render contas e depois avaliar, essa descontinuidade (um ano sem e outro não), não é tão saudável para o

processo e, além disso, começou-se a estabelecer o costume de fazer o exercício no último ano de governo. Como se verá mais adiante, isso trouxe problemas associados ao cumprimento de obras combinadas no último ano de governo, cuja execução correspondia ao próximo prefeito.

Para el proceso de la administración de Eduardo Alvarado, para el año 2003: se plantearon unas reglas de juego y se lograron avances a partir del proceso acumulativo fundamentado en los cabildos de la administración de Navarro, las actas compromiso de Jimmy, extendiéndolo a las zonas urbanas. Aquí se dio un proceso de calificación de los proyectos, luego de que hubiera un proceso de discusión al interior de las comunas y los corregimientos (RAUL ERAZO, entrevista apud MONTENEGRO, 2011, p. 70).

Segundo Erazo (2002, não paginado), a sequencia participativa era: “[...] *Precabildo – reuniones comunitarias en barrios y veredas – Cabildos – Asamblea de Voceros Ciudadanos y Reuniones Comunitarias* [...]”. Segundo este autor, o *precabildo* se consolidou como o lugar mais propício para que a comunidade recebesse a informação básica com relação ao Plano de Desenvolvimento do período de governo, socializar-se e discutir-se as projeções financeiras, e para estabelecer os tetos orçamentais determinados para cada *comuna* ou *corregimiento*. Nesta fase se definiam as rotas, os cronogramas, os conteúdos e as características do exercício participativo, que incluíam as regras de jogo (matrizes de avaliação, formatos de apresentação de projetos e critérios de priorização).

Agrega Erazo (2002), que a partir do segundo ano, os *precabildos* agregavam uma prestação de contas da vigência anterior do estado da execução, e que nele se fazia a capacitação a gestores em temas de formulação de projetos e finanças municipais. Segundo este autor, já no segundo momento se faziam as reuniões comunitárias, conhecendo as regras de jogo se determinavam quais projetos seriam levados aos *cabildos*. No terceiro momento, que eram os *cabildos*, avaliavam-se os projetos de tal maneira que se determinavam quais eram os mais prioritários e, além disso, elegiam-se cinco *voceros* por cada comuna ou *corregimiento* para as assembleias de *voceros* cidadãos.

Sobre o último momento, ele expressa que:

Las asambleas de voceros ciudadanos tienen la tarea de ser las decisorias sociales del presupuesto de inversiones a adoptarse para la vigencia respectiva. Adoptan el proyecto de Presupuesto de Inversiones fruto de los cabildos; realizan también una tarea muy importante para conciliar los techos presupuestales geográficos con los techos presupuestales sectoriales y demarcados por ley (Leyes 60 y 715). Cuando hay diferencias, su labor consiste en definir la cartera de proyectos considerando para la inclusión o exclusión de los mismos la prioridad dada en los cabildos, como regla de oro del proceso. Luego de este ejercicio el proyecto se lleva al Concejo Municipal para su adopción definitiva. [...] (ERAZO, 2002, não paginado).

Deve-se aclarar que aqui se apresenta uma mudança na metodologia, e para este período é tomado como referente o processo de Porto Alegre.

Se forja así, por primera vez un proceso de presupuesto participativo enmarcado en una concepción sistémica, con metodología de secuencia lógica y reglas de juego claras concertadas en asambleas comunitarias; igual como se realizan en otros lugares de Latinoamérica y de Europa, pero validando como eje fundamental la identidad cultural pastusa en la minga y la voluntad política de hacer uso de la democracia participativa (ANDRADE, 2012, p. 7).

No entender de Erazo (2012), o pilar do processo foram as “*juntas de acción comunal*” ou associações de moradores, o qual tem sido sempre assim, desde o governo Navarro até a atualidade.

O ex prefeito Alvarado o narra da seguinte maneira:

[...] Cuando nos dimos a la tarea de implementar esto en la ciudad era mucho más grande, asambleas mucho más complejas, eh, procesos de ir decantando progresivamente proyectos y el proceso que se daba era un proceso que llamábamos inicialmente de precabildos, donde la gente se organizaba para plantear un poco las necesidades y sus proyectos, aunque en algunos casos, habían viejos anhelos de la gente, ah que queremos un hospital, por ejemplo, [...] algunos proyectos que siempre habían estado en el sueño de la gente, pues no había el proyecto con todas las, con toda la técnica de la elaboración de un proyecto, muchos eran ideas, muchos eran imposibles también de desarrollarse, algunos eran demasiado ambiciosos, en fin ese proceso de precabildos iba decantando cuales si, cuáles no, o seamos realistas. Había un equipo de la alcaldía de cabildos, que iba más o menos orientando, al final se hacía la asamblea, el cabildo, donde la gente de una comuna o de un corregimiento en la zona rural, proponía en los diferentes cabildos, debía haber 50 o 80 proyectos en discusión, ya se decantaban en los precabildos, pero quedaban un número significativo 40, 30 y de allí iba a seleccionarse los proyectos aprobados en el cabildo y se aprobaban 5, 6, 8 proyectos. La comuna tenía una asignación de presupuesto que se hacía desde la alcaldía con una, con una distribución que correspondía esencialmente a la distribución poblacional con algunos mecanismos que yo no recuerdo ahorita como eran de corrección para favorecer un poco a la zona rural, porque la zona rural tiene una población muy dispersa, poca población, poco densa, entonces si todo lo distribuyéramos por población pues sería un poquito desequilibrado, pero en general pues hacíamos una distribución y entonces cuando llegábamos a un cabildo la gente de una comuna sabía cuánto presupuesto hay, y entonces había muchas expectativas [...] (ALVARADO, 2017, entrevista).

Segundo Cabrera (2017, entrevista), muitas das solicitudes de obras se calculavam sem fazer um exame rigoroso dos custos de cada atividade, o que levou ao início de um desajuste orçamental, e ao começo do não cumprimento de algumas obras combinadas. Sem haver finalizado o período 2001-2003, Erazo (2002) destaca que haviam participado 44.450 pessoas em reuniões comunitárias, e 5.080 cidadãos nos *cabildos*. Destaca ele, que pelo menos um 12% da população de Pasto havia participado no processo em diferentes formas e lugares neste período.

Mesmo tendo se cometido erros no tema do cálculo das obras, e começado a realização de OP nos últimos anos de governo, fatos contraproducentes; este momento do processo se pode

avaliar como de parceria, segundo a escada de participação popular (Souza, 2006), já que se houve participação autêntica associada a um compartilhamento de poder decisório, e com uma elevada transparência. Observa-se que, aqui, o aparelho de Estado e a sociedade civil organizada interagem, em um ambiente de diálogo e transparência, na implementação de OP.

6.1.4 O governo de Raul Delgado (2004-2007): a participação alcança o Plano de Desenvolvimento

Raul Delgado chegou à prefeitura de Pasto pelo “Movimiento *Convergencia Popular Cívica*” (MOE, 2009 e 2015), depois de desempenhar cargo de Secretário de Planejamento da cidade de Pasto, no período anterior. Inicia por este, então, a mudança de períodos de quatro anos nas prefeituras municipais na Colômbia, já que antes desta data os períodos eram somente de três anos.

Neste período de governo foram executados 491 projetos pelo valor de quarenta e cinco bilhões, duzentos e setenta e oito milhões, novecentos quarenta e nove mil, cento e treze pesos colombianos (\$45.278.949.113) nos exercícios de OP (ANDRADE, 2012). Tendo em conta que, neste período de governo, tiveram-se receitas comprometidas segundo a *Alcaldía* de Pasto (2017) pelo montante de seiscentos oitenta e dois bilhões, oitocentos e doze milhões, quinhentos quarenta e quatro mil, seiscentos e dezenove pesos colombianos com dois centavos (\$682.812.544.619,02), pode-se afirmar que um 6,63% do total do orçamento de investimentos da prefeitura de Pasto foi decidido de maneira participativa.

Quando se fala dos *cabildos*, ou orçamentos participativos de Pasto, três nomes são recorrentes, porque sem dúvida foram – além do povo – os principais atores em sua implementação: Antonio Navarro Wolf (como prefeito de Pasto e como governador de Nariño), Eduardo Alvarado (duas vezes prefeito de Pasto) e Raul Delgado (secretário de planejamento municipal de Alvarado na primeira administração, prefeito de Pasto, Secretario de Planejamento Departamental do governo de Navarro e Governador de Nariño).

Quando Raul Delgado foi Secretario de Planejamento do primeiro governo de Alvarado seu papel era transcendental, de fato, diz Cabrera (2017, entrevista) que o sucesso do processo foi “[...] *básicamente ahí porque estuvo un profesor llamado Raúl Delgado que luego fue alcalde que en ultimas era el que manejaba eso, era el, manejaba toda la cosa [...]*”. Delgado tratou já quando foi prefeito de iniciar o processo participativo desde a própria campanha eleitoral, na elaboração

de seu programa de governo, tendo em conta que na Colômbia o voto é programático, ou seja, você elege um programa de governo, não uma pessoa.

E como uma vez um dirigente é eleito deve fazer seu plano de desenvolvimento de acordo com seu programa de governo, Delgado continuou o processo participativo desde a formulação do Plano de Desenvolvimento, abrindo a mão ao povo para a inclusão dos projetos que eles consideravam indispensáveis. Ressalta Cabrera que:

[...] también lo positivo fue que ellos el programa de gobierno lo hizo con la gente o sea que la participación comenzó con el programa de gobierno, desde el programa de gobierno le dio participación a la gente y luego cuando ya fue alcalde, el Plan de Desarrollo también lo hizo con participación, o sea, eventos en comunas, en corregimientos, eventos temáticos [...] y también él logró y planteo que los corregidores los representantes del alcalde en los corregimientos sean elegidos por votación popular [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Dessa maneira, depois a administração municipal não teria problemas relacionados a demandas de projetos não incluídos no plano de desenvolvimento, o qual era um problema antes, já que na Colômbia existe o impedimento de fazer obras não incluídas neste documento de planejamento.

[...] Y el avance también porque hizo a través de dos fundaciones de los Jesuitas unos planes de vida por comuna y corregimiento y también se avanzó que algunas pequeñas obras le entregó a la comunidad, hubo la contratación comunitaria y un sistema de rendición de cuentas. Esos dos periodos para mí fueron como los más altos del proceso [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

A administração de Delgado também avançou na elaboração de documentos de planejamento mais específicos geograficamente, fazendo os planos de vida de cada comuna, ou *corregimiento*, os quais garantiam a articulação de microterritórios dentro do planejamento municipal. Isso também garantia uma visão de *corregimiento* e de comuna, assim como saber quais eram as principais demandas face ao planejamento municipal e a realização dos processos participativos. Segundo Cabrera, voltaram as obras através das organizações comunitárias, um fato que segundo Navarro (2017, entrevista) também aconteceu no seu mandato, o que a seu entender permite fazer mais coisas do que quando a contratação é com particulares.

[...] cuando fui alcalde se trató de mezclar elementos de planeación técnica con la decisión política porque en los primeros cabildos la decisión era casi que absolutamente política, una deliberación y una decisión, eh, cuando estuve de alcalde se concertó una matriz de priorización pero concertada previamente la matriz entonces donde ya se calificaba por decir algo la cobertura del proyecto que se proponía, eh el sector si era de agua, educación, su impacto social por decir de alguna manera, el número de personas o los ciudadanos que postulaban, eso daba una puntuación, pero al final la decisión era política, la asamblea ciudadana podía mantenerse en el orden que daba la puntuación o podía variarlo por decisión de la asamblea (DELGADO, 2017, entrevista).

Evidencia-se uma flexibilidade na elaboração das regras do jogo, concertando-as com a comunidade e, além disso, permitindo mudar a decisão final, que tecnicamente essa mesma avaliação produzia por aquela que politicamente a maioria considerava mais acertada. No período de Delgado como prefeito, continuou-se a realização das Assembleias de *Voceros*, ou delegados, que havia-se iniciado no período anterior, ou seja, continuava-se combinando descentralização territorial com delegação. A explicação técnica da realização destas assembleias, era de que o montante dos projetos aprovados pelas comunidades em cada setor de investimento precisava não superar os tetos orçamentais desses mesmos setores para essa anuidade, o que se terminava ajustando nesta instancia final.

[...] es que tocaba combinar la decisión geográfica territorial con unos techos sectoriales, me explico, aquí en esta comuna se escogía un proyecto de acueducto pero en la otra también, y acá una de educación, otra de deportes, pero yo tenía un techo sectorial, entonces al final una asamblea municipal tenía que buscar esa conjugación del proyecto de interés geográfico con los recursos que en nuestro país están por sectores, el sistema general de participaciones está distribuido sectorialmente, entonces hay tanto para agua, hay tanto para educación, entonces la figura del delegado nacido en cada comuna o en cada corregimiento a una asamblea municipal eh, tenía esa potestad de buscar esa conjugación que en términos prácticos significaba sacrificar un proyecto de un sector de una comuna por otro sector que esa comuna hubiera dejado priorizado (DELGADO, 2017, entrevista).

Este momento do processo também se pode avaliar como de parceria, de acordo com a escada de participação popular (Souza, 2006), já que houve uma participação autêntica associada a um compartilhamento de poder decisório, e com uma elevada transparência. Observa-se também que, aqui, o aparelho de Estado e a sociedade civil organizada interagem, em um ambiente de diálogo e transparência na implementação de OP, isso salientando que continuam fazendo o processo a cada dois anos, e exercícios no ultimo ano de governo.

6.1.5 O regresso de Alvarado (2008-2011): os descumprimentos anestesiam a confiança e o reagir do povo

Para o segundo período de governo, Eduardo José Alvarado fez sua postulação pelo “*Movimiento Opcion Pasto*”, e este governo já é qualificado como sendo de direita, ou centro-direita. As razões desse qualificativo era que, para esse momento, Alvarado já fazia parte do partido político de Alvaro Uribe Velez, que fora presidente da Colômbia entre os anos de 2002 e 2010.

Explica Delgado que no

[...] caso del doctor Alvarado él es un militante activo hoy del Centro Democrático, aunque en su primera elección (él fue dos veces alcalde) fue más de un movimiento ciudadano. De ese gobierno fui secretario de planeación y sucedí al doctor Alvarado, pero aun Alvarado en su segunda alcaldía que ya él se reconocía como militante del Centro Democrático [mejor como seguidor de Alvaro Uribe porque el Partido Centro Democrático fue fundado solo hasta el año 2013] [...] (2017, entrevista).

No entender de Andrade (2012), o grande acerto do segundo mandato do médico Eduardo Alvarado era transformar a experiência em modelo de governabilidade democrática e de governança, superar os erros do passado e alcançar resultados positivos. Manifesta que, também era acerto dele, construir coletivamente uma metodologia e em especial articular o orçamento participativo com o plano municipal de desenvolvimento, e com o orçamento por resultados, para fazer a avaliação do impacto do modelo no melhoramento do nível de vida da população de Pasto.

Quanto à metodologia implementada neste governo, Andrade (2012) identifica as seguintes fases:

1) Organização e planejamento: Neste momento, formava-se a equipe de trabalho, organizava-se o organograma do processo, era combinado o cronograma de atividades, faziam-se alianças estratégicas, e desenhavam-se instrumentos de coleta de informação. Especial ênfase era dada à formação da equipe de trabalho, porque se precisava fazer uma melhor filtragem das iniciativas de investimento, já que se tinha de processos anteriores acumulados muitos projetos, agora considerados como inviáveis tecnicamente.

2) Diagnóstico e fundamentação: Neste momento, fazia-se a avaliação física, financeira e organizacional dos *cabildos* anteriores, neste caso os realizados nos anos 2001, 2003, 2005 e 2007.

3) Programação financeira: Tomando como base a avaliação financeira dos *cabildos* anteriores, sua viabilidade e nível de cumprimento, para desta maneira definir os tetos orçamentais, as fontes possíveis de alocação de recursos, o porcentual do orçamento a destinar em *cabildos*, e o montante destinado a projetos de cidade.

4) *Precabildos*: Aqui, faziam-se primeiro eventos de capacitação e socialização, logo se socializavam as regras de jogo, o plano municipal de desenvolvimento, e se explicava a rota das etapas metodológicas. Também realizavam-se capacitações para chegar a consensos, concertavam-se as regras de jogo (gerais, básicas e/ou técnicas), socializava-se o estado de execução dos *cabildos* anteriores e a inscrição dos perfis de projetos a se realizar.

5) *Cabildos*: Ao final de cada *cabildo* se obtinha uma primeira listagem de projetos com pontuação decrescente dos projetos de investimento, elegiam-se também os *voceros* comunitários

e, normalmente, fechava-se com ato cultural preparado pelas comunidades, docentes e instituições educativas do corregimento, ou comuna. Os projetos apresentados em *cabildos* já haviam superado com antecipação a etapa de consenso nos bairros e nas áreas rurais, e a avaliação de viabilidade da equipe técnica.

6) Execução: A respectiva secretaria iniciava a contratação das obras ou serviços priorizados, e com alocação em *cabildos*.

7) Seguimento: Com a comunidade, realizavam-se *veedurias* e monitoramento das obras e serviços contratados. Por parte da administração municipal, davam-se a conhecer os impactos, falhas e sucessos no processo através de eventos de prestação de contas às comunidades.

8) Sistematização: Planteava-se a sistematização dos resultados do processo, sua rota metodológica, o impacto do investimento de recursos públicos, os processos de organização social e de formação e capacitação, de tal maneira que serviram como modelos de OP.

9) Réplica. Dava-se apoio institucional para a implementação de experiências de OP a outros municípios que o solicitavam, com base na experiência de Pasto.

Um problema que o autor desta dissertação identifica com clareza, é que voluntariamente ou intencionalmente se realizaram *cabildos* nos últimos anos de cada período de governo (2003, 2007, 2011) dos prefeitos. Então fazia-se os *cabildos* nestes últimos anos de governo e depois se elaborava o orçamento do ano seguinte, no qual o dia primeiro de janeiro recebia o novo mandatário, e era a este a quem correspondia cumprir esta obrigação cidadã adquirida pelo mandatário anterior. Com isso, poderia estar-se procurando estender simbolicamente seus mandatos um ano a mais, pelo menos frente às reivindicações cidadãs não cumpridas com os recursos de seu próprio período.

Sem tentar justificar esse comportamento, para o povo empoderado de Pasto isso trouxe um benefício, e foi o reclamo cidadão pela execução dos compromissos com o prefeito anterior. Mas, também, começou a haver o não cumprimento de muitos projetos, por diversas razões que vão desde a falta de interesse dos novos mandatários, até razões técnicas, como de que a necessidade já não existia, ou que já esta não era prioritária. Isso foi se acumulando desde o primeiro mandato de Alvarado, passando pelo governo de Delgado e incrementando-se mais neste segundo período de Alvarado, até quebrar a confiança dos cidadãos.

Bueno, por alguna circunstancia en la primer alcaldía teníamos un poco más de presupuesto, hicimos eh, hicimos cabildos con mayor facilidad, en la segunda alcaldía nos tocó espaciarse también, además porque ya cada vez se volvía más complejo, hicimos los

procesos cada dos años, [...] nosotros pasamos a hacer cabildos cada dos años y el resto dedicarlos a la ejecución (ALVARADO, 2017, entrevista).

Os descumprimentos acumulados levaram a momentos de desconfiança maiores já neste período, mas isso permitiu o reagir do povo e a criação da *Mesa Local de Participación*, peça chave no mandato seguinte.

[...] hay el problema que hubo fue que venían acumulados proyectos anteriores, entonces, comenzó la gente, cada vez que había cabildos la gente traía el paquete anterior y en la administración de Alvarado quedaron acumulados muchos proyectos, entonces hay comenzó a haber como un clima, cuando las cosas no se cumplen comienza a ver la gente a perder legitimidad no, la gente ve que es un engaño y comienza bueno. Aunque en la segunda de Alvarado, lo positivo que se dio, bueno hubo ese problema de le digo que venían acumulados y no cumplieron como el 30 o 40% de lo que ellos hicieron, a pesar de que **trataron de meter cosas técnicas eso creó cierta desconfianza**, hay el avance que hubo en Alvarado fue la, **se conformó lo que se llama la Mesa Local de Participación**, como un organismo de la sociedad civil, que sea como un ente asesor al presupuesto participativo, esa fue como la, para mi pues la parte positiva de Alvarado. [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Esses descumprimentos explicam porque Navarro (2017, entrevista) faz ênfase em que um dos segredos do êxito em Pasto é o cumprimento do acordado.

[...] tan importante como la buena preparación y la buena ejecución dentro de las tareas de participación es el cumplimiento de lo acordado. Yo, me he encontrado muchas otras experiencias que no se cumplen y si no se cumple pues la gente le pierde la fe y la, le pierde la, la, la, el apoyo deja de apoyar este método pero cuando se cumple digamos ya hay una primera condición que se hace necesaria que eso eh se puedan, eh, tener continuidad. En segundo lugar fue muy importante también en la experiencia nuestra en Pasto que en tres años se hicieron tres, o sea uno por año. No, como se hace muchas veces una sola vez para los cuatro años. Porque al hacer tres se consiguen dos ventajas: primero que la gente va aprendiendo sobre la marcha, eh, eh, el tercer año es el mejor cuando yo lo hice en tres años consecutivos porque el gobierno de Pasto duraba tres años en ese tiempo el periodo eran tres años. El tercer año fue donde había más madurez de la comunidad. [...]. Entonces, esa es la primera ventaja, la segunda ventaja de hacerlo cada año es que el segundo sirve para hacer eh, la evaluación de lo que paso con lo del primero y el tercero para hacer la evaluación de lo que pasó con el anterior. Entonces que sean anuales eh da la ventaja de que la primer etapa del cabildo siguiente es que tanto se ha cumplido de lo que se evaluó de lo que se decidió en la primera vez (NAVARRO, 2017, entrevista).

Navarro, que fez três exercícios nos três anos de governo, com razão, questiona a necessidade de fazê-los todos os anos, inclusive como condição para o seu sucesso, tanto pelo aumento da confiança e da credibilidade, como pela necessidade de fazer a avaliação do processo. É bom clarificar que, para Navarro, estas são as principais justificativas para que o processo tenha conseguido a continuidade durante o tempo, essa anuidade na realização do exercício, que se teve pelo menos nos primeiros seis anos, quando teve início a esta prática participativa.

Então, depois de Navarro e Pedreros, os OP passaram a ser feitos a cada dois anos, com realização nos anos 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009 (OCAMPO, 201-, p. 19) até onde se tem percorrido neste trabalho, realizando-se vários exercícios no último ano de governo, com as limitações já comentadas.

As figuras de *voceros* e delegados foram eliminadas no segundo período de Alvarado, por estarem-se apresentando os mesmos vícios da democracia representativa, como o mostra mais adiante as entrevistas de Cabrera (2017) e Tapia (2017). Cabrera (2017) coloca talvez como o ponto de maior destaque deste período a criação da “*Mesa Local de Participación*”, já vista no capítulo referente ao tema do capital social, e que no seguinte período tomaria transcendental relevância.

Comenta Ocampo ([201-], p. 17), que pese a que a metodologia há contemplado desde o ano 2004 a necessidade de que os *Cabildos* estejam conectados com o plano de desenvolvimento, é evidente que esse critério foi desconhecido durante o período 2008-2011, “[...] *dado que os ejercicios de priorización, no contemplaron su relación con las metas de la administración municipal, ni fueron rigurosos en la etapa de priorización y negociación de proyectos, según lo observado por el equipo evaluador.*

Ocampo (201-), que fizera a avaliação dos processos anteriores por encargo do governo de Harold Guerrero, expõe que do ano 2001 ao 2011 se concertaram em assembleias preparatórias e deliberativas um total de 1.302 projetos. Destes, executaram-se somente 804 por um valor total, para o período, de \$77.343 milhões de pesos colombianos, o montante previsto inicial desses 804 projetos era de 49.395 milhões, o que demonstra um desajuste na projeção e erros de planejamento no cálculo inicial das obras.

Este mesmo autor coloca o dedo na ferida, ao assinalar que os *cabildos* realizados no ano 2009 superaram as expectativas da comunidade em termos de concertação de projetos, agravando uma situação que já vinha sucedendo desde o ano 2004. Neste período, priorizaram-se 739 projetos, dos quais somente foram executados 241, o que representa um percentual do 32,6% do concertado (OCAMPO, [201-]).

Este momento do processo pode ser avaliado na escada de participação popular (Souza, 2006) como de consulta, pelos descumprimentos na execução dos projetos. Apesar de que em momentos do governo havia sinais de que se estava próximo à escada da parceria. Já que se teve uma boa participação, associada a um compartilhamento de poder decisório, e também se

observava que o aparelho de Estado e a sociedade civil organizada interagiam, num ambiente de diálogo e certa transparência na implementação de OP.

Mas também se observa que escudados em justificativas técnicas e orçamentais, assim como o fato de se fazer o exercício no último ano de governo, que se invocaram argumentos técnicos ou financeiros para não se fazer os projetos, e não existia uma garantia total de que o combinado seria realizado, portanto não se passou da consulta neste período de governo.

6.1.6 O governo de Harold Guerrero (2012-2015): um período com aceitável execução e pobre em participação

Segundo a *Alcaldía* de Pasto (2017) o total de orçamento de investimentos do município (sem incluir recursos de convênios) para este período foi de um trilhão, quinhentos e noventa bilhões, oitocentos trinta e seis milhões, oitocentos e setenta e seis mil, setecentos e vinte e três pesos colombianos (\$1.590.836.876.723,26). Conforme Cabrera (2017, entrevista), o valor executado no período 2012-2015 através de OP de Pasto foi de aproximadamente 56 bilhões e 387 milhões de pesos colombianos, o que equivaleria a 3,54% do total do orçamento comprometido no mesmo período.

Depois de quatro governos alternativos, e um período seguinte de um dirigente de direita (inscrito por assinaturas para o segundo mandato), que havia chegado num período anterior através de governos alternativos, chega ao poder outro dirigente de centro direita, mas desta vez por um partido político.

[...] él nunca tenía en la oferta el tema de la participación, él tenía una visión más empresarial, más técnica, bueno, él decía que había que cambiar la forma de planeación decía "si seguimos planeando igual siempre el resultado será el mismo", bueno, ese era el discurso que el echaba, este amigo Guerrero, entonces que paso, si usted ve el programa de gobierno de Harold Guerrero hay no había nada de participación [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Diferentes entrevistados pelo autor deste trabalho coincidem em assinalar como o período mais nefasto para a participação popular dos últimos anos, e de fato assinalam que em seu programa de governo não havia sido incluído o tema participativo. A forma de se tomar as decisões seria de maneira fechada e, portanto, não estava prevista a realização dos *cabildos* que já levavam 17 anos de realização, no momento em que ele chegou à prefeitura de Pasto.

[...] en cuanto plan de desarrollo desde la primera de Alvarado hasta la última de Alvarado, el plan de desarrollo se discutía con la comunidad, había participación, bueno,

cuando llega Harold Guerrero... hay como una ruptura [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Depois de três períodos consecutivos discutindo os investimentos de maneira geral, na construção dos planos municipais de desenvolvimento dos respectivos períodos de governo, chega-se à elaboração do plano de desenvolvimento ao estilo normativo (MATUS, 1989). Já no plano específico dos *cabildos*, o discurso de Guerrero era claro, ele não pensava fazê-los, mas encontrou-se com uma comunidade disposta a reclamar a realização dos OP, para o qual se efetuaram os respectivos reclamos através da “*Mesa Local de Participación*”.

Conforme Cabrera (2017), foi à pressão dos cidadãos através da “*Mesa Local de Participación*” o que obrigou Harold Guerrero a inclusão do tema participativo em sua administração. Ante a pressão recebida, inicialmente ele propôs fazer um estudo e focar tudo em a realização aos projetos acumulados dos *cabildos* anteriores sem fazer mais exercícios participativos. Mas, a pressão continuou e, além disso, ele se viu obrigado a fazer *cabildos* contra sua vontade, fazendo somente um exercício em seu período administrativo.

A saída dele, para não fazer como a comunidade queria, foi fazer de acordo com seu plano de desenvolvimento uma oferta institucional de projetos que eram saldos de vigências anteriores e/ou iniciativas que ele estava disposto a realizar. Esta oferta institucional se apresentava à comunidade, e esta selecionava quais investimentos dos apresentados escolhiam. Diante disto, surge a questão de que povo já não podia pedir uma obra ou serviço em particular não contemplado em *cabildos* anteriores sem executar, e solicitar que se fizesse, tinha que ser algo dentro do que eles já tinham preestabelecido. Manifesta-se que era uma escolha, do tipo: “*escoja cual de lo que nosotros ya pensamos hacer [...]*” (CABRERA, 2017, entrevista).

[...] vino Harold Guerrero de la administración anterior y dijo: “yo no voy a hacer cabildos, voy a ejecutar lo que le quedaron debiendo los otros”, cierta lógica había razón por que había una deuda, pero en cierta lógica también atrasa un proceso que tenía que tener continuidad así sea con otro, con otros recursos mínimos, pero el proceso, la dinámica de la participación, de la inclusión en un presupuesto ahí la cortó, entonces, ahí estábamos avanzando y nos quedamos acá otra vez [...] (TAPIA, 2017, entrevista).

Sem dúvida, o tema deliberativo e participativo sofreu um esvaziamento ante essa obrigatoriedade e reclamo cidadão por sua realização, o que levou a uma crescente desconfiança cidadã difícil de reverter até agora. Mas tem-se que dizer que se logrou um importante avanço em matéria de pagamento de saldos de exercícios anteriores não executados. Os investimentos em OP (execução de saldos e um *cabildo* efetuado) chegaram a valores significativos, mas continuou com a queda

percentual frente ao total de recursos comprometidos, e os quais foram inferiores aos 20% do governo de Navarro, ao 9,09% de Alvarado no primer período e ao 6,63% de Delgado.

[...] de ahí ejecutó como 56.000 millones, yo creo que es un porcentaje importante, en términos de porcentaje y ya en la metodología de cabildos, ah bueno, otro argumento que dieron que era válido que decían había que ligar el proceso de cabildos al proceso del plan de desarrollo, si claro es obvio, algo que no se había hecho que a veces la gente llegaba allá y presentaba proyectos que no estaban dentro del plan de desarrollo, ese es como el aporte de Harold Guerrero, [...], entonces en esta evaluación, lo que plantean ellos es que debe de haber relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto y que los proyectos se deben de ejecutar en la administración, no dejarle al otro alcalde el compromiso eso pienso que fue como el aporte [...] [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Dois ganhos adicionais deste período com retrocesso na participação são: uma articulação mais clara dos projetos com o plano de desenvolvimento (justificativa anterior para não fazer alguns projetos), e a decisão de não se fazer mais *cabildos* no último ano de governo.

Para isso, este governo fez somente um exercício de oferta institucional no terceiro ano, ou seja, no ano 2014, para procurar no último ano de governo a conclusão das obras e serviços combinados.

[...] el cumplió un porcentaje importante de lo anterior que para mí está clarísimo [...], 56.000 millones, hizo esta evaluación [muestra el documento] que para mí el aporte de esta evaluación es que se ligue, que ligue el presupuesto participativo al plan de desarrollo, cierto, hay la discusión cual era, que la metodología era basada en la oferta y los eventos eran de legitimación de lo que el Estado ya les presentaba, los ponían a votar sobre algo que el Estado ya definía (CABRERA, 2017, entrevista).

A dinâmica do período de Harold Guerrero, segundo Ocampo (201-), foi primeiro a identificação de três tipos de projetos que vinham dos *cabildos* anteriores, classificando-os em: inviáveis, com probabilidade de execução e viáveis priorizados. Depois, fazia-se a execução dos projetos viáveis priorizados, outro momento era o controle social e de observação cidadã, um momento posterior de avaliação, *ex-post*, do processo.

Para as lideranças de Pasto, os processos de oferta institucional do governo de Guerrero não foram de autêntica participação.

[...] fue nefasto lo llamó yo, por que no hubo un verdadero cabildo, hubo fue una oferta institucional, ya venía direccionado todo, como una camisa de fuerza a donde a usted le decían, le presentaron estos, son el paquete de proyectos, tómelo o déjelo y así no es el cabildo, el cabildo es consenso y concertación y priorización dentro de las necesidades sentidas de una comunidad, entonces ya llegaron simplemente hicieron la oferta institucional dentro del plan de desarrollo y comenzaron a decirle a la gente, tome, tome esto es lo que tiene, tómelo o déjelo (MALTE, 2017, entrevista).

Igual parecer é encontrado em Cabrera.

[...] ahora la manera de hacer los cabildos, [...] ellos se plantearon en base en la oferta institucional o sea los proyectos no los presentaba la comunidad si no que en base a los

planes de acción que tenían a los planes de acción de ellos, llamaban a la gente que escoja [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Essa situação de rigidez extrema, o atual prefeito de Pasto também questiona, já que os projetos não nasciam desde a comunidade, senão desde a prefeitura.

[...] que en el periodo anterior se cambió, se suspendió y se denominó oferta institucional, de la institución hacia ellos, perdiendo el objetivo central que tiene la presupuestación participativa que es del ciudadano hacia la alcaldía, desde la base, no desde arriba hacia abajo, sino de abajo hacia arriba [...] (OBANDO, 2017, entrevista).

Eles viveram no período anterior momentos difíceis para a participação cidadã, que inclusive levou a posições contrárias sobre a decisão de aceitar ou se retirar do processo.

[...] había una discusión, en época de Harold Guerrero, un sector se retiró y formaron una mesa de defensa del presupuesto participativo, un sector dijo que eso era una farsa bueno y otro sector pues se quedó, otra gente decía si es una farsa pero que nos den cualquier cosa decían no importa, y también la mesa local que había se partió entre los que estaban apoyando el proceso y los que estaban en contra, pero hubo una discusión en si unos alegatos. De esta discusión que hubo con Harold surgió la idea de que era necesario institucionalizar los cabildos porque ese era otro alegato que había no, por ejemplo unos planteaban que los cabildos ya estaban legitimados como paso creo que en Porto Alegre que entonces no había necesidad de institucionalizarlo, pero en la época de Harold nos dios cuenta que si valía la pena institucionalizarlos porque si, mediante un acuerdo municipal aunque ese debate se sigue dando hasta en esta administración sería que institucionalizar o no (CABRERA, 2017, entrevista).

Também, como ganho do processo anterior, tem-se uma melhor capacitação aos cidadãos em temas orçamentais. *“Harold (Guerrero) hizo una formación de presupuesto, el que ha formado en presupuesto es el anterior, porque trajo el del Ministerio de Hacienda que explicaba lo del presupuesto, el ciclo presupuestal, bueno un poco de cosas [...]”* (CABRERA, 2017, entrevista).

[...] también hizo un proceso de lo que él llamaba alfabetización del presupuesto, hizo a conocer eso del presupuesto de donde viene, como es la plata, para que sirve, yo pienso que siempre falta como le digo, falta mucha información de tipo técnico en la comunidad, incluso si la comunidad conociera por ejemplo el ciclo presupuestal, como se hacen los proyectos de pronto no se cayera en algunos errores, [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Este período de governo, apesar de alguns ganhos anotados, apresenta uma queda de vários passos na escada de participação popular, colocando-se o processo dentro da manipulação (SOUZA, 2006). Evidencia-se como a população, por meio dessa “camisa de força” de sujeitar os projetos já decididos por eles no plano de desenvolvimento, e projetados anualmente através dos planos de ação. Nos termos de Souza (2006, p. 415), a cidadania é “[...] ludibriada, ao ser induzida, mediante

o uso maciço [...] de outros expedientes, a aceitar intervenções que, em outras circunstancias, com pleno conhecimento de causa, certamente não aceitaria. [...].”

Expressa este autor, que em situação de manipulação o “Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo com os cidadãos diretamente envolvidos, e muito menos criar ou valorizar canais de participação. [...]” (SOUZA, 2006, p. 415), como de fato ocorria em Pasto neste período. Neste momento do processo participativo se caiu na escada da participação popular até níveis de Não Participação na parte mais baixa da mesma.

6.1.7 O Governo de Pedro Vicente Obando (2016-2019): Pela recuperação da confiança

Tem-se que dizer que, segundo dados do Plano de Desenvolvimento 2016 - 2019 (instrumento de planejamento do período de governo), o orçamento do quadriênio do município de Pasto é de um valor de dois trilhões, setenta e nove bilhões, novecentos sessenta e cinco milhões, cento e quarenta e oito mil pesos colombianos (\$2.079.965.148.000). Dos quais, de acordo com os dados entregados por Rosero (2017, entrevista), o município colocaria para OP no mesmo período um total de vinte bilhões de pesos colombianos (20.000.000.000) o que não chega a ser um 1% do total orçamentado.

[...] el plan de desarrollo fue un plan muy participativo como 8.000 personas, hasta logró un premio pues del DNP del nivel nacional y ya la metodología pues más o menos está en esta cartilla (muestra el documento). El problema es que el recurso es muy poco porque a ver para este ejercicio van a ser 9.500 millones para repartirlo ente 12 comunas y 17 corregimientos (CABRERA, 2017, entrevista).

O período de Obando começa trazendo novamente a população no momento de formulação do plano de desenvolvimento. Mas de entrada num processo que teve um período anterior de significativo investimento e pouca participação, colocou-se um baixo acumulado de recursos para o exercício participativo, o que ajuda pouco na recuperação da confiança perdida, e que pelo contrario, pode contribuir mais no enfraquecimento.

Neste ponto, é preciso aclarar que ao longo deste trabalho, quando se comenta que o plano de desenvolvimento foi construído com participação cidadã, em nenhum momento esta participação passa de uma mera consulta nos termos de Souza (2002), talvez nenhum lugar da Colômbia e em nenhum período.

[...] validamos esa ruta, nosotros la validamos con los ediles, la validamos con líderes comunitarios, ellos nos hicieron aportes importantes y construimos, la pasamos en un

folleto y ese folleto lo empezamos a entregar a toda la comunidad, pues para que conozca y tenga de primera mano la información de lo que íbamos a hacer.

Enquanto a dinâmica do processo está dividida em três momentos: precabildos, *cabildos* e *poscabildos*.

[...] esa ruta metodológica la propusimos en tres etapas, la primera etapa la denominamos precabildos. en esa etapa de precabildos eh hicimos un ejercicio bien interesante y que nunca se había hecho tampoco porque el señor alcalde hizo presencia en los 29 territorios, en las 12 comunas en los 17 corregimientos con todo su equipo de gobierno, donde se le presentaba a la comunidad el Plan de Desarrollo, aspectos generales del Plan de desarrollo para que la gente tenga en cuenta donde va a hacer inversión la administración, si, que tipo de proyectos se están manejando y como nos podemos articular en este proceso de planeación local y presupuesto participativo. Hicimos asambleas, asambleas comunitarias y en ese sentido, les presentamos la ruta, sí, [...]. Ese ejercicio lo empezamos a hacer desde noviembre, empezamos a salir a cada uno de los territorios y posteriormente hicimos todo el acompañamiento, la orientación, la asesoría en precabildos, donde hicimos uno, convocamos nuevamente la ciudadanía para conformar equipos facilitadores, los denominamos nosotros, son unos equipos que se organizaron en cada comuna y en cada corregimiento para que estén al tanto del proceso y trabajando de la mano con nosotros. Ese equipo facilitador está, está integrado por presidentes de juntas de acción comunal, por ediles, por mujeres, por jóvenes, por organizaciones sociales y digamos que con ese equipo que está integrado en algunos sectores por 10 personas, por 8 si, dependiendo de la, de de, si dependiendo como del contexto si porque hay comunas que son demasiado grandes, hay corregimientos que son demasiado pequeños, entonces los, los conformamos y con ese equipo empezamos a trabajar de la mano, a ese equipo lo cualificamos, lo formamos en, digamos en como formular ideas, como priorizar ideas, necesidades, de acuerdo a cada contexto. Entonces los convocamos a un proceso de formación y con ellos volvimos nuevamente a terreno y con la comunidad construimos reglas de juego[...] (ROSERO, 2017, entrevista).

Depois de realizados os *precabildos*, a Prefeitura Municipal organiza a informação recolhida em face à realização da seguinte etapa, que são os *cabildos*.

[...] Ese proceso lo terminamos nosotros en abril y en Desarrollo Comunitario hicimos la recepción de toda la información. Hay comunas que entregaron, hay comunas que decidieron repartirse el techo presupuestal, distribuirlo por barrios, que la idea era que ojala hubiera salido una idea de impacto, pero la comunidad decidió, pues igual es la comunidad quien decide esos procesos, nosotros lo que hacemos es orientar más no incidir en que ellos hagan lo que nosotros le proponemos, sino que la comunidad decidió nosotros queremos repartirnos entre los barrios y presentaron, por ejemplo hay comunas que presentaron por ejemplo 20 proyectos sí, hay corregimientos que presentaron sí un proyecto de impacto. Nosotros lo que hicimos fue recepcionar esa documentación, organizarla y entregársela a cada una de las dependencias. Que encontramos que más del 80% de las ideas de proyecto se orientaron al tema de infraestructura, o sea la comunidad sigue insistiendo en que sus necesidades son las vías, el cemento, la infraestructura física, encontramos eso y en lo rural encontramos que la gente su mayor necesidad son los acueductos y alcantarillados sí, hay un porcentaje restante que si se orientó a temas de cultura, de arte, de, temas sociales. Lo organizamos, lo entregamos a cada dependencia, las dependencias validaron la información [...] (ROSERO, 2017, entrevista).

Sobre os *cabildos*, a atual Secretaria de Desenvolvimento Comunitário manifesta que:

[...] y en este momento ya estamos consolidando y estamos organizando ya el escenario de cabildos [...]. Ese escenario de cabildos tiene una dinámica significativa en el sentido de que van a haber comunas donde ya se validaron todos los proyectos, la comunidad ya decidió y nosotros vamos al cabildo es a formalizar, a entregarle a la comunidad, a socializarle, decirle, mire comunidad estos fueron los proyectos que nosotros presentamos que nos validaron y que los vamos a ejecutar. Igual va a hacer presencia el señor alcalde con todo su equipo de gobierno para poder presentarle a la comunidad esas ideas. Y va a haber otro escenario donde la comunidad presento más de dos proyectos sobre el mismo techo presupuestal y la comunidad va a votar, va a decidir ese es el proyecto que queremos, nosotros ya trabajamos una metodología en esos dos sentidos de formalización del cabildo y la parte de decisión de votación del proyecto. [...] (ROSERO, 2017, entrevista).

O último momento do processo são os *poscabildos*.

[...] Y la siguiente etapa son los poscabildos, en los poscabildos, nosotros ya tenemos que formar líderes comunitarios en veeduría y en control social para que hayan veedores de ese proceso, de los proyectos para que la gente cuide, digamos haga veeduría y control social para que se ejecuten los proyectos en el tiempo que se establecieron, para que se ejecuten con los recursos que se designaron y vamos a hacer todo el seguimiento, la formulación de los perfiles de proyectos y vamos a la ejecución de los mismos. [...] (ROSERO, 2017, entrevista).

Inicialmente, o autor deste trabalho anota que neste período onde se procura recuperar a confiança, colocou-se um muito baixo percentual de recursos para o investimento em OP, o qual não ajuda nesse processo de recuperação da credibilidade. Agora, outra questão é muito evidente no trabalho de campo realizado, no que se refere ao recrutamento de lideranças sociais para trabalhar na prefeitura municipal, diretamente em Desenvolvimento Comunitário, como em outras secretarias.

Os seguintes apartes de entrevistas a diversos lideranças comunitários deixam ver como a cooptação está presente no atual processo participativo.

[...] por ejemplo en la administración anterior **yo estaba en la oposición**, yo estaba haciéndole, **ahora estamos en el gobierno**. [...] (CABRERA, 2017, entrevista, negrita do autor).

[...] soy dirigente, **líder comunal**, posteriormente ingrese a la Universidad, soy administrador público y **trabajé en la administración municipal**, digamos tres periodos ya casi con este [...] (TAPIA, 2017, entrevista, negrita do autor).

[...] Es más [...] F.M. fue **líder, opositor** en el periodo pasado, también **A. C. y todos los que están en la acción comunal que trabajan ahí, ellos eran líderes opositores en el periodo pasado** y ahora yo a A. C. le digo, A.C. buen líder vos, así le digo buen líder vos, incluso me dice, sí buen líder, si a mí me gusta trabajar y yo le digo pero vea, ahorita tenés que comer con el pico callado hermano porque vea, lo buen líder que tú eras, era porque no estabas en la rosca, ya sabes que lo malo de las roscas es no estar en ellas, como tú no estabas por eso era buen líder y peleabas a todo lo que hacía el otro alcalde, pero ahorita, vos sabes que con la cuchara no se juega, tenes que comer callado y el apenas se ríe, se agacha y voltea, te lo juro. [...] Ahora, una cosa que yo no sé y la apunte precisamente [...] si es legal que F.M. siendo la Mesa de Participación Ciudadana, no puede ser dirigida por un funcionario de la administración municipal. **Es que es la Mesa de Participación**

Ciudadana, no puede estar dirigida por un miembro de la administración municipal, ni mucho menos presidida, es que no, **eso es anticonstitucional** [...]. **No es ético**, no es ético, para mí es anticonstitucional, lo digo desde cualquier punto de vista [...], es muy amigo mío y yo también le dicho: tenes que comer con la boquita callada mi amor, porque tu cuestión de líder murió, tu ahorita eres un funcionario, ni siquiera un servidor tu eres un funcionario público y el funcionario público, trabaja por que le pagan, yo soy un servidor pero de corazón porque yo no gano un peso mi hermano [...] (ROA, 2017, entrevista).

[...] la oportunidad no solamente mía, **hay muchos líderes en diferentes áreas**, pero aquí en Desarrollo Comunitario creo que yo soy el primero de mi categoría, de mi proyecto comunitario, que llega aquí a esta, a Desarrollo Comunitario (MALTE, 2017, entrevista).

[...] **he estado en esto de género, de mujer sobretudo hace muchos años**. Fui presidenta de una comuna de acá de Pasto, llegué a la Federación de Nariño, federación de juntas de acción comunal y por supuesto a la confederación de juntas de acción comunal de Colombia. [...] y por ende tenía yo otra perspectiva no, pero **no es lo mismo estar en el gobierno** que ver por fuera como son las situaciones, ponerse los zapatos de los comunales ahora ha sido bastante difícil [...] (VERDUGO, 2017, entrevista).

Esta cooptação, ao que parece, não é somente de lideranças, também implica a intervenção nas decisões a serem tomadas pelos cidadãos.

El próximo año, el señor alcalde quiere que se hagan dos ejercicios de cabildos, uno con este ejercicio de pequeños proyectos de barrio y el segundo ejercicio si vamos a proponerlo, ya lo **vamos a insistir y vamos a incidir** en que sean proyectos de impacto. Un proyecto por comuna y corregimiento porque van a haber más recursos, nos vamos a articular con la gobernación para que se puedan digamos inyectar más recursos a este proceso y que realmente se puedan validar proyectos de mayor impacto (ROSERO, 2017, entrevista, negrita do autor).

De entrada, a Secretaria de Desenvolvimento coloca em cena o fato de que eles vão incidir na decisão das comunidades, ou seja, se as comunidades quiserem que sejam projetos separados de cada bairro ou área geográfica rural, a Prefeitura não vai aceitar e vai impor que sejam projetos de comuna ou corregimento.

É muito cedo para avaliar este período, mas se evidenciam até agora riscos associados a cooptação de lideranças, e o interesse da prefeitura de impor projetos de cidade ou de município para o próximo ano. Também é preocupante o fato de permear a Mesa Local de Participação através de líderes sociais vinculados contratualmente com a prefeitura municipal, perdendo toda autonomia no exercício de funções. Além disso, o baixo montante de recursos destinados a processo participativo dá mostras de uma pouca importância do mesmo para a Prefeitura Municipal.

6.1.8 A falta de inclusão em Pasto: um problema transversal a todos os governos

[...] esa es para mí la... el saldo neg...[negativo] ¿cómo hacerlo? cómo hacer para vincular nuevos actores no, los jóvenes, lo que usted dice habitantes de calle, grupos informales, otro tipo de actores que participen, esa parte para mí todavía falta, [hay] un déficit, convocar otra gente y que otros temas permeen el presupuesto participativo (CABRERA, 2017, entrevista).

Sem dúvida, a maior debilidade do processo participativo é o tema da inclusão o qual tem sido manifesto em todos os governos, com poucos e insignificantes avanços nessa temática, o que coloca o processo ante uma falta de consistência participativa. As mulheres são um dos segmentos mais afastados e discriminados, já que a sociedade *pastusa* não renunciou a práticas baseadas em preconceitos como aquele do machismo, muito presente ainda na capital *nariñense*. Por mais esforços de funcionários e ex-dirigentes, assim como de lideranças por mostrar ao autor deste trabalho que esse era um tema superado em Pasto, as evidências, pelo contrario, dão conta de um processo com uma muito baixa inclusão.

[...] aquí existe la oficina de la mujer, hay lo que se llama el concejo ciudadano de mujeres, hay grupos de mujeres organizadas no, pero siendo sinceros, [...], algunos sectores de mujeres han planteado lo que usted dice, bueno metámosle al cabildo la perspectiva de género, metámosle el sello de la mujer no, pero no, decir que este cabildo tiene perspectiva de género pa' que personalmente pienso que no, porque no hay como un grupo fuerte de mujeres que logre permear eso, [...] (CABRERA, 2017, entrevista).

Cabrera (2017, entrevista) culpa as mesmas mulheres dessa situação, quando na realidade é bem diferente, e a voz das mulheres é calada nas assembleias e limitada a papéis secundários. A pouca importância que é colocada a esse tema se evidencia no depoimento do mesmo Navarro, explicando que no momento dele como prefeito não se fazia nenhuma prerrogativa nesse sentido, e que para ele é algo que já depois, como governador, começou a implementar, mas pelo montante que ele fala, a importância que coloca a esses temas é bem menor.

No teníamos ninguna cosa especial, ya después con el paso, yo he hecho muchísimos pues he hecho 250, 300 cabildos abiertos, fui aprendiendo que era bueno dejar una bolsa **no muy grande de dinero** pero de alguna cantidad cincuenta millones de pesos para proyectos pequeños y cosas específicas de sectores poblacionales, entonces madres comunitarias, eh, jóvenes, [...], proyectos para indígenas, y de esa naturaleza (NAVARRO, 2017, entrevista).

Para contextualizar um pouco é necessário precisar quanto à liderança feminina que “[...] *cuando ya se pasa a la representación política hay si hay unos desfases tremendos entonces de diecinueve concejales creo que cuando mejor ha estado la representación femenina ha tenido tres de diecinueve no, alcaldesas de elección popular aún no ha habido en Pasto*” (DELGADO, 2017, entrevista).

[...], imagínese que en Pasto únicamente tenemos una mujer como concejala no, la doctora Socorro Bazante y son 19 concejales, entonces imagínese es relativamente poca la participación así en política no y se está luchando contra eso, contra que no haya abstención en política que participemos las mujeres, pero no ha sido posible, apenas tenemos una mujer concejala no (VERDUGO, 2017, entrevista).

Karol Eliana Castro Botero, chefe da Oficina de Gênero da Prefeitura municipal de Pasto, explica a situação da seguinte maneira:

Bueno en el municipio de Pasto, no es ajeno el hecho de que existe un patriarcado muy fuerte y esto ha traído, ha organizado y ha consumado de hecho una estructura social muy compleja en torno a la participación de la mujer. Que queremos decir con esto, la mujer todavía sigue siendo muy invisibilizada, rezagada especialmente de procesos especialmente sociales, políticos, económicos, educativos en el municipio de Pasto, en tal sentido la mujer sigue siendo vista como aquella persona sumisa, que solo acata entre comillas la voz de lo que manifieste el hombre, en términos por ejemplo de participación y representación en juntas de acción comunal, sabemos que sólo un 37% de las mujeres en el municipio de Pasto periodo 2016-2019, en este caso en este periodo que resta de tiempo, sólo un 37% de participación de las mujeres, representan las juntas de acción comunal y las juntas de acción local. [...] (CASTRO, 2017, entrevista).

O momento das deliberações e da participação é quando mais se manifesta a presença destes preconceitos do machismo, ao ponto de desqualificar as intervenções das mulheres, chegando a ser caladas, ou atacadas, como pôde constatar o autor deste trabalho numa capacitação de lideranças, na qual teve a oportunidade de participar.

[...] yo vengo participando activamente en el proceso de participación ciudadana y de cabildos, presupuesto participativo, más o menos unos diez años, créalo que ha sido, para mí hablo personalmente desde la experiencia vivida, ha sido muy difícil, puesto que en la mayoría de ocasiones [...], se observan son hombres cierto, entonces sencillamente las mujeres hemos sido muy estigmatizadas y hemos sido muy vulneradas en nuestros derechos, de pronto muy cuestionadas a la hora de participar, cuando estamos en un escenario donde la mayoría son hombres, siempre las propuestas de las mujeres han sido muy, como le digo muy cuestionadas, nunca han sido miradas con buen ojo porque las mujeres siempre nos han descalificado mucho [...] (ROA, 2017, entrevista).

Esta líder comunitária que, por fortuna do autor deste trabalho, não tinha vínculo contratual com a prefeitura municipal colocou muitas ressalvas (não foi a única mulher que o fez) ao tratamento recebido pela mulher nas instâncias participativas.

[...] en el departamento de Nariño todavía falta que la mujer se siga empoderando, que la mujer siga siendo participe y que sobre todo, deje ese miedo, el miedo al cuestionamiento, el miedo al ataque, el miedo a ser atacada, yo creo que si usted pudo observar ahora, si mira la forma como le hablan a uno los lideres [el entrevistador asistió antes de la entrevista a una capacitación de ediles y edilesas, casi todos en la reunión eran hombres y se presentaron discusiones cuando la entrevistada participo] entonces los hombres siguen siendo a pesar de que se han logrado muchos cambios, los hombres siguen siendo agresivos, ellos siguen creyéndose los dueños de la situación, entonces un hombre a la hora de dirigirse a una mujer es bastante grotesco, bastante agresivo, entonces no todas las mujeres tienen el carácter para soportar, yo creo que usted pudo observar en cinco minutos que estuve ahí parada, fueron uno, dos, tres, cuatro hombres que se dirigieron en forma grotesca (ROA, 2017, entrevista).

Frente ao questionamento de se essas mesmas agressões aconteciam nas assembleias de orçamento participativo, foi muito enfática de que a situação era recorrente em todas as instâncias participativas existentes no município.

Claro, en todos los sectores de participación siempre los hombres tienden a agredir a las mujeres, a menospreciarlas, o a pensar como bien lo pudo observar usted, si observo con detalle, que por decir, por el hecho de yo de ser mujer tengo que pedir permiso para yo actuar como líder como edilesa, como una lideresa que quiero levantar mi bandera y quiero decir quiero trabajar, entonces ellos se sienten como vulnerados, siempre sienten como nosotras tenemos que rendirles cuentas a ellos que tenemos que pedirles el permiso [...] (ROA, 2017, entrevista).

Além disso, é tanto o prejuízo que se as propostas são apresentadas por mulheres, estas são desvalorizadas até o ponto de que “[...] *tienen mucho rechazo los proyectos de mujeres, las propuestas de mujeres no son aceptadas, no son miradas con buen ojo, incluso en la mayoría de ocasiones por las administraciones municipales y por las organizaciones como concejos municipales [...]*” (ROA, 2017, entrevista).

Diz Verdugo (2017, entrevista), que é responsável por essa situação, “[...] *ese machismo que siempre ha existido sobre todo en esta parte de Colombia, en Nariño, el machismo ha predominado y igual las mujeres han sido como relegadas no, por el mismo hecho de ser mujeres, por el mismo hecho de ser madres, mucho más responsables y todo eso [...]*”.

Para serem escutadas propostas geradas pelas mulheres, não somente para elas, senão propostas para os coletivos em geral, somente são aceitas com uso do artifício da ventriloquia,

usando a intermediação dos homens. Esse ventriloquismo ao qual estão sujeitas as mulheres em Pasto é evidente na fala da pessoa encarregada de gênero na cidade:

[...] además como lo insistí en algún momento delante del señor alcalde en un consejo de gobierno, que los escenarios de participación de presupuesto participativo no fueron realmente tan entre comillas incluyentes porque siempre se escuchaba más la voz del hombre y no la voz de la mujer, detrás de ese escenario, detrás de cortinas estaban las mujeres organizando, las mujeres preparando, las mujeres discutiendo, las mujeres proponiendo, pero quien salía a discutir o a dar a conocer las propuestas que de fondo fueron debatidas fueron los hombres, propuestas que de fondo debatidas especialmente por las mujeres, que tienen más una visión de organización, más de generar o distribuir el recurso participativo realmente para garantizar en términos de calidad, en términos de mejorar, garantizar una inclusión realmente diferenciada con ese enfoque de derechos y con ese enfoque diferencial a toda la ciudadanía o a toda la sociedad que en ese caso pues la mujer represente. [...] (CASTRO, 2017, entrevista).

Roa (2017, entrevista) também chama a atenção sobre um tratamento depreciativo por parte dos homens de Pasto para com as mulheres ao afirmar que:

[...] a mí me tocó un día incluso cuando yo era consejera, estábamos en [...] el Encuentro de Presupuesto Participativo acá en Pasto, [...] lastimosamente me senté al lado de un profesor de la ESAP (Escuela Superior de la Administración Pública), unos concejales, ellos estaban así y yo acá (señala) y cuando ellos llegaron y dijeron, allá están las del consejo ciudadano cacareando, o sea me pareció una expresión grotesca, dijo allá están esas viejas del consejo ciudadano cacareando para que les incluyan sus proyectos. Dijo esas viejas sin oficio, entonces obviamente son unas expresiones [...] (ROA, 2017, entrevista).

Os temas de mulheres não parecem ser de importância para o atual mandatário municipal, já que “[...] *llevamos un año y medio en esta administración, pero fui enviada por el señor alcalde apenas a esta Oficina de Género desde enero 16 de 2017, apenas llevo casi cuatro meses y medio en esta oficina tratando de reorganizar algunas dinámicas y acciones [...]*” (CASTRO, 2017, entrevista). Para esta funcionária, a mulher é usada como bandeira eleitoral, sem que realmente se entregue protagonismo, e sem que sejam cedidos espaços para elas nas instituições do Estado através do voto.

[...] Hay una cosa que se sigue viendo en Pasto y es que las mujeres siguen siendo lastimosamente, lo he manifestado en algunos medio de comunicación, entre comillas sigue siendo el **comodín** de las votaciones, se acerca el momentos electorales, se acercan la campaña electoral y quienes son las primeras que buscan porque saben que allí está la fuerza de los votos, a las mujeres, entonces no queremos que aprovechando este momento que se acerca de votación que vuela y jueguen y caigan en la misma situación las mujeres entregando sus votos a hombres que sencillamente no les tienen en cuenta una vez estén allá en la cúpula encima cuando ya hayan ganado su proceso electoral, queremos que las mujeres reconozcan que la mujer, que las mismas mujeres reconozcan que la mujer tienen capacidades y que así como hay una concejala en este momento periodo 2016-2019, queremos que exista una mayor representatividad, y participación y reconocimiento de la mujer en el municipio de Pasto, porque no por ejemplo en los espacios públicos y de poder [...] (CASTRO, 2017, entrevista).

Se as mulheres são marginalizadas, o que dizer da população LGBT (ou LGBTTTT) no referente às pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros da cidade de Pasto, numa sociedade eminentemente machista. De fato, a funcionária da prefeitura denuncia a falta de promoção, preparação e participação, tanto das mulheres como desta população, ao ponto de deixar de fazer uso de dinheiro de apropriações específicas da população LGBT já programados no orçamento do ano anterior.

Es mínima, la participación de ellos, de hecho no se logró, en esta administración municipal, desde la Secretaría de Desarrollo Comunitario que se asegurara un ejercicio incluyente para la población LGBT, desde la Oficina de Genero desde acá hay un rubro específico y se quedó allí quieto porque ni desde acá desde la Oficina de Genero en el año 2016 que debió haberse organizado y planificado muy bien ese espacio de participación no se hizo la gestión como debió haberse hecho, no se preparó a la población para que participara en los ejercicios de presupuesto participativo ni tampoco se promovió y se fortaleció la participación de la mujer en esos espacios participativos y ese es uno de los resultados que estamos viendo ahora (CASTRO, 2017, entrevista).

Se as mulheres são discriminadas, o que dizer dos jovens que são discriminados até pelas próprias mulheres, já que ainda se acredita que esta população – por ser jovem – precisa de tutela dos adultos experientes.

Sí es lo que siempre nos dicen o sea hasta en las cosas más pequeñas o sea hasta en el Consejo (Ciudadano de Mujeres), si usted es muy joven no tiene voz para, no tiene voto, no tiene experiencia, no conoce la situación, no conoce el contexto, no conoce su población, pero nosotras o nosotros nos hemos metido en estos cuentos y es porque sí lo conocemos, porque estamos en diferentes organizaciones o grupos pues liderando, y por eso estamos metidos en esto, pero ya son los hombres o son las mujeres y somos nosotros mismos quienes nos hacemos a un lado de todo esto de la participación por que nos dicen que no tenemos experiencia y no podemos (RIALPE, 2017, entrevista).

Se a pessoa é mulher e jovem vai sofrer com certeza essa dupla discriminação, o que piora se for mulher, jovem e membro LGBT, como é narrado por uma jovem dessa população.

Claro si, imagínese si como mujeres no nos escuchan, no tenemos voz ni voto en estas asambleas, no somos nada para esta población de hombres que ya han venido [haciendo esto] hace mucho tiempo, **peor si somos mujeres jóvenes**, ya hace mucho tiempo ya han venido en esto y han estado metidos en este cuento, ya saben cómo se manejan esos asuntos de presupuesto participativo, no nos dejan participar como mujeres jóvenes, peor como mujeres de un sector tan discriminado, o sea que la población LGBT a la que representamos o que represento en esta instancia. Entonces siempre es como no, las cosas de presupuesto no tan participativo sólo es para los hombres y el presupuesto de las mujeres ya es algo que sobra, una caja menor para ellos, algo que sobra y que se les puede dar, pero nunca nos han hecho parte o partícipes de estas asambleas, de estas reuniones de las cuales nosotras nos hemos empoderado, pero ya por, dándonos a la pelea, a la discusión, de porque nosotras debemos estar ahí, porque sí somos la mayoría, porque si estamos empoderadas, porque si hemos luchado por estar presentes en esos presupuestos, estar en todas las instancias que la sociedad nos deja estar, porque si nos ha tocado luchar,

pero ahí hemos estado a pesar de que para el Consejo (Ciudadano de Mujeres) es todavía más difícil (RIALPE, 2017, entrevista).

A baixa margem de manobra e a limitada autonomia das mulheres, e da população LBGT nos temas participativos é tal, que até em instâncias específicas os homens fazem a intromissão através de funcionários da própria prefeitura, e terminam decidindo sobre estes investimentos.

[...] en la de mujeres, cuando se hizo la de mujeres ya llegaron unas personas a decir, no eso no puede ser así, no puede irse todo ese presupuesto sólo para mujeres, cuando se hizo para población LBGT tampoco, eso ya debe estar incluido en lo de mujeres y no sólo para LBGT (RIALPE, 2017, entrevista).

No referente aos indígenas, comunidades negras e habitantes em situação de rua, assim como os mencionados jovens, as mulheres, população LBGT; não existe em Pasto por agora, como desde seus inícios, o interesse de abrir a mão a estas populações para que tenham garantida sua presença nos exercícios participativos. A pororoca participativa *pastusa* dá mostra de ser muito excludente, já que marginaliza e discrimina vários setores, não somente algumas minorias, como negros, índios e LBGT, como também o faz com populações de alta representatividade como as mulheres e os jovens.

6.2 O processo participativo de Belém (1997-2004)

[...] a partir de 97 quando o governo assumiu pela primeira vez, eu vi que mudou essa concepção, essa compreensão, houve uma sacudida, vamos dizer assim, na sociedade de Belém e, quando todos os cidadãos e cidadãs foram chamados pra pensar no novo modelo de cidade, que fosse... que conseguisse claro inserir no contexto urbano setores e segmentos que sempre foram excluídos (GILMAR FERREIRA ALVES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 216).

O fenômeno da pororoca da participação cidadã somente foi divisado em Belém, entre os anos de 1997 e 2004, tempo em que as diferentes variáveis que eram necessárias para sua ocorrência estiveram alinhadas. O processo inicia com a chegada ao poder de Edmilson Brito Rodrigues, no ano 1997, através de uma coalizão de cinco partidos políticos de esquerda (PT, PSB, PC do B, PPS e PSTU), conhecida como “Frente Belém Popular”, a qual incluía na fórmula a Ana Julia Carepa, para o cargo de vice-prefeita.

Segundo Barros (2012, p. 78), “todos os partidos, menos o PSTU que rompeu com o governo eleito, participaram do governo durante os oito anos, à frente de secretarias, diretorias e

órgãos municipais em postos de primeiro escalão [...]”. Obviamente essa situação trouxe vários problemas na implementação do exercício, como bem narra Cruz (2017, entrevista):

[...] era uma frente, então era dividido, as secretarias eram divididas entre os partidos e isso por um lado é bom, é um exercício democrático, mais isso também foi um elemento que nalgumas áreas serviu como um elemento amortizador, por exemplo, na área habitacional, nós tivemos muita dificuldade com a área habitacional, mais a gente não podia fazer muita coisa porque quem estava lá era um das lideranças de um dos partidos da frente, então ali a política andava a passos lentos entendeu e ele [o prefeito] ficava agoniado. "Deus do céu não acontece lá na habitação, eu preciso de que aconteça alguma coisa" e demorava porque era o perfil de quem estava lá, entendeu e então isso foi, mas ele não podia fazer muita coisa, ele tinha que respeitar, porque ele tido decidido que ali ficava com um partido e então tinha que respeitar aquilo.

A inspiração de Belém era o processo para esse momento já em marcha e mundialmente conhecido, ocorrido na cidade de Porto Alegre, também através do Partido dos Trabalhadores. Na campanha, segundo Malato (2006), realizaram-se uma série de conferências, fóruns, seminários, comissões temáticas e oficinas no processo de construir o programa de governo, o qual incluía a realização do OP como instrumento social e político na cidade. Percebia-se de maneira clara que o OP seria o “carro chefe” do governo (CRUZ, 2017), já que se tinha em mente permitir:

[...] aos cidadãos de Belém construir uma nova história, assumindo o papel de agentes sociais, transformando de forma consciente a nossa realidade. O orçamento participativo será uma forma pública de poder, onde a sociedade civil legitima a sua participação como poderoso instrumento de afirmação política e social (PROGRAMA DE GOVERNO, 1996, p. 81 apud MALATO, 2006, p. 147).

Segundo Carvalho (entrevista apud MALATO, 2006, p. 146), antes do segundo turno nas eleições para prefeito de Belém, “Stefany Henrique, viajou com uma equipe de técnicos da SEGEP para conhecer a experiência, conversar com secretários de Planejamento de Porto Alegre para que nós pudessemos acumular um pouco mais e já em fevereiro começamos nossa experiência”.

Desta maneira, desde fevereiro do ano de 1997 se deu início ao maior processo de participação cidadã implementado em Belém, do qual se tem que dizer que [...] nada que a prefeitura fizesse, não poderia deixar de passar pelas instâncias do orçamento participativo em todas áreas, em todas as políticas [...], isto na primeira gestão deles, quatro anos o orçamento participativo, ele foi realmente o carro chefe da gestão [...]” (CRUZ, 2017, entrevista)

A Prefeitura Municipal de Belém, em 1997, dividiu o município em oito Distritos Administrativos (DA), a saber: Mosqueiro (Damos), Outeiro (DAOUT), Icoaraci (DAICO), Benguí (DABEN), Entroncamento (DAENT), Sacramento (DASAC), Belém (DABEL) e Guamá (DAGUA). O estabelecimento desta malha territorial, ao que parece, foi feito de maneira pouco

participativa, redefinindo redes e vínculos já estabelecidos nos movimentos e ativismos de bairro (BARROS, 2012), o que daria indícios de falta de consistência participativa nesse aspecto.

Então é uma dinâmica [de divisão administrativa] que o OP instala no município que nós nunca tínhamos registrado. Isso por exemplo é um elemento da nossa crítica naquela época [ao governo]. [...] Não só a forma como o governo fez isso, mas também os próprios movimentos sociais começaram a se estruturar a partir dessa dinâmica do governo. Esse foi um dos problemas dele e, do meu modo particular de ver, porque não eram as dinâmicas dos movimentos sociais, as organizações não se estruturavam por distrito. Mas acabou que essa estrutura organizativa da prefeitura acabou balizando a estrutura também das organizações. [...] É completamente errado...? Talvez não seja, mas é um problema se você não está preparado para aquela dinâmica. [...] Pra mim essa foi uma das dificuldades iniciais pro próprio movimento e que vai repercutir durante todo governo; Isso é muito complexo porque mexe com tradições de luta ou de organização, isso cria dinâmicas que não são dinâmicas vivenciadas pelo governo (GUILHERME CARVALHO, entrevista apud BARROS, 2012).

Bastante ênfase fez Souza (2006) sobre esse tema da malha territorial, pelas territorialidades que existem nestes espaços, por isso ela deve se realizar de uma maneira muito participativa.

A natureza da malha territorial adotada para fins de implementação do processo de participação popular no planejamento e/ou na gestão deve ser vista como um dos mais importantes indicadores de consistência participativa. A esse respeito, a primeira pergunta à qual cabe responder é: a territorialidade do processo é, ela própria, participativa?, ou seja, os cidadãos tomaram e tomam parte nas decisões sobre a definição das unidades territoriais que servirão de referência para a sua participação? [...] a questão da malha territorial não esgota, seguramente, a importância da dimensão espacial dos orçamentos participativos, mas é uma das faces mais diretamente políticas dessa dimensão (SOUZA, 2006, p. 342, grifo do autor).

A razão o assiste para afirmar que esta é uma das faces mais diretamente políticas e que se reflete no depoimento citado de Carvalho, e que no caso de Belém tudo aponta que não se fez consultando os cidadãos. Cada Distrito foi subdividido em microrregiões para facilitar a participação nas assembleias, agrupando bairros próximos dentro de cada microrregião, desenho que obrigava o deslocamento dos participantes até o lugar escolhido para as assembleias desta subdivisão.

6.2.1 Estrutura do processo

A coordenação do processo estava a cargo da Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, diretamente vinculada ao Gabinete do Prefeito o qual se fazia copiando o modelo exitoso de Porto Alegre. Segundo Moura (2004 apud MALATO, 2006), a CRC tinha uma coordenação geral e uma equipe de assessores comunitários, correspondendo a um assessor por cada um dos oito distritos.

6.2.2 Etapas e momentos do processo do OP

Primeiro Momento: Reuniões Preparatórias com a comunidade. Segundo Malato (2006, p. 158), “nas atividades preparatórias as comunidades faziam o levantamento, em suas respectivas áreas, das principais demandas por bairros para posteriormente, apresentá-las nas assembleias de microrregião [...]”. Ressalta ela, que sua importância contava com a oportunidade para empreender a mobilização da população para assistir as assembleias, onde dependendo dos assistentes se conseguiam maior número de delegados e, portanto, uma maior probabilidade de aprovação da reivindicação. Neste momento a participação é aberta, e os deslocamentos se realizam somente internamente em cada bairro.

Segundo Momento: Assembleia de Abertura do OP. Era o evento de abertura oficial do OP na cidade.

Terceiro Momento: Assembleias Populares das Microrregiões. Era o momento “[...], em que a população indicava suas demandas, já discutidas pela comunidade durante o período de mobilização que antecedia as assembleias das microrregiões” (OLIVEIRA, 2005, p. 37). Segundo ela, “Nas microrregiões os delegados eram eleitos para representar suas comunidades nas assembleias populares distritais. [...]”. Malato (2006) esclarece que se a escolha dos delegados se dava desde o princípio, é somente aqui, neste momento, nas assembleias de microrregião que são oficialmente eleitos. Para a comunidade participar destas assembleias, têm que se deslocar desde seus lugares de moradia até o lugar de realização, o qual geralmente era distante.

Neste momento, pode-se dizer que se finaliza a participação direta da comunidade no processo, e inicia-se a uma fase participativa através do artifício da delegação (SOUZA, 2002). “[...]. Isto porque a partir daí entrava em cena a figura dos delegados com a responsabilidade de acompanhar os trâmites e retornar com as informações sobre as obras para aqueles que participaram do processo nas preparatórias e assembleias de microrregiões” (MALATO, 2006, p. 160). Além das escolhas de delegados, fazia-se a uma priorização das demandas. Conforme Barros (2012, p. 80), “[...]. O número de delegados eleitos era função da participação das pessoas de comunidades organizadas na plenária, na proporção de pessoas para um delegado. [...]”.

Tabela 2- Critérios para definição da quantidade de demandas por distrito

HABITANTES	PRESENTES NA ASSEMBLEIA	NUMERO DE DEMANDAS
Até 100 mil	1,00%	15 demandas
	1,50%	20 demandas
	2,00%	25 demandas
101 a 200 mil	0,50%	15 demandas
	1,00%	20 demandas
	1,50%	25 demandas
201 a 350 mil	0,30%	15 demandas
	0,60%	20 demandas
	1,20%	25 demandas

Fonte: PMB (2000) (apud MALATO, 2006, p. 166).

Quarto Momento: Assembleias Populares Distritais. Realizavam-se oito assembleias distritais as quais se compunham dos delegados eleitos com antecipação. A PMB prestava contas através do Prefeito, ou de seu representante, sobre o acontecido no ano anterior. e realizava um debate ao redor de investimentos, tributos e arrecadação. Já, aqui, começava a operação da participação através da delegação, dos delegados eleitos, que tinham a tarefa de defender as demandas das microrregiões. A PMB “[...]. Nesse mesmo espaço de discussão colocava na pauta três demandas que lhe pareciam ser de extrema necessidade para o distrito e que iriam concorrer com as demais já inscritas pelos moradores” (MALATO, 2006, p. 160) naquele momento das assembleias das microrregiões.

Por sua vez, os delegados elegiam três obras prioritárias para o distrito, e faziam a escolha dos delegados titulares e suplentes que iriam para a Assembleia Municipal “[...] com o objetivo de argumentar e defender as reivindicações solicitadas pelas comunidades. Nesta mesma ocasião, eram eleitos, dentre os delegados distritais os representantes para o Conselho do Orçamento Participativo (COP) para representar os distritos” (MALATO, 2006, p. 161).

O número de conselheiros por distrito dependia do total de sua população, e se representa na seguinte tabela.

Tabela 3- Belém: Relação entre número de habitantes por Distrito e número de Conselheiros Distritais

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

Fonte: SEGEP/PMB – IBGE/Censo (2000) apud Farias (2004, p. 101).

Farias (2004) esclareceu que os critérios utilizados pela PMB para a definição desse número de Conselheiros Distritais foi o seguinte:

Até 50.000 – 7 conselheiros

De 50.000 até 150.000 habitantes – 9 conselheiros

De 150.000 até 250.000 habitantes – 13 conselheiros

Acima de 250.000 – 17 conselheiros

Sobre esse tema, tem-se uma problemática exposta por um conselheiro da cidade do distrito de Outeiro, onde essa rigidez na definição do número de conselheiros levou a problemas na participação e na interação com as bases.

No distrito nós tínhamos 7 conselheiros, agora foi para 9, mas olha só, nós vamos ter dificuldades; foi liberado 9 conselheiros para o distrito, só que esse distrito comporta 4 bairros, 3 zonas rurais.[...]; ainda tem mais duas ilhas que são o Combú e Cotijuba e que se encaixam dentro dessa zona rural.

A zona rural e essas duas ilhas tem direito a dois conselheiros; [...]

Então, veja bem, esses 3 bairros da zona rural são distantes uma da outra, por exemplo o Fama e o Tucumaeira estão juntos, sai de um, entra no outro. Então, como é que nós vamos ter 2 conselheiros daqui e dividir para 5 locais, ele não tem estrutura, quando ele vai para o Congresso, para a reunião o que ele tem é vale-transporte, quando tem – que às vezes não tem. Temos que dá o jeito da gente. Combú fica distante; para você ir lá, além do Combú e do Cotijuba, ainda tem a ilha de Paquetá e as outras ilhas, são 36 ilhas, e como é que a gente vai fazer com 2 conselheiros para se deslocarem? [...], o distrito a gente vê como comporta, mas esse que vai para as ilhas vai fazer como? (MARIA DAS GRAÇAS ANTUNES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 333).

Quinto Momento: Assembleias Temáticas. Conforme Barros (2012, p. 81), estas plenárias eram “[...] destinadas a discutir questões gerais que concerniam à cidade como um todo, dentro do âmbito

de um tema ou setor. Discutiam-se obras, demandas estruturais e plurianuais da cidade e também se elegiam **delegados ao COP [...]**”.

Tabela 4- Eleição dos delegados nas plenárias temáticas

TOTAL DE PESSOAS	TOTAL DE DELEGADOS ELEITOS
Até 150 pessoas	50 delegados
De 151 até 250 pessoas	60 delegados
De 251 até 350 pessoas	70 delegados
De 351 até 450 pessoas	80 delegados
De 451 até 550 pessoas	90 delegados
Acima de 551 pessoas	100 delegados

Fonte: SEGEP/Regimento Interno do OP (apud MALATO, 2006, p. 159).

Segundo Malato (2006), em 1997 se realizaram duas plenárias: educação, saúde/saneamento; em 1998 se realizaram as de: saúde, saneamento, educação, transporte e revitalização da cidade; em 1999 somente a referente à administração e tributos. Para o 2000 foram realizadas as seguintes: saúde para todos, dar um futuro às crianças e adolescentes; infraestrutura urbana e desenvolvimento econômico. Como posto por Nazareno Mesquita (entrevista apud MALATO, 2006, p. 161), nas plenárias temáticas “[...] surgiam questões bastante diversificadas, relativas aos temas [...]” e com a “[...] intenção de discutir projetos mais amplos, obras estruturais”.

Sexto Momento: Orçamento Participativo da Juventude (OP-J). Era muito similar seu funcionamento ao OP geral conforme Barros (2012, p. 86), “[...] apenas com menor número de etapas e instancias; eram ao todo três rodadas de discussão que congregavam jovens de 12 a 25 anos e discutia temas de cultura, esporte e lazer. Dessa discussão, montava-se um plano de investimento”. Manifesta Barros (2012, p. 85), que este plano não podia passar o montante de recursos estabelecidos pelo COP, e que lá no OP-J se “[...] elegia uma comissão de cinco pessoas que tinham assento, mas não voto, nas reuniões do COP, além de na terceira rodada elegerem-se vinte observadores para a Assembleia Popular Municipal”.

Segundo (MARTINS, 2000, p. 62 apud FARIAS, 2004, p. 82), sua dinâmica era a seguinte:

[...] A Assembleia aberta do OP é antecedida por reuniões preparatórias com entidades, grupos, movimentos relacionados com esporte, cultura e lazer. Segue-se, então, a Assembleia aberta da Juventude, que apresenta demandas da juventude de toda a cidade, elege delegados (um para cada sete presentes) e três conselheiros. Ocorre a primeira rodada de discussão com delegados, em que a prefeitura apresenta suas contas e três demandas que considera prioritárias para o setor da juventude. Na segunda rodada são discutidas as prioridades dos jovens do conjunto da cidade e eleitos 25 delegados por distrito e 50 delegados de demandas gerais. Ocorre, então, a assembleia final da juventude,

que debate e aprova o conjunto de obras e projetos que fará parte do plano de investimentos da Prefeitura p. 82).

Sétimo Momento: Remissão de demanda aos órgãos municipais responsáveis pelo parecer técnico. Aqui a PMB tinha que fazer o exercício de determinar a viabilidade técnica e financeira das iniciativas, pensando já na Assembleia Municipal do OP.

Oitavo Momento: Caravana de Prioridades. Realizava-se uma visita por parte dos conselheiros do OP aos locais que estavam na lista de prioridades, e lá os delegados e conselheiros conversavam com as lideranças locais para conhecer em primeira mão a situação. Era, conforme Barros (2012, p. 87), “[...] uma atividade proposta para que os conselheiros tivessem a possibilidade de conhecer a realidade da cidade como um todo e, assim pudessem ter elementos de julgamento das demandas que chegavam ao COP, [...]”.

A visita in loco visava “sensibilizar aos delegados para as prioridades de todos os Distritos, não ficando restritos somente aos problemas de suas comunidades”. Isso permitia “aos delegados uma avaliação mais criteriosa das demandas a serem escolhidas para compor o Plano de Investimentos da PMB”⁷⁸ (MALATO, 2006, p. 163).

Estas caravanas ocorriam entre a primeira Assembleia Municipal de OP e a Assembleia Final de OP. Desta maneira eles tinham os elementos suficientes de juízo para determinar qual em prioridade colocar maior atenção no orçamento, e qual poder colocar em espera.

Nono Momento: Assembleias de Orçamento Participativo. Malato (2006) afirma que o objetivo desta era debater e decidir o conjunto de prioridades de investimentos para o conjunto da cidade. Ela era composta por 30 delegados eleitos em cada Assembleia Popular Distrital, 15 eleitos nas Plenárias temáticas e pelos Conselheiros de COP. Segundo esta autora, realizavam-se duas assembleias no ano: a primeira a discussão girava em torno do desenvolvimento urbano da cidade, e a segunda discussão era para a aprovação do Plano de investimento da PMB para o seguinte exercício, o que era incorporado na Proposta Orçamentária Anual, que era enviada pela PMB a Câmara dos Vereadores para seu estudo e votação.

6.2.3 O Conselho de Orçamento Participativo

A principal instância do OP implementado em Belém, entre os anos de 1997 e 2000, foi o Conselho de Orçamento Participativo.

Era um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a receita e despesa do Poder Público Municipal. Reunia-se, regularmente, duas vezes por mês e tinha por membros, além de 36 delegados eleitos, mais um representante de cada um dos quatro sindicatos dos Servidores Municipais, um representante de cada uma das duas centrais de movimentos populares e dois representantes do Executivo Municipal. As prioridades para inclusão no Orçamento anual são definidas pelas Assembleias do OP, mas cabe ao Conselho participar da elaboração do produto final (incluindo despesas e arrecadação), bem como da Lei de Diretrizes Orçamentárias e acompanhar a execução orçamentária (MARTINS, 2000, p. 62 apud FARIAS, 2004, p. 82).

Este órgão foi mantido até o ano 2001, segundo Novaes (2012), exatamente até a eleição do Conselho da Cidade, para desta maneira dar continuidade ao processo e fazer o acompanhamento do Plano de Investimentos dos exercícios anteriores.

Inicialmente, o COP – de acordo com o regulamento interno – era formado da seguinte maneira: três conselheiros titulares e três suplentes por cada distrito, para um total de vinte e quatro titulares e vinte e quatro suplentes, os quais eram eleitos nas assembleias; dois conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada plenária temática; um conselheiro titulares e um suplente por cada sindicato de base, que representava os servidores públicos da cidade, a saber: o SISBEL, o SINTEPP, o SINDSESPA e o SINDP, para um total de quatro conselheiros titulares e quatro suplentes; dois conselheiros em representação da PMB, sendo um da SEGEP e o outro da CRC, os quais não tinham direito a voto.

A função mais importante deste órgão era, sem dúvida, a tomada de decisões sobre as iniciativas que seriam rejeitadas e/ou aprovadas para ser incluídas no orçamento municipal do ano seguinte. “[...]. A tarefa do conselho/conselheiros ficava limitada entre as decisões tomadas nas plenárias do OP e os recursos que cada secretaria tinha a sua disposição para aplicar nas políticas municipais” (MALATO, 2006, 165). Conforme os critérios preestabelecidos, priorizava-se essa distribuição por setores de investimento e distritos, mas tendo presente o limite de recursos da PMB.

Era justamente no COP que acontecia o debate entre conselheiros e técnicos e a CRC sobre o que priorizar, no que diz respeito aos recursos. Aos conselheiros cabia o esforço de manter as demandas aprovadas pela população, no entanto, o embate entre eles e os representantes das secretarias se dava muito mais pela falta de recursos, ou seja, pela necessidade de excluir obras por conta da falta de recursos, uma vez que somente após

uma avaliação criteriosa era possível dizer se era possível levar adiante tal obra, ou não (MALATO, 2006, p. 169).

Explica esta autora, que demandas com muito apoio popular e já viabilizadas pelos critérios técnicos podiam ficar, e de fato ficavam, sem aprovação por falta de recursos financeiros, “[...] uma vez que somente após a avaliação técnica se tinha de fato o valor dos investimentos necessários para a execução de tal obra” (MALATO, 2006, p. 169).

De acordo com Barros (2012) e Malato (2006, baseada na SEGEP e em MARTINS, 2000), no primeiro ano de funcionamento – ou seja, no ano de 1997 – foi discutido no OP os 70% do orçamento arrecadado pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). No ano 1998, 54% do total de investimento da PMB (100% do IPTU segundo MALATO, 2006). Conforme Oliveira (2005), “em Belém, o IPTU na época representava aproximadamente 4,5% na receita total do município”. As duas primeiras autoras coincidem em dizer que para o ano 2000, além de discutir o total de investimentos da Prefeitura de Belém, foram discutidas as verbas de custeio e de pessoal.

Tabela 5- Investimentos PMB definidos pelo OP nos anos de 97, 98 e 99

Investimentos para 1998 definidos pelo OP/97			Investimentos para 1999 definidos pelo OP/98		Investimentos para 1999 definidos pelo OP/98	
ÁREA	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Saneamento	9.800.172,00	63,78	11.756.622,00	58,78	11.606.070,00	74,41
Saúde	2.596.854,00	16,90	1.330.000,00	6,65	900.000,00	5,77
Educação	1.413.672,00	9,20	2.448.000,00	12,24	660.000,00	4,23
Transporte	819.520,00	5,33	1.826.000,00	9,13	127.413,00	0,82
Revitalizar	735.782,00	4,79	2.639.378,00	13,20	2.304.000,00	14,77
Sub Total			20.000.000,00			
Manutenção			2.000.000,00			
Total	15.366.000,00	100,00	22.000.000,00	100,00	15.597.483,00	100,00

Fonte: Malato (2006, p. 171).

Quanto ao montante de recursos de investimentos no processo participativo, conforme se observa na tabela que veremos à frente, os valores oscilaram aproximadamente entre os dez e vinte milhões de reais por ano, alcançando o ponto mais alto nas aprovações de 1998 para o orçamento do ano seguinte. Também nesse ano, alcançou-se o maior percentual em relação ao total de receitas arrecadadas, chegando a 5,26% deste total, sendo o menor percentual aquele do exercício do ano 2002, que somente alcançou 1,49%, já quando funcionava o Congresso da Cidade.

O momento do OP de Belém permitiu decidir investimentos em “384 obras e destinação de R\$67.736.859,00 (sessenta e sete milhões setecentos e trinta e seis e oitocentos e cinquenta e nove reais)” (SEGEP, cartilha do OP-Belém apud MALATO, 2006, p. 172). Se se agregam os investimentos aprovados no ano 2002, já na época do Congresso da Cidade, o valor total de investimentos decididos mediante o processo participativo chegaria aos R\$77.185.891 (setenta e sete milhões, cento e oitenta e cinco mil, oitocentos e noventa e um reais).

Tabela 6- Recursos aprovados para o orçamento participativo e congresso da cidade em relação ao total da receita arrecadada do município de Belém – 1997-2002

Recursos aprovados para o OP e Congresso da Cidade		Total de Receitas Arrecadada		A/B
Ano de aprovação da demanda	(A) (R\$)	Exercício Orçamentário-Financeiro	(B) (R\$)	%
1997	15.366.000,00	1998	353.290.818,31	4,35
1998	20.000.000,00	1999	380.365.756,79	5,26
1999	15.597.483,00	2000	434.860.567,82	3,59
2000	16.773.376,00	2001	519.848.032,14	3,23
2002	9.449.032,00	2003	632.241.669,27	1,49

Fonte: Moraes (2005) apud Malato (2006, p. 172).

Já no referente à participação da população, no início do processo – no ano de 1997 – participaram 15.000 pessoas, número que ascendeu aos 25.000 participantes no ano seguinte, e a tendência continuou até o ano 2000, quando participaram aproximadamente 140.000 pessoas.

Tabela 7- Evolução da participação nas instancias do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade (1997-2004)

Ano	Orçamento Participativo				Congresso da Cidade			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Participantes	15.000	25.000	50.000	140.000	30.004	95.000	225.739	261.053

Fonte: SEGEP, PMB apud Barros (2012, p. 124).

Apresenta-se uma queda no ano 2001, que é justificada pela mudança para o Congresso da Cidade, e novamente continua crescendo a cada ano, até alcançar os 261.053 participantes no ano 2004, último ano em que se realizou. Quando a pororoca participativa alcançava seus picos mais

altos, foi a mudança de governo que trouxe o desmonte da participação ante a falta de vontade dos novos mandatários, e a fraca resistência de povo para sua exigência.

6.2.4 O Congresso da Cidade: 2001-2004

A participação cidadã na cidade de Belém alcançou o maior desenvolvimento no período, 1997-2000, com a realização dos exercícios de orçamento participativo, os quais foram continuados no seguinte período, 2001-2004, com o nome de Congresso da Cidade.

A ideia de Congresso da Cidade, como espaço permanente de participação popular de planejamento e de execução socialmente construídos do plano definido no exercício de democracia participativa, surgiu por avaliar-se como insuficientes outros instrumentos de gestão democrática participativa já adotados [...] (RODRIGUES, 2010, p. 621).

No primeiro período, as discussões se limitavam a decidir uma parte do orçamento de investimentos da cidade de maneira participativa, passando depois para a segunda etapa, segundo Rodrigues (2010, p. 624), abrir a mão à cidadania para ingressar ao “[...] debate e o exercício do poder decisório sobre todos os problemas e dimensões da dinâmica da cidade [...]”.

Procurava-se defender o ponto de vista de que “[...] só faz sentido ocupar espaços institucionais de governo ao nível local se for para, respeitando sua autonomia, incentivar o povo a assumir papel de *avant-gard* e, simultaneamente, fértil e persistente nas mudanças estruturais necessárias em escalas mais amplas [...]” (RODRIGUES, 2010, p. 625), chegando-se a discutir os “[...] temas estruturantes do desenvolvimento integral do ser humano, o que só será possível num processo que supere o direito a decidir apenas sobre investimentos em obras e serviços” (p. 626), no entender deste autor.

Ele enfatiza, como objetivos estratégicos desses processos participativos vivenciados na cidade de Belém, a construção do poder popular, a construção de uma nova cultura política, e a criação de condições para que a população se apodere da cidade.

No entanto, as mudanças que se fazem necessárias no sentido de uma revolução cultural que prime pela sustentabilidade ambiental, eficiência econômica e equidade social nesta cidade ainda estão por serem feitas, principalmente se o interesse das maiorias socioculturais estiver sendo priorizado. Aliás, essa cidade pode se transformar em produtora de perspectivas inovadoras quanto a produção de políticas/ações públicas, especialmente as de natureza democrática e que implique em gestão participativa (SIMONIAN, 2010, p. 10).

Esta autora ressalta a quantidade grande de iniciativas do governo municipal no período 1997-2004, que foram reconhecidas e premiadas a nível nacional e internacional. Então, pode-se afirmar que uma primeira sacudida das placas tectônicas da democracia aconteceu nesse período, o que permitiu a formação de uma intensa pororoca da participação autêntica, que continua viva nas mentes dos cidadãos que somente esperam que outra vez se conjuguem todas as variáveis para uma nova ocorrência, talvez desta vez com intensidade maior, e continuidade.

6.2.5 Os obstáculos ao processo participativo de Belém freiam a pororoca

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.

Na prefeitura do Edmilson, na prefeitura do povo, não se fazia nada no Ver-O-Peso sem se antes discutir exaustivamente até achar a solução. “Tu vais ficar aqui, esse pessoal vai pra cá, vai pra lá”. “não, não dá!” “então onde é que dá? Vamos ver, vamos ver”. Até que achavam um lugar. Quando a pessoa ficava lá, ficava satisfeita, sabendo que ela estava num lugar adequado, entendia que o correto era ficar ali, ela nunca ficou subjugada (DALCI CARDOSO DA SILVA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 111).

[...] O povo teve a chance de discutir com o prefeito, reunir com a comunidade e decidir a questão das obras. Quando foi em 2000, que lançaram o Congresso da Cidade, já foi uma melhoria do Orçamento Participativo. É discutir a cidade como um todo, ampliar a discussão, eu achei interessante (EDGAR VIEIRA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 150).

[...] Então, existem obras a serem concluídas dentro do Orçamento Participativo, onde existe um grande anseio por parte da população. O povo era mobilizado, levava as suas demandas serem aprovadas, mas infelizmente, a prefeitura passa por um problema financeiro. Elas não foram aprovadas, todas as obras não foram incluídas para serem realizadas. [...] (EDGAR VIEIRA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 152).

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.

Foi muito rica experiência das setoriais, no sentido de que por aí houve muita discriminação do pobre com o próprio pobre, pobre que não gosta do negro, do homossexual, do índio. Essas conferências foram muito importantes porque forçou a gente

a se aproximar do índio, dos negros, das mulheres, dos homossexuais e ouvi-los. Então nós batemos fotos, conversamos; é muito interessante isto. Agora, vamos para o Congresso do Índio, do negro, antes era muito afastado, então despertou esta relação, foi muito bem mesmo, para respeitar estas diferenças (DERLINO ALVES DA FONSECA, Conselheiro, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 16).

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, parecendo que os governos não entendessem que eles poderiam agir sem tutela dos adultos.

Pois é. Essa questão da igualdade, a gente enquanto juventude, a gente se sente assim um pouco, digamos assim, de certa forma discriminados porque existem vários conselhos. [...], mas a gente percebe que a própria é organização interna, ela deixa um pouco que...não, não é que deixa um pouco a gente de lado. É tipo assim, é como se eles achassem que a gente não tem autonomia.

É tipo assim, sempre tem que ter alguém mandando na juventude, estás entendendo? Então...

E valorizando alguns segmentos, tipo assim: “Ah, o segmento dos negros é o segmento melhor. Então, existe isso, muito claro. Nas próprias reuniões, nos congressos, você percebe isso, mas porque eu acho muito normal, são setores diversificados. Embora no setor das mulheres tenha jovens, embora no setor dos negros tenha jovens, mas a gente encontra uma certa discriminação em relação a juventude por algumas secretarias que acham que, às vezes, às nossas questões são menos importantes, que a gente pede, às vezes, para conversar, e não estão dispostos, até pela questões das obras da juventude, que do Orçamento Participativo pra cá nós temos inúmeras que sequer foram iniciadas, enquanto outras coisas...

Para tu teres uma ideia, até o ano passado, nós tínhamos 33 obras do Orçamento Participativo que não tinham sido efetivadas, entendeu? Então isso era também uma prova da desigualdade.

[...]

Então, a gente percebe essa certa desigualdade. [...]. Então, a gente percebe um pouco dessa discriminação aí. É desigualdade no tratamento (LENE PEREIRA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 310-311).

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.

A gente tem uma bela organização, nós das distritais junto com as setoriais. Só existe um pequeno entrave com os representantes da juventude, porque eles lutam por mais espaços, você está me entendendo? Apesar de nós trabalharmos com a juventude, também procuramos espaços para a juventude, [...] (HAILTON DOS ANJOS MIRANDA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 226).

No que se refere à disponibilização de informação, Machado (2004) diz que se encontram versões contrárias nos depoimentos dos entrevistados, muito provável que essa diferença tenha relação com

a proximidade ao Governo que tinha cada um deles. Algumas falas sobre o tema são colocadas por ela:

Ninguém nunca sabe, ao certo, quanto a Prefeitura tem de dinheiro para investir. (Conselheira distrital) (p. 100)

As Secretarias, não se abrem para discutir os seus recursos carimbados. (Representante de ONG). (p. 100)

Tem algumas secretarias que temos dificuldades para sermos recebidos [...] precisamos apelar para o prefeito para que eles nos respeitem, pois somos conselheiros e temos direito de acessar qualquer órgão do governo. (conselheiro da cidade) (p. 111).

Mas não são as únicas posições que reclamam desse tratamento do Governo municipal, já que em Novaes, Matos e Wagner (2003), também se encontram críticas sobre este aspecto.

[...] é que essa modalidade de governo, esse modo petista de governar, [...] eu fico pensando que não está na cabeça de todo o governo não. [...] Tanto é que o conselho, às vezes, não é reconhecido por certas secretarias, o conselheiro tem dificuldades em determinadas secretarias (ANTÔNIO MARIA FERREIRA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 71).

Eu tenho uma grande mágoa, eu e os outros conselheiros, porque nós somos desrespeitados pelas administrações municipais, distritais e pelas secretarias do governo municipal. Nós não somos bem vistos, nós não somos bem recebidos, porque nós somos tidos como encenqueiros. Nós conselheiros, [...]. Delegados, então, nem pensar! Os representantes do administrador municipal e suas secretarias não querem nem saber o que é delegado (HAILTON DOS ANJOS MIRANDA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 222-223).

Além destes 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).

Ele acha que estes “[...] fenômenos de cooptação e diminuição da margem de manobra autônoma da sociedade civil podem, todavia, ocorrer mesmo quando o governo for muito mais consistente em suas intenções e em seus compromissos participativos; [...]” (SOUZA, 2002, p. 388), convidando a se ficar atento na vigilância desse problema.

[...] A cooptação é sempre um risco, mesmo não fazendo parte dos planos ou da intenção consciente dos agentes que ocupam postos no Estado. A prova de fogo da real abertura democrática por parte de uma administração parece ser, assim, a sua disposição em evitar

ocupar todos os espaços e institucionalizar todas as formas de participação. Difícil, mas não impossível (SOUZA, 2002, p. 466).

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.

[...] A cooptação de uma coletividade pode se dar de varias formas. Em sentido mais específico, deseja-se fazer referencia, aqui, à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo” ou a uma determinada “instancia participativa”. Essa cooptação individual ou de um segmento da sociedade serve, menos ou mais intencionalmente, à cooptação de uma coletividade mas ampla. [...], *na pratica* a cooptação pode mostrar-se vantajosa para indivíduos ou grupos, mas para a coletividade, no longo prazo, ela tende a ser antes um problema que uma solução. Por isso, [...], a cooptação não passa de uma pseudoparticipação (SOUZA, 2002, p. 204-205, grifo do autor).

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.

A problemática da cooptação, diz respeito à deformação do esquema participativo a ponto de ele virar uma ferramenta de instrumentalização da sociedade civil por parte das forças políticas no poder de estado, com a finalidade de eliminarem focos de oposição e critica e constituírem redes informais de suporte para se perpetuarem no governo. [...]. Um compromisso autêntico com a participação é indissociável de um respeito à autonomia da sociedade civil. A tentação de exercer uma influencia paternalística sobre o processo precisa ser evitada. [...] (SOUZA, 2002, p. 388).

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:

Olha, um fator que era um fator externo, mas, que era importante foi a relação com o governo estadual, foi uma resistência grande porque quem estava no governo estadual,

quem sempre esteve no governo estadual foi o PSDB então o PSDB no governo por diversas vezes intento inviabilizar os projetos que eram aprovados no Congresso ou impedindo a liberação de alguma área que estava no poder deles ou dificultando a liberação de algum recurso que deveria vir do governo federal para aca porque nós pegamos também uma boa parte do governo federal, nós pegamos o governo federal de Cardoso então tinha repasses de lá para aca, então o governo estadual aqui acabou sendo um elemento de intentar ou dificultar ou inviabilizar, porque, porque ele também disputava a prefeitura, ele também fazia disputa, para estar também na prefeitura e então esse foi um elemento muito delicado, muito complicado, que muitas das coisas que a gente, algumas não conseguimos fazer foi realmente inviabilizado, um boicote do governo estadual de não liberar, eles precisam de uma área aqui que é da, que esta sob a jurisdição do governo estadual aí para liberar a área, a vezes não liberava, atrasava, terminava o ano, não consegui implantar o projeto, então eu acho que esse foi um elemento assim eu acho mais importante que aconteceu nesse processo, foi a disputa que o PSDB fez o tempo inteiro com o governo do PT na época de prefeito Edmilson, ele era do PT, então tinha esse elemento de disputa. [...].

Esses boicotes também provenham do Ministério Público quem colocava pedras no caminho participativo entorpecendo seu funcionamento.

[...] ele serviu também como um braço do PSDB, entendeu, ele era esse instrumento, então eu, por exemplo, que atuava na área da assistência social, então era responsável por todas as políticas que envolvia criança, adolescente, idoso, mulher, mulher vítima de violência, todas essas situações que coloca a população em risco de vida inclusive, a gente era responsável e o Ministério Público, assim eu vivia no Ministério Público praticamente case toda a semana, entendeu, eu era convocada a comparecer no Ministério Público pra dizer por que é que tal serviço estava acontecendo de aquela forma, porque tal coisa estava acontecendo assim, então quase toda a semana eu era convocada para ir ao Ministério Público e aí a gente percebe depois das coisas graves que vão acontecendo e que o Ministério Público não enxerga, entendeu, da gestão né depois, e aí eu fale poxa coisas que a gente tivesse lá o Ministério Público ia mandar prender porque ele mandava chamar a gente por uma besteirinha tudo tempo, tudo tempo estava lá explicando para eles né e tendo que assinar términos de ajuste de conduta, que eles tem esse instrumento e então nós temos que assinar termos de ajuste de conduta, então era assim o Ministério Público ele teve um papel muito de aliança com o partido que estava no governo estadual, então ele não conseguia colocar o governo estadual em questão, mas, ele colocava a prefeito e a gente o tempo inteiro, então em minha leitura ele era uma ferramenta, um instrumento de aliança dessa oposição que fazia e também ajudava nessa oposição dessa forma, notificando secretário de saúde, secretário de assistência, olha tem que assinar um TAC aqui, um TAC ali (CRUZ, entrevista, 2017).

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.

A problemática da desigualdade, [...] não depende, para a sua superação, apenas do Estado, embora este possa contribuir para a sua minimização. Ela tem a ver com as dificuldades para a participação voluntária inerentes à condição de vida da população mais pobre, que em geral dispõe de muito menos recursos (tempo, dinheiro para se locomover, e, de certa maneira, também capacidade de articular suas demandas com fluência e desembaraço e autoconfiança) para participar que a população de classe média. O Estado, sabendo dessas dificuldades, pode colaborar, modelando os esquemas de participação de

uma tal forma que custos de transporte onerem o menos possível (ou não onerem) os participantes, e adequando os momentos formais de encontro às possibilidades reais da população trabalhadora mais pobre. [...] (SOUZA, 2002, p. 388).

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.

As desvantagens que eu senti é que, às vezes, as reuniões eram feitas nos locais e horários que não davam para conciliar com o trabalho, a gente tinha que faltar o trabalho. [...] (LUIS CARLOS FERREIRA FEITOSA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 317).

Os seguintes 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.

[...] os moradores daqui não tem dinheiro as vezes nem para comer, imagine pra pagar o ônibus pra ir pras reuniões (presidente de centro comunitário).

Se não tiver vale-transporte ou ônibus, as pessoas não querem mais participar (Conselheiro distrital).

Existe a necessidade de garantir o transporte pra levar a comunidade para as reuniões, se a Prefeitura puder apoiar melhor (Líder comunitário)

Se não tiver vale-transporte ou ônibus, as pessoas não querem mais participar [...] se o Governo não ajudar, só vai participar quem tem dinheiro pra se bancar. (conselheiro distrital).

Não vejo problema no Governo bancar o transporte e alimentação nos encontros [...] com fome, ninguém consegue discutir nada (conselheiro da cidade).

O incentivo através do vale-transporte, alimentação, ônibus, é necessário, mas pode comprometer a autonomia dos movimentos (representante de ONG).

O Governo apoia logisticamente porque tem interesse que o Congresso aconteça, mas o ideal é que não precisasse fazer isso [...] o povo ainda não tem a cultura da participação (assessor do Governo).

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.

[...] Se você tem uma determinada área extremamente mobilizada, más ela é contrária aos seus interesses, o que é o que você faz? [...] Você não manda o ônibus para a área aquela

outra área onde as pessoas estão afinadas com o que você que fazer passar. [...] E quem esteve à frente do processo de Orçamento Participativo fez muito disso [...] (JOSE GUILHERME CARVALHO, entrevista, p. 265).

No que se refere a diálogo de saberes, em Belém se apresentavam problemas porque “tem técnico do governo que “impina” o nariz quando vê a gente reclamando [...] eles acham que nós somos ignorantes, que não sabemos nada” (membro de COFIS apud Machado, 2004, p. 111). Outro conselheiro manifesta que depois de se avançar na aprovação de demandas, apareciam os funcionários da PMB e desaprovavam o que já fora feito, perdendo-se tempo, confiança e gerando um desânimo nos dirigentes comunitários.

[...] Vou contar uma só de lá do DASAC. Foram aprovadas 60 e poucas demandas. Depois veio a Comissão Técnica e tirou o orçamento. E, nessas demandas, foi passando o rolo. Para mim, foi o momento mais crítico e a maior decepção da minha vida como conselheiro [...] (AQUINO VELOSO, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 87).

[...] E na minha opinião, não tem um formato claro, do que é o Congresso da Cidade, tem um representante dos trabalhadores em toda prefeitura, e é o tema central, porque quem faz a máquina funcionar são os servidores e os servidores não forma envolvidos nisso. E isso daí já vem desde o Orçamento Participativo porque, numa das principais plenárias que discutiria a questão dos servidores, foi esvaziada, porque nunca houve um trabalho sistemático do governo para envolver os trabalhadores nisso (LUIS CARLOS FERREIRA FEITOSA, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 317).

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. O processo participativo de Pasto, na maioria dos períodos de governo, tem estado em degraus mais altos que em Belém, mas também tem tido períodos quando se encontrou em degraus mais baixos dessa escada. Porquanto, a hipótese de que a continuidade do processo em Pasto se deve em parte ao fato de haver alcançado maior abertura à participação popular não é certa, e a ininterrupção é explicada pelas outras hipóteses.

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. No caso de Pasto a pororoca participativa encontrou menos obstáculos o que facilitou a continuidade das ondas por períodos maiores. Em Belém, esses obstáculos que tem tanto origem interna como externa, terminaram freando a pororoca da participação até seu desaparecimento.

6.3 A descentralização territorial e a delegação nos processos participativos de pasto e Belém

Outra das hipóteses, com que se deu início a este trabalho, era de que o processo de Pasto havia se beneficiado da utilização do artifício da descentralização territorial, o qual era mais forte e consistente que o artifício da delegação usado no processo de Belém. Neste subcapítulo, trata-se de demonstrar como a delegação usada em Belém não funcionou, o que se esperava, e como termina em algo muito similar à representação usada na concepção democrática hegemônica. Também se procura clarificar como, uma vez usada a delegação em Pasto, a população – advertindo de seus perigos para a transparência do processo – reclamou e conseguiu seu desmonte.

Ante o argumento de que a democracia direta é inviável em medianas e grandes cidades, ou em comunidades de grandes dimensões, Souza (2006, p. 330-331) afirma que:

[...] Esse tipo de objeção, tão frequentemente usado como um tiro de misericórdia na democracia direta, é, na verdade, fragilíssimo, pois sonega importantes possibilidades: 1) a da *descentralização territorial*, mediante a qual é possível decompor (mas mantendo a articulação em diferentes níveis) grandes unidades político-territoriais, com grandes populações, em subunidades, tornando inteiramente factível o exercício da política “em escala humana” e com base em contatos diretos (assembleias); 2) a da utilização do artifício da *delegação*, a qual permite que, mesmo sem estar fisicamente presente, um grande número de indivíduos participe ativamente de um processo decisório, uma vez que, ao contrário do mandato de um delegado não é um “cheque em branco”, e, também ao contrário do representante, o delegado não decide coisas importantes sem consultar e sem prestar contas à sua base; 3) a do *emprego maciço dos recursos hoje tornados disponíveis pelas tecnologias de comunicação e informação*, viabilizando a participação de um grande número de pessoas em processos decisórios sem que seja necessário que elas estejam fisicamente presentes [...].

Para Castoriadis (1993, p. 9-10), “*El poder del pueblo exige una democracia directa. Esto quiere decir que todas las decisiones importantes son tomadas por las colectividades involucradas. Y que entonces no hay alienación del poder de la colectividad entre las manos de los pretendidos representantes*”. Diz ele, que é possível voltar a trabalhar o poder decisório como na Grécia antiga, através de uma descentralização ao máximo, e tendo como regra que as decisões importantes sejam tomadas por referendos do povo.

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”.

Este autor chama nossa atenção para três características dos delegados, que são as seguintes:

- 1) O delegado, como porta-voz não decide livremente. Ele recebe instruções para levar até uma instância decisória superior (...) no sentido de ser mais agregativa a ser atinente a territórios de referência mais vastos) aquilo que foi debatido e decidido, em situação de co-presença, por uma base social (...). Além disso, precisa prestar contas (e receber novas instruções) constantes à base. Sua liberdade decisória circunscreve-se a matérias de rotina, não a decisões políticas relevantes.
- 2) O mandato de um delegado é de curta duração (por exemplo um ano) (...). O que importa é que o mandato é no essencial, um mandato *imperativo*: uma autorização para levar a outra instância as deliberações de uma base social, e não para decidir em nome dela.
- 3) A perda do mandato deve obedecer a critérios sólidos, para que se evite que acusações levianas ou motivadas por questões pessoais possam levar à destituição de um delegado. (...) o mandato de um delegado deve ser facilmente revogável, diferentemente do mandato de um representante (SOUZA, 2006, p. 90-91).

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:

[...] a ideia era dentro do COP fazer a gestão da cidade como um todo mas, a partir dos conselheiros distritais, que estavam dentro do COP você faria a relação [...] com os conselheiros que não estavam no COP e esses com os delegados e os delegados com a comunidade [...] Acontece que nem sempre isso funcionava. O nível cultural de participação é muito débil em Belém [...]
 [...] muito se fazia no sentido de mostrar a necessidade de uma participação permanente entre os conselheiros e os delegados, só que isso não funcionava. Uma participação mais efetiva ocorria somente em tempos das atividades planejadas para o OP. [...] não se tinha uma participação mais permanente [...] (Entrevista apud RAMOS, 2004, p. 112).

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.

[...] a delegação do poder de decisão, quando da escolha dos delegados e conselheiros, representou, também, a retirada da maioria do campo das discussões políticas. Aos delegados ficou a incumbência de dar continuidade à mobilização inicial, assumindo a função político-pedagógica de criar as condições necessárias para a emergência de uma participação mais ativa que pudesse transcender a participação ocasional inicial o que, como já vimos, acabou não acontecendo (RAMOS, 2004, p. 111-112).

Esta autora 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 [...]” (RAMOS, 2004, 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. [...]” (RAMOS, 2004, 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. [...]” (RAMOS, 2004, p. 116).

[...] Esse processo de simplificação da participação foi responsável pela significativa perda de legitimidade do OP entre aqueles que não tiveram as suas demandas atendidas em função do impasse existente entre a capacidade orçamentária do município e o superávit de carências por serviços atendimento básicos da realidade econômica e social da capital paraense (RAMOS, 2004, 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.

[...] percebe-se que a dinâmica assumida pelo OP Belém acabou contribuindo para a reprodução da representação formal, devido não estar a mesma embasada num acompanhamento da função representativa por aqueles que delegaram o seu poder de decisão.

Dessa forma, a função representativa perde sentido, já que a ausência de acompanhamento leva a um afastamento entre representantes e representados, corroborando com aquele

estado de apatia política que caracteriza as sociedades modernas (RAMOS, 2004, p. 116-117).

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.

[...] Então, estou muito feliz de estar terminando o meu mandato e discutir isso com a comunidade, com a sociedade do Mosqueiro, com os taxistas, com os barraqueiros, com a comunidade do São Francisco. A gente tentou uma ação com todos eles. Então, a gente tem participado com quase todas essas comunidades daqui da ilha do Mosqueiro (ERISVALDO TORRES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 182).

Eu, como conselheiro, não posso ficar com essas informações para mim, eu tenho que chegar aqui com a minha base e dizer que não é tudo que se quer que a gente vai alcançar, porque nós temos limitações, como a própria Prefeitura tem as suas limitações e hoje nós sabemos, não é só criticar, é participar também (GENEBALDO RIBEIRO MENDES, entrevista apud NOVAES; MATOS; WAGNER, 2003, p. 205).

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.

[...] Não houve uma mudança significativa dos conselheiros, então os conselheiros estão aí há muito tempo, não houve rodízio. [...], porque vários dos conselheiros são antigos militantes, não houve uma mudança de novos militantes, [...] (LUIS CARLOS FERREIRA FEITOSA, entrevista apud NOVAES, MATOS, WAGNER, 2003, p. 317).

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.

[...] fato corroborado pela negligência da coordenação do OP em Belém, refletida na ausência da elaboração de um calendário através do qual as reuniões para o repasse das informações para comunidade por parte dos conselheiros e/ou delegados, pudesse ser acompanhada. O critério em deixar para os conselheiros e delegados a incumbência sobre quando convocar a comunidade para as reuniões através das quais seriam repassadas os informes a respeito do encaminhamento das discussões com os outros delegados e conselheiros, assim como com os técnicos da prefeitura, acabou sendo um fator que contribuiu para o esvaziamento das bases (RAMOS, 2004, p. 142).

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.

Já no caso de Pasto, em alguns períodos, utilizou-se a delegação para a etapa final do processo, mas, uma vez identificados os problemas nessa delegação, os cidadãos reclamaram sua eliminação, trabalhando todo o processo daí em diante somente com descentralização territorial.

A ver la figura de voceros y delegados se dio en la primera administración de Alvarado y en la de Raúl (Delgado) no, en la segunda de Alvarado se la quitó eso, porque a veces estos voceros, se prestaba para, para utilizar eso pá proyectos de ellos, entonces fue una discusión y dijeron no, que es mejor que sea la gente en la asamblea que defina, entonces ya no había asamblea de voceros, sino que en la asamblea se defina. Se quito fue por eso. CABRERA, 2017, entrevista).

[¿Pero fue el alcalde que quiso quitarla o fue presión ciudadana?]

A.J.C.Z. Hay hubo de parte y parte, hubo gente que planteo eso, hicieron una evaluación, dijeron en tal comuna este vocero utilizo para que le pavimente la casa al lado, cosas de esas no, para intereses muy pequeños, fue por eso que entonces ya quedo la asamblea la que definía (CABRERA, 2017, entrevista).

Conforme manifestado por este líder comunitário, apresentavam-se sérios problemas na delegação, o que levou à sua eliminação definitiva em Pasto. Os orçamentos participativos na Colômbia, em quase todos os casos, se fazem através da desconcentração territorial, para o que o município é subdividido em comunas (figura similar aos distritos) e em *corregimientos* (uma espécie de distrito rural).

Conclui-se neste capítulo, que 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. Enquanto que isso não ocorreu em Pasto, onde essa instância de participação foi eliminada, sendo a tomada de decisões feita através da democracia direta, *stricto sensu*, sendo este artifício o mais poderoso e livre desse tipo de problemas.

REFERENCIAS

ACOSTA, Y. C. R.; VILLOTA, L. J. P. **La minga**: herramienta de trabajo comunitario para la Gerencia Social desde el sur de Colombia. 2009. Trabajo de Grado (Especialización en Gerencia Social) –Centro de Estudio e Investigaciones Latinoamericanas CEILAT, Universidad de Nariño, Pasto, 2009.

ADEODATO, S. **Pororoca florestal**, [S. l.], n. 101, p. 22, 27, maio, 2016. 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.

ALVARADO, E. J. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

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: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA: PODER, VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO. ANPUH/SP – USP, 19., 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.

ANDRADE, H. W. M. La democracia participativa y su impacto en la gobernabilidad democrática: los casos de Pasto y Samaniego en Nariño, Colombia. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012. Cartagena, Colombia. **Anais...** Cartagena. Disponível em: <<http://instituto-surisais.blogspot.com.br/2012/09/xvii-congreso-clad.html>>. Acesso em: 25 Jan. 2017.

APPADURAI, A. Dislocación y diferencia en la economía cultural global. In: _____. **La modernidad desbordada**. Dimensiones culturales de la globalización. Buenos Aires, (1990) 2001. p. 41-61. Disponível em: <<https://estudioscultura.wordpress.com/2011/10/02/dislocacion-y-diferencia-en-la-economia-cultural-global-de-arjun-appadurai/>>. Acesso em: 10 Out. 2016.

ARCHILA, M. Luchas sociales y democracia en Colombia, 2001-2005. En M. Tanaka (Ed.), **La nueva coyuntura crítica en los países andinos**. Lima: IDEA Internacional; IEP. 2009. p. 155-185. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-nueva-coyuntura-critica-en-los-paises-andinos.pdf>>. Aceso em: 25 Jan. 2017.

ATRIA, R. La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales. In: ARRIAGADA, I; MIRANDA, F. (Comp.). **Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza**. Santiago de Chile:

CEPAL, 2003. p. 49-62. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6583/S039608_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 Jan. 2017.

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.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=hWe1ZD0AAAAJ&citation_for_view=hWe1ZD0AAAAJ:9yKSN-GCB0IC>. 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. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p.83-108, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. 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>. Acesso 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) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-12062013-094527/pt-br.php>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BELÉM. **World atlas**. [2015?]. Disponível em: <<http://www.worldatlas.com/sa/co/nar/where-is-belem.htm>>. Acesso: 2017.

BOBBIO, N. **La crisis de la democracia y la lección de los clásicos**. Barcelona: Editorial Ariel, 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.

BODNAR, Z.; FREITAS, V. P. de; SILVA, K. C. A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum / The interdisciplinary epistemology of sustainability: for an integral ecology for the support of the common house. **Revista Brasileira de Direito**, [S.l.], v. 12, n. 2, p.59-70, dez. 2016. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1558>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

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/coherencia/article/view/3580>>. Acesso em: 10 sep. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 ago. 2016.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro. Garamond, 2002.

BUHLUNGU, S. O reinventar da democracia participativa na África do Sul. Tradução de Sara Araújo. In: SANTOS, B. S (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.133-170. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2016.

CABRERA, A. J. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

CARRIÓN SÁNCHEZ, C. P. Desafiando al Estado-nación: Reclamos de autonomía del pueblo pasto. **Universitas Humanística**, n. 80, p.133-157, 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79135351006>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

CASTORIADIS, C. **La cuestión de la democracia**: posibilidades de una sociedad autónoma. In: CONFERENCIA pronunciada em setembro de 1993 na Universidad de Buenos Aires. Disponível em: <<https://cursounneherasfadyc.files.wordpress.com/2011/11/1993-castoriadis-la-cuestion-de-la-democracia-conferencia.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

CASTORIADIS, C. **Um mundo fragmentado**. Buenos Aires: Editorial Altamira, 1997. Disponível em: <<http://es.slideshare.net/ediposoy/castoriadis-el-mundo-fragmentado>>. Acesso em 10 jun. 2016.

CASTRO, K. E. [jun. 2017]. Entrevistador: F. A. R. Angel. Pasto, 2017. Entrevista concedida.

COLÔMBIA. Constituição (1991). **Constitución de la República de Colombia**: promulgada em 4 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

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

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA [Carta] 1 nov. 2016, Bogotá [para] Angel, F. A. R., Belém. 20 f. Resposta a carta elevada através de direito de petição pelo autor deste trabalho. Radicado 4434 – 16. Magistrado Ponente: Ydaris Yolima Carrillo Perez.

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

CRUZ, S. H. R.; ALVES, E. S. Regularização fundiária e ações insurgentes na cidade de Belém: o caso Estrada Nova. **Revista Katálysis**, v.19, n. 2, p. 214-223. (2016). Recuperado de <<http://www.redalyc.org/html/1796/179648201005/>>. Acesso em: 26 nov. 2017

DELGADO, S. R. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Bogotá, [maio, 2017]. Entrevista concedida.

DÍAZ DEL CASTILLO, L. Orgulhosos de ser Nariñenses. **Revista Cultural Nariñense**. Pasto, v.1, n. 4, p.29-34, 1968.

DURSTON **¿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.

ERAZO, A. E. Construcción de alternativas incluyentes en el suroccidente de Colombia. Pasto. **Revista Enfoques**, v. 12, n. 20, p.101-114, 2014. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4780713.pdf>> Acesso em: 24 fev. 2017.

ERAZO, O. P. **Plan y presupuesto participativos de Pasto: sistematización de una vivencia.** Documento de consultoría. Pasto. 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/1984005.pdf>> Acesso em: 24 fev. 2017.

FALS BORDA, O. Movimientos sociales y poder político. **Análisis político**, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, n. 8, p.49-58, 1989. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis08.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

FALS BORDA, O. La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. **Análisis político**, n. 14, p. 46-58, 1991. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/revista/20100323020922/analisis_politico_14.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.

FARIAS, R. S. S. **Planejamento e gestão participativo em Belém-PA: o congresso da cidade (2001-2004).** 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7215/000496869.pdf?...1>. 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)- Escola de Belas Artes, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2009. Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/JSSS-848GN5>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

GOHN, M. G. M. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995. Disponível em: <https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=23JFT78k57UC&oi=fnd&pg=PA13&dq=%22movimentos+sociais%22+-+bel%C3%A9m+-+Par%C3%A1&ots=bY6qLTDZl6&sig=-HPLEDE_JJEX_ucACGVTJUW41FY#v=onepage&q=Par%C3%A1&f=true>. Acesso em: 24 ago. 2016.

GOZZER, G. Un concepto aún mal definido: la interdisciplinariedad. **Perspectivas**, v. 12, n. 3, p.301-314, 1982. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000508/050886so.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

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

GUSDORF, G. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. (Pref.). JAPIASSÚ, H. Rio de Janeiro: Ed. Imago, 1976.

GUTIÉRREZ, R., J. **Los indios de Pasto contra la República** (1809-1824). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2007, 276 p. Disponível em: <https://es.scribd.com/document/154591450/Jairo-Gutierrez-Los-indios-de-Pasto-contra-la-Republica-1809-1824-pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

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.

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.

IBARRA, R. A. Así es Pasto. **Revista Cultural Nariñense**. Pasto, v.1, n. 2, p.30-36, 1968.

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.

_____. **Censo Demográfico – 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

JAPIASSÚ, H. **Interdisciplinaridade e Patologia do Saber**. Rio de Janeiro: IMAGO, 1976.

LARA, C. Democratizemos a Colombia. In: ENCUENTRO NACIONAL PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO CIUDADANÍA ACTIVA Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA. PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COLOMBIA 12 AÑOS DE EXPERIENCIAS, 1., Colombia. **Anais...** p.45-47. Disponível em: <http://viva.org.co/pdfs/red_pp/Planeacion_local_y_PP_en_Colombia_Memorias.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

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

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

MALTE, S. F. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

MAMIAN, D. Informe de investigación proyecto: Tejiendo pensamiento y vida desde el entorno cultural de Jenoy. In: ENRIQUEZ, J., et al. **Tejiendo pensamiento y vida desde el entorno cultural de la comunidad de Jenoy**. Pasto, 2011. Disponível em: <http://iadap.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2013/06/TEJIENDO..JENOY_.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2017.

MARTINS, F. J.; SOLDÁ, M.; PEREIRA, N. F. F. Interdisciplinaridade: da totalidade à prática pedagógica. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 1-18, jan. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2017v14n1p1>>. Acesso em: 22 fev. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/42941>.

MATURANA, H. Transdisciplinaridade e cognição. In: CETRANS; UNESCO. **Educação e transdisciplinaridade**. 1. ed. São Paulo: TRIOM, 1999. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127511por.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2017.

MATUS, C. **Adeus senhor presidente**. Recife: Litteris, Edições de 1989; 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.

MELO, R. **El Sindicato del Magisterio de Nariño en sus Procesos y Reestructuraciones, a Partir de la Compilación de los Documentos del Centro de Documentación Simana Período 1980 a 1990**. 2017. Monografía, Trabajo de Grado (Especialización en Educación Cultura y Política) - Escuela Ciencias de la Educación ECEDU, Pasto, 2017. Disponível em: <<http://stadium.unad.edu.co/preview/UNAD.php?url=/bitstream/10596/12138/1/12981806.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2017.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE; CORPORACIÓN ARCO IRIS. **Monografía político electoral departamento de Nariño 1997 a 2007**. Bogotá: 2009. Disponível em: <http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/narino.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2016.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL – MOE. **Análisis de dinámicas del departamento de Nariño**. Bogota, 2015. Disponível em: <<http://moe.org.co/home/doc/Observatorio/Cartillas2015/Analisis%20nari%C3%B1o.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016

MONTENEGRO, P. D. **La compleja institucionalización del presupuesto participativo y sus efectos sociales en el municipio de Pasto, Colombia**. 2011. 100 f. Tese (Maestría en Ciencias Sociales)- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO. Ecuador. Quito, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10469/8560>. Acesso em: 24 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.

MORBACH, M. C. B. **As perspectivas políticas da criação do Estado de Carajás a partir do ponto de vista das representações parlamentares municipais**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- Universidade Federal do Pará. Belém, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/4986/1/Dissertacao_PerspectivasPoliticasCriacao.pdf> Acesso em: 24 fev. 2017.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

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.

NAVARRO, A. J. El germen de la mala política es el clientelismo. **Diario El Universal**. Cartagena, Colombia. 27 set. 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/el-germen-de-la-mala-politica-es-el-clientelismo-navarro-wolff-92228>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

NAVARRO, A. J. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Bogotá, [maio, 2017]. Entrevista concedida.

NORTH, D. Economic performance through time. **American Economic Review**, vol.84, n.3, jun 1994.

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.

NUNES, B. Universidade e Regionalismo. In: _____. **Do Marajó ao arquivo, breve panorama da cultura no Pará**. Belém: SECULT; UFPA, 2012. p. 61-74.

OBANDO, P. V.]. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017. Entrevista concedida.

OLIVEIRA, J. S. **Orçamento Participativo e Congresso da Cidade em Belém do Pará (1997-2004)**: uma análise da eficiência, transparência e accountability. 2005. Monografia (Especialização em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas) – Universidade Federal de Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2005.

ORTIZ, A. P. Rebelde desde la tradición: provincia de San Juan de Pasto contra la República. In: TORREGROZA, E. J.; OCHOA, P. (Org.). **Formas de hispanidad**. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010, p. 255-274. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=kQ6JCRiuYR8C&pg=PA273&lpg=PA273&dq=ORTIZ+-+Rebelde+desde+la+tradici%C3%B3n:+prov%C3%ADncia+de+San+Juan+de+Pasto+contra+la+Rep%C3%ABlica.+In:+Formas+de+Hispanidad,+Bogot%C3%A1&source=bl&ots=WLlywGLRLW&sig=54JCrbZ0gzWbjChFINXQELmEsk&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj2-Zm4itvRAhXETZAKHdgtDAQQ6AEIjAB#v=onepage&q=ORTIZ%20-%20Rebelde%20desde%20la%20tradici%C3%B3n%3A%20prov%C3%ADncia%20de%20San%20Juan%20de%20Pasto%20contra%20la%20Rep%C3%ABlica.%20In%3A%20Formas%20de%20Hispanidad%2C%20Bogot%C3%A1&f=false>>. Acesso em: 3 sep. 2016.

ORTIZ-BENAVIDES, E. Bienestar y felicidad: Un estudio de datos panel en el Municipio de Pasto, Colombia 2008 - 2010. **Universidad y Salud**, v.18, n. 1, p.88-101, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-71072016000100010&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 3 ag. 2016.

OCAMPO S. H. **Informe de Evaluación Ex-post Proceso de presupuesto participativo Cabildos 1995-2011**. Pasto: Alcaldía de Pasto, [201-].

PASTO. **Plan de Ordenamiento territorial, 2015 – 2027**. Acuerdo, Pasto, n. 004, 14 abr. 2015. 2015. Disponível em: <https://www.pasto.gov.co/index.php/empalme-2012-2015/category/315-planeacion-2015?download=6756:cartilla_pot_2014_2027_v1>. Acesso em: 3 ag. 2016.

_____. **Plan de desarrollo municipal “Pasto educado constructor de paz” 2016 – 2019.** Acuerdo, Pasto, n. 012, , 30, maio, 2016. 2016. Disponível em: <<http://camacol.co/sites/default/files/PASTO%20Acuerdo%20012%20Plan%20de%20Desarrollo%202016%20final%20ok.pdf>>. Acesso em: 3 ag. 2016.

_____. In: **World atlas.** [2015?]. Disponível em: <<http://www.worldatlas.com/sa/co/nar/where-is-pasto.htm>>. Acesso em: 3 ag. 2016.

_____. [Carta] 22 dez. 2017, [para] Angel, F. A. R., Belém. 1 f. Resposta a carta elevada através de direito de petição pelo autor deste trabalho.

PEÑA, M. F. **La mesa local de participación un espacio de articulación y legitimación de los procesos participativos en el municipio de Pasto.** 2014. Trabajo de Grado (Especialización en Gerencia Social) - Universidad de Nariño, Centro de Estudios e Investigaciones Latinamericanas CEILAT, Pasto, 2014.

POMBO, O. A interdisciplinaridade como problema epistemológico e exigência curricular. **Revista Inovação**, v.6, n.2, p.173-180, 1993.

PRADO JUNIOR, C. (2012). **Evolução política do Brasil.** São Paulo: 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_IwmT7KKCk6d8JfYsmE#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_IwmT7KKCk6d8JfYsmE#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.

RAHNEMA, M. Participación. SACHS, W. (Org.). **Diccionario del desarrollo.** Una guía del conocimiento como poder, PRATEC, Perú, 1996 (primera edición en inglés en 1992), p. 194-215. Disponível em: <<http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

RAMÍREZ, M. Formas colectivas de la producción agrícola ecuatoriana. Caso específico: las mingas. En: **Sarance**, Instituto Otavaleño de Antropología. Otavalo, n. 8, p. 85-111, 1980. Disponível em: <<http://67.192.84.248:8080/handle/10469/6237>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

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) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal de Pará, Belém, 2004.

RAYNAUT, C. Os desafios contemporâneos da produção do conhecimento: o apelo para interdisciplinaridade. **Interthesis**, v. 11, n. 1, p.1-22, 2014. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2014v11n1p1/26883>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RICCI, M. (2006). Cabanagem, cidadania e identidade revolucionária: o problema do patriotismo na Amazônia entre 1835 e 1840. **Tempo**, v.11, n. 22, p.5-30, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v11n22/v11n22a02.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RIALPE, A. Entrevistador: F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

RIVERO, G. G. **Análisis del discurso del grupo guerrillero movimiento 19 de abril (M-19) a la luz de la teoría sobre el discurso de Teun Van Dijk. (1974-1990)**. 2016. Monografía (Pregrado como Politólogo) - Facultad De Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, Bogotá D.C., 2016. Disponível em <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12480/1026272581-2016.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 22 fev. 2017.

ROA, A. M. Entrevistador: F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

RODRIGUES, E. Congresso da Cidade em Belém do Pará: protagonismo popular na construção do futuro. In: SIMONIAN, L. T. S. (Org.). **Belém do Pará: história, cultura e sociedade**. Belém: NAEA, 2010. p. 621-634.

ROSETO, P. A. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo, Cortez, 2000. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/boaventura-de-sousa-santos-a-critica-da-razao-indolentepdf.html>>. Acesso em: 7 jul. 2016

_____. (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.

_____. 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.

SILVA, F. C. **Historia regional e capital social nas meso-regiões paraenses**. Seminário internacional Amazônia e fronteiras do conhecimento. Belém: NAEA, 2008. Disponível em: <<http://www.naea.ufpa.br/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT11-224-1185-20081125163023.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

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.

SIMANA. **SIMANA por la construcción de este poema**: un País que sueña. Memorias de lucha sindical e hitos de resistencia por la verdad, la justicia y la dignidad del magisterio. 1951-2016. Pasto: SIMANA, 2016. Disponível em: <http://www.simana.org.co/images/PDFS/texto_Simana_historia_13.docx.-3.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SIMONIAN, L. T. L. (Org.). **Belém do Pará**: história, cultura e sociedade. Belém: NAEA, 2010. p. 3-32.

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

_____. **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. [2007?]. 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.

TAMAYO, A. El movimiento pedagógico en Colombia : un encuentro de los maestros con la pedagogía. **HISTEDBR**, n. 24, p. 102-113, 2006. http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/24/art09_24.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

TAPIA, J. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

TINOCO, A. E. Movimientos sociales, movimientos políticos y partidos políticos. Venezuela. **Revista Synergies**, n. 4, p. 243-259, 2008. Disponível em: <<https://gerflint.fr/Base/Venezuela4/synergies-13.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016

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

UN-HABITAT. **72 Perguntas frequentes sobre o orçamento participativo**. Quito: AH Editorial, 2004. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pms/getElectronicVersion.aspx?nr=3524&alt=1>>. Acesso em: 7 jul. 2016

ULTIMO Segundo. Rivalidade e indiferença marcam plebiscito no Pará. Publicado o 11/12/2011. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/pa/rivalidade-e-indiferenca-marcam-plebliscito-no-para/n1597405118019.html>>. Acesso em: 7 dez. 2016

VELASCO, M. **Rebelión desde la región**. Movimiento popular "los inconformes". Pasto: Gobernación de Nariño: EDINAR, 2004.

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.

VERDUGO, F. Entrevistadores: L. T. L. Simonian y F. A. R. Angel. Pasto, [jun. 2017]. Entrevista concedida.

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