



3. Os espaços participativos no empoderamento de pessoas e organizações: o caso do Conselho da Cidadania de Belterra-PA

Participatory spaces in the empowerment of people and organizations: the case of the Citizenship Council of Belterra-PA.

Espacios participativos en el empoderamiento de personas y organizaciones: el caso del Consejo de Ciudadanía de Belterra-PA.

Graziela Donário de Azevedo¹

¹Mestra em Administração Pública FGV EASP, pesquisadora FGV/ces. E-mail: graziela.azevedo@fgv.br

Resumo

Este trabalho analisa como as características do desenho institucional do Conselho da Cidadania (CC) influenciam o empoderamento local. O CC surge em 2007 parte do processo de implementação do Plano Diretor Participativo de Belterra (PA). O estudo se insere no contexto de discussões teóricas e empíricas acerca da contribuição de espaços participativos para o empoderamento, com o objetivo de analisar o CC, as condições e características de seu desenho institucional e sua contribuição para o empoderamento da população. Partindo de uma abordagem qualitativa indutiva, sob a perspectiva interpretativa, a pesquisa é realizada por meio de um estudo de caso instrumental suportado por análise documental e por 35 entrevistas com atores locais, além da revisão da literatura sobre os conceitos de desenvolvimento local, participação e empoderamento. Como resultados, o CC se situa limitado à abordagem participativa, principalmente pela não implantação de soluções coletivamente acordadas para os problemas comuns. Desenhado em parte de acordo com elementos apontados como ideais para sua finalidade por autores consagrados, percebe-se uma distância entre o proposto e a prática cotidiana dos atores.

Palavras-chave: Empoderamento. Participação. Desenho institucional. Conselho da Cidadania.

Abstract

This paper analyzes how the characteristics of the institutional design of the Citizenship Council (CC) influence local empowerment. The CC emerged in 2007 as part of the implementation process of the Participatory Master Plan of Belterra (PA). The study is part of the context of theoretical and empirical discussions about the contribution of participatory spaces to empowerment, with the objective of analyzing the CC, the conditions and characteristics of its institutional design and its contribution to the empowerment of the population. Starting from an inductive qualitative approach, under the interpretative perspective, the research is carried out through an instrumental case study supported by documental analysis and by 35 interviews with local actors, in addition to the literature review on the concepts of local development, participation and empowerment. As a result, the CC is limited to a participatory approach, mainly due to the failure to implement collectively agreed solutions to common problems. Designed in part according to elements pointed out as ideal for its purpose by renowned authors, a distance is perceived between what was proposed and the daily practice of the actors.

Key words: Empowerment, Participation, Institutional design, Citizenship council.

Resumen

Este artículo analiza cómo las características del diseño institucional del Consejo Ciudadano (CC) influyen en el empoderamiento local. El CC surgió en 2007 como parte del proceso de implementación del Plan Director Participativo de Belterra (PA). El estudio se inscribe en el contexto de discusiones teóricas y empíricas sobre la contribución de los espacios participativos al empoderamiento, con el objetivo de analizar lo CC, las condiciones y características de su diseño institucional y su contribución al empoderamiento de la población. Partiendo de un enfoque cualitativo inductivo, bajo la perspectiva interpretativa, la investigación se desarrolla a través de un estudio de caso instrumental sustentado en análisis documental y en 35 entrevistas a actores locales, además de la revisión bibliográfica sobre los conceptos de desarrollo local, participación y empoderamiento. Como resultado, el CC se limita a un enfoque participativo, principalmente debido a la incapacidad de implementar soluciones acordadas colectivamente a problemas comunes. Diseñado en parte según elementos señalados como ideales para su propósito por reconocidos autores, se percibe una distancia entre lo propuesto y la práctica diaria de los actores.

Palabras clave: Empoderamiento, Participación, Diseño institucional, Consejo Ciudadano.

INTRODUÇÃO

Qual é a contribuição do desenho institucional de espaços participativos no empoderamento dos agentes locais? Apesar de, intuitivamente, parecer simples, a resposta exige não apenas uma revisão do processo e dos elementos definidores do conceito de desenvolvimento (local), mas também uma pesquisa empírica que possa desvendá-los. É isso que este artigo faz. Inicialmente revisitam-se autores que indicam diferentes níveis de relevância do papel exercido pela participação das pessoas. Com a participação, há um estímulo a incrementos de capital humano e capital social a partir de laços de “realimentação positiva, nos quais mais capital humano gera mais capital social, que gera mais capital humano e assim por diante; o que gera e atrai, por sua vez, mais capital propriamente dito, que gera mais capital humano e social” (FRANCO, 1998, p. 13). Maior capital social leva as pessoas a adotarem uma postura protagonista diante de sua vida em comunidade, empoderados e dispostos a agir pela melhoria de sua qualidade de vida, pelo desenvolvimento de sua comunidade.

No plano empírico, o estudo ancora-se no estudo desenvolvido no município de Belterra, no estado do Pará. Criado em 2007 como parte do processo de

implementação do Plano Diretor Participativo de Belterra-PA, o Conselho da Cidadania é um órgão consultivo e deliberativo que possui como principais atribuições canalizar voz da população e receber discussões sobre problemas e demandas nas diversas áreas, de saúde e educação a questões de infraestrutura, por exemplo, além de ser responsável pela condução do Planejamento e Orçamento Participativo do município.

Neste contexto, este trabalho avalia como as características do desenho institucional do Conselho da Cidadania (CC) influenciam o empoderamento local. O objetivo deste trabalho é ampliar a compreensão sobre a contribuição que espaços participativos exercem para o empoderamento de pessoas e organizações no processo de desenvolvimento local.

O artigo está estruturado em sete seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta considerações sobre o papel da participação e do protagonismo para a definição do desenvolvimento local. Em seguida, o trabalho discute diferentes abordagens e concepções de participação e espaços participativos identificadas na literatura. A quarta seção apresenta diferentes perspectivas teóricas para a definição de empoderamento e discute a relação

entre participação e empoderamento, o que conclui o referencial teórico deste artigo. A seção seguinte aborda a metodologia aplicada para a realização da pesquisa. A sexta seção traz aspectos relevantes sobre o Conselho da Cidadania de Belterra-PA, como seu histórico de criação e atuação. É feita, ainda, na sétima seção, uma leitura teórica do Conselho e sua atuação à luz dos autores discutidos nas seções anteriores. Por fim, a última seção apresenta a relevância do artigo para a teoria e para a prática de iniciativas voltadas para o desenvolvimento local a partir de reflexões identificadas por meio do olhar para a literatura sobre a contribuição de elementos dos espaços participativos para o empoderamento.

DESENVOLVIMENTO LOCAL E PROTAGONISMO

A proposta desta seção é discutir elementos teóricos que tratam do papel da participação e do protagonismo para a determinação do desenvolvimento local. A ampliação ou qualificação do termo desenvolvimento, e consequentemente das iniciativas para sua promoção, resulta da percepção de que a busca pelo crescimento econômico é insuficiente para a promoção do desenvolvimento. A concepção clássica, que vincula desenvolvimento ao crescimento

econômico, passa a perder espaço para a visão de desenvolvimento a partir de uma perspectiva mais integrada das necessidades do ser humano, que considera aspectos como a ênfase no território, a interação com o meio ambiente, a participação, a promoção da cidadania e de valores (ANDION, 2003, p. 1041).

No Brasil, certo tom desta discussão pode ser identificado com a construção de instituições participativas durante a redemocratização do Estado pós-1988, que não só trouxeram a possibilidade de cidadãos terem voz ativa no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas também de exercerem controle sobre as atividades promovidas pelos diferentes níveis de governo. Nesse momento que se deu a definição de Conselhos Gestores de Políticas como peças centrais para as políticas sociais, “legalmente indispensáveis para o repasse de recursos para os municípios” (TATAGIBA, 2002, p. 50). O valor à participação, que fundamenta tal emergência dos Conselhos Municipais, como são denominados, representa a necessidade, após anos de repressão militar, por abrir espaço e capacidade ao indivíduo para fazer parte da vida pública, de forma não limitada ao voto em representantes.

Nesse sentido, Juarez de Paula dá sentido à emergência do conceito de desenvolvimento local a partir da percepção de como “o fenômeno da exclusão social” leva à busca de uma “alternativa aos modelos dominantes, que se revelaram concentradores de riqueza e devastadores do meio ambiente” (PAULA, 2009, p. 2).

No mesmo tom, com abordagem vinculada à promoção da cidadania, Dowbor (1995, p. 1) traz o ser humano e a coletividade ao centro do modelo de desenvolvimento. Para o autor, torna-se imprescindível considerar fatores, tais como: “qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia”.

Este novo olhar sobre o conceito de desenvolvimento é, naturalmente, impregnado de valores democráticos e da perspectiva de igualdade de direitos, fundamentado pelos autores mencionados a partir de algum grau de envolvimento popular ou comunitário. E para Dowbor (2008), a devida reorganização dos espaços comunitários e coletivos leva a mudanças na distribuição de renda e emprego, o que provoca transformações políticas.

Francisco de Oliveira (2002) indica a substituição da abordagem tecnicista do

desenvolvimento pela emergência da necessidade de efetiva capacidade de participação, “posto que a forma democrática representativa é insuficiente para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na escala moderna” (OLIVEIRA, 2002, p.14).

A partir do que denomina “minimalismo metodológico”, Augusto de Franco chama a atenção, em discurso normativo e polêmico à época, para o aspecto endógeno de desenvolvimento, colocando como função única dos agentes de desenvolvimento liberar e “desamarrar as forças criativas e empreendedoras que estão presentes em qualquer sociedade” (FRANCO, 2006b). Cooperação, inteligência coletiva, *bottom-up* e empoderamento são expressões que permeiam esse posicionamento de Franco, que considera ser no “local” em que tudo acontece, inclusive o surgimento da “nova forma de recurso sistêmico para o desenvolvimento – que foi batizada com o nome de ‘capital social’” (2006^a).

A mesma linha argumentativa pode ser percebida nas contribuições de Martins (2002, p.2). Para ele, o diferencial do desenvolvimento local não está nos objetivos propostos “bem-estar, qualidade de vida, endogenia, sinergias etc., mas na postura que atribui e

assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento”. O desenvolvimento endógeno surge pela condução da própria comunidade a partir da utilização de recursos locais para atender suas necessidades, possível pelo “protagonismo real e verdadeiro de cada pessoa” (MARTÍN, 1999 apud MARTINS, 2002). O autor dá luz à participação individual e seus desdobramentos para o coletivo, ao considerar que “a participação parece manter uma relação direta com a capacidade individual ou coletiva de interagir, cooperar, associar-se e confiar, isto é, com o chamado capital social” (MARTINS, 2002, p. 3).

O protagonismo, o empoderamento e a participação tomam, assim, proporções relevantes para a promoção de um desenvolvimento norteado pela cidadania, igualdade de direitos e qualidade de vida.

PARTICIPAÇÃO E ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

Na discussão sobre participação e espaços participativos, é amplo o leque de perspectivas e abordagens de análise, o que leva a uma diversidade de contribuições relevantes e possibilidades de pesquisa. Dessa forma, esta seção apresenta a interlocução de conceitos sobre o tema a

partir da contextualização do papel da participação no desenvolvimento, apresentada na seção anterior. Entende-se que as teorias acerca do tema governança territorial exercem papel importante nesta relação, mas compreendem discussão em nível superior à focada para o referencial teórico deste artigo, que dialoga com conceitos e elementos da participação e espaços participativos que subsidiam a conversa sobre governança territorial. Dessa forma, o olhar para a literatura permitiu identificar dois grandes grupos de discussões acerca do tema, apresentados nesta seção: o primeiro trata da relevância do poder de decisão para a participação e o segundo traz considerações sobre a cidadania ativa.

O desafio de apresentar o conceito de participação é amenizado pelo reconhecimento de discussões anteriores, em que se apresentam interessantes contribuições e “sistematizações” sobre o tema de autores como Pedro Jacobi, ArchonFung, Leonardo Avritzer e Maria da Glória Gohn.

Para Jacobi, seja por colocar a sociedade em contato com o Estado, seja por reconcentrar a sociedade civil em si mesma, buscando seu fortalecimento e desenvolvimento autônomo, a participação busca trazer à

pauta o “alcance da democratização do aparelho estatal” (JACOBI, 1996, p. 9).

Na perspectiva deste contato com o Estado, diversos autores discutem participação a partir do compartilhamento da tomada de decisão, ou ainda, por “colocar a decisão em debate” (AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2004 apud MILANI, 2006, p. 557). A abertura do processo de deliberação à participação pública faz parte de reforma democrática do Estado embasada pela necessidade de estimular a participação de diferentes atores, reconhecendo a insuficiência da legitimidade da democracia representativa (DAGNINO, 2004).

Aqui vale mencionar o olhar etimológico sobre a teoria democrática “de Rousseau até nossos dias” de Avritzer (2000, p. 25), que aponta duas formas distintas na relação entre a prática democrática e a deliberação: a defendida por clássicos como Rousseau, que privilegia o aspecto decisório e a formação da vontade geral (concepção decisionística); e a que dá atenção ao “momento argumentativo”, reconhecendo a validade de uma identidade alternativa. Sem excluir a tomada de decisão e ao dar importância à voz dos cidadãos no processo, este conceito argumentativo mostra a validade da participação.

Pode-se relacionar estas formas de Avritzer com algumas considerações de Fung acerca do desenho institucional dos minipúblicos, espaços auto-organizados de deliberação pública fundamentados em “mudanças reformadoras” e não em “reformas revolucionárias” (FUNG, 2003, p. 339, tradução nossa). Para o autor, todos os minipúblicos, por definição, almejam aumentar o engajamento cívico ao trazer os cidadãos a deliberarem, o que é facilitado por questões como: assunto a ser deliberado; o que está em jogo para os participantes (*stakes*); e o quanto o espaço tem poder (*empowered*), ou seja, o quanto o resultado de suas deliberações influencia decisões públicas (FUNG, 2003, p. 347).

Nesse ponto vale a ressalva apresentada por Maria da Glória Gohn, que aponta a insuficiência da caracterização do mandato deliberativo para que uma instituição participativa, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, tenha poder (GOHN, 2000). Outros elementos podem ser acrescentados à definição de base de Fung.

Em termos normativos, o próprio Fung indica situações em que espaços participativos não devem ter poder, ou seja, não devem ter influência sobre decisões e políticas públicas, como

quando seus participantes não demandam por voz, possibilitando a captura do espaço por interesses privados ou públicos ilegítimos, ou ainda quando há baixa qualidade da deliberação que comprometa a justiça e a sabedoria das decisões públicas (FUNG, 2003, p. 346).

Outro grupo de considerações relevantes para a pesquisa trata da cidadania. Para Fung, arenas deliberativas funcionam como escolas de democracia, em que indivíduos adquirem habilidades de cidadania e passam a considerar mais interesses públicos do que suas preferências (FUNG, 2003, p. 350). Nesse sentido, Carlos Milani afirma que “participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva”, derivando de uma concepção de cidadania ativa, que define os que pertencem e os que não se integram à comunidade política (MILANI, 2008, 560).

A participação social aparece, assim, como resposta na construção de uma cidadania ativa, pela abordagem do (re)surgimento da democracia participativa a partir de diferentes formas de delegação da representação (MILANI, 2008, p. 554). É no final da década de 1980 que, com o marco institucional de democratização, se

fortalece a necessidade por “aperfeiçoar os instrumentos para a concretização de direitos sociais definidos na Constituição Federal, enquanto definição de uma nova cidadania” (JACOBI, 1996, p. 17). Citando Benevides (1994, p. 9), Jacobi traz a percepção, em termos de cidadania ativa, do cidadão como titular de uma função ou poder público, o que retira a nitidez da distinção entre sociedade civil e Estado e confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia (JACOBI, 1996, p. 19).

A partir das concepções de participação apresentadas é relevante mencionar a importância do papel dos espaços participativos em ecoar voz e possibilitar ao indivíduo fazer parte da vida política, não limitado pelo voto ou pelo processo de decisão e deliberação. E, com o surgimento destas “novas formas de delegação da representação política”, como os Conselhos Gestores, por exemplo, não 52community52-los como “substitutos da participação popular em geral”, e sim, reconhecer a importância do chamado “trabalho de base”, que envolve a articulação da população e exerce papel essencial no fortalecimento da representação coletiva (MILANI, 2008, p. 554; GOHN, 2000; 2004, p. 10).

CONCEITUANDO O EMPODERAMENTO

A discussão sobre empoderamento é construída a partir de contribuições de diversos autores e diferentes abordagens, que passam principalmente pela busca por uma definição para o termo, evidenciada nas obras de autores como Robert Putnam, Glenn Laverack e Nina Wallerstein.

Dentre os diversos elementos identificados nas discussões acerca do empoderamento, percebem-se quatro grandes vias de análise deste fenômeno – todas elas intrinsecamente relacionadas: i) fortalecimento das pessoas e organizações por meio da melhoria na autoestima e confiança; ii) aquisição de força de decisão e deliberação; iii) apropriação de direitos e cidadania; e iv) engajamento e ação pública.

O elemento comum às quatro vias identificadas é o protagonismo – ora considerado meio, ora considerado objetivo final a ser realizado por meio do empoderamento, a atuação protagonista de pessoas e organizações parece ser intrínseca a discussões que remetam ao empoderamento. Contribuição clara sobre tal relação é apresentada por Juarez de Paula, que discorre sobre uma “mudança de atitude

e de postura das pessoas” (PAULA, 2008, p. 48).

Para o autor, a necessidade de impor perdas para as elites em uma sociedade democrática é respondida pelo fortalecimento político dos segmentos sociais mais vulneráveis, processo que nomeia por “empoderamento”, ou seja, “para o efetivo combate à pobreza, é preciso ‘empoderar’ os pobres” (PAULA, 2008, p. 40).

Nesse sentido, Laverack e Wallerstein chamam a atenção para a possibilidade de compreensão do empoderamento, ou ainda, de *53community empowerment*, como resultado ou como processo. Resultado, ou *outcome*, é discutido a partir da interação entre mudanças individuais, tais como a elevação da autoestima ou da confiança relacionada à atuação em ações coletivas, e mudanças percebidas na comunidade em termos sociais ou políticos. No entanto, os autores apontam problemas nesta abordagem, pois o resultado alcançado pode ter diferentes significados para os envolvidos, além da avaliação deste resultado poder deixar de fora aspectos importantes ao empoderamento, como o desenvolvimento de capacidades, competências, habilidades e consciência crítica (LAVERACK; WALLERSTEIN, 2001, p. 181).

Já se o empoderamento é entendido como processo, pode ser compreendido a partir do progresso de ações individuais a coletivas, o que possibilita o “monitoramento da interação entre capacidades, habilidades e recursos no nível individual e no nível organizacional (...), assim como mudanças no nível da comunidade em condições de saúde, políticas e estruturas interpessoais”. É essa abordagem por processo que permite obter percepções acerca dos meios pelos quais as pessoas são habilitadas a maximizar seu potencial e então progredir de ações individuais para mudanças coletivas sociais e políticas (LAVERACK; WALLERSTEIN, 2001, p. 182, tradução nossa). O processo de empoderamento de uma comunidade permite que indivíduos e grupos se organizem para mudança social e política (LAVERACK, 2003), ou como diria Juarez de Paula, se tornem “atores sociais” e exerçam seu papel de protagonistas (PAULA, 2008, p. 48).

Para Daniel Becker e outros, tal poder exerce papel de fortalecer as possibilidades da comunidade de negociação com o Estado ou com outras instituições sociais, pois desenvolve novas habilidades locais (BECKER ET AL, 2004, p. 662). Já Fung, em suas discussões sobre participação, considera

um minipúblico “empoderado” (*empowered*) apenas no caso em que os resultados de suas deliberações influenciassem decisões públicas, ou seja, que cidadãos efetivamente deliberassem sobre questões públicas (FUNG, 2003).

Para Bartholo et al, outro elemento para que haja empoderamento é a formalização de direitos legais e cuidados no seu conhecimento e respeito (BARTHOLO ET AL, 2003, p. 3). Mesmo sem utilizar da expressão “empoderamento”, é possível identificar elementos comuns com o trabalho de Becker e outros, que aponta na mesma direção ao afirmar que é ao se reconhecer com direitos que o morador se percebe capaz de realizar ações concretas para sua família e comunidade (BECKER ET AL, 2004, p. 664).

O olhar para o sujeito local é refletido também na defesa que os autores apresentam de se adotar uma perspectiva territorial, pois esta torna o morador um “agente de sua própria mudança a partir dos recursos de que dispõe, geridos por fóruns comunitários de modo participativo e democrático”. A focalização no território permite também o aumento da sensação de pertencimento comunitário e o fortalecimento de um clima de solidariedade e trabalho em rede

(BECKER ET AL, 2004, p. 656, 664). Para Maria da Glória Gohn tais itens, o sentimento de pertencimento e a solidariedade, exercem ainda papel no “lançamento de bases para o desenvolvimento de uma nova cultura política” (GOHN, 2000, p. 188).

Outros autores trazem este olhar para o local a partir de noções de engajamento, ou seja, devido à adoção de uma postura mais ativa frente ao local, os atores se sentem “mais fortalecidos e conhecedores de suas potencialidades”, com caráter mais propositivo (FONTES; VELLOSO; DIOGO, 2002, p. 21).

Robert Putnam já indicava contribuições interessantes com esta linha de abordagem para a concepção de empoderamento, apresentando-o como um “processo seletivo crescente e intencionado que tem como objetivo a igualação das oportunidades entre os atores sociais” (PUTNAM, 1993).

A RELAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO E EMPODERAMENTO

As conexões entre participação e empoderamento são demonstradas por diversos autores pela relação de quase dependência existente na definição destes conceitos, no limite em que a

separação entre eles às vezes se torna difícil.

Exemplo desta situação se percebe na concepção de Pedro Jacobi sobre participação social, como um “processo de redefinição entre o público e o privado, na perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso” (JACOBI, 1996, p. 25).

Em abordagem similar, Laverack apresenta a participação como um dos nove fatores de influência com papel de direcionar e medir o empoderamento de uma comunidade. A participação permite que diferentes *stakeholders* expressem sua visão, compartilhem as experiências e contestem conhecimentos existentes e paradigmas (LAVERACK, 2003, p. 100).

Nesse sentido, é importante conectar as discussões desta seção às considerações apresentadas sobre o papel do protagonismo e empoderamento das pessoas para o desenvolvimento de uma localidade, ou ainda, proporciona “conseqüências econômicas e sociais positivas (proliferação de novas iniciativas empresariais, geração de novos postos de trabalho, etc.) e estimula o desenvolvimento da cidadania”. Para Franco, “à medida que a própria comunidade participa – sugere e executa – diretamente das ações que a

atingem ou dizem respeito, criam-se novos espaços ético-políticos nas localidades” (FRANCO, 1998, p. 14).

Para Juarez de Paula, o surgimento destes novos espaços está relacionado a um ambiente de cooperação e confiança que estimule a organização e participação das pessoas, o que tem por consequência “mais empoderamento e controle público, ou seja, maior a capacidade da Sociedade de controlar o Estado e o Mercado” (PAULA, 2009, p. 3). Para o autor, tal nível de participação da comunidade depende da adoção de estratégias participativas de planejamento e gestão compartilhada do processo de desenvolvimento, que permitiriam à comunidade local o aprendizado para “identificar potencialidades, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas, problemas, limites e obstáculos ao seu desenvolvimento”. Dessa forma, há o “crescimento do capital humano e do capital social, ampliando as possibilidades de empoderamento da população local e facilitando a conquista da boa governança, que são algumas das condições necessárias para o desenvolvimento sustentável” (PAULA, 2008, p. 12).

Em outra perspectiva, Laverack e Wallerstein diferenciam abordagens participativas e de empoderamento pela

agenda e o propósito de cada um desses processos. Para os autores, abordagens de empoderamento “possuem uma agenda implícita de trazer mudanças políticas e sociais a partir de um senso de liberação, luta e ativismo comunitário”. Nesse processo, são os próprios participantes que alcançam esses resultados por ganharem poder por meio da identificação de problemas e soluções para esses problemas, além de implementarem tais soluções. Já “abordagens participativas não necessariamente buscam emancipação ou empoderamento” da população (LAVERACK; WALLERSTEIN, 2001, p. 182, tradução nossa).

O trabalho de Becker et al mostra a importância da participação e do envolvimento da comunidade na construção de uma visão de futuro compartilhada, como referência para a “identificação e sistematização dos problemas prioritários e dos recursos disponíveis”, considerados elementos centrais pela literatura de empoderamento. A forma como a população delimita seus problemas e se envolve na busca de soluções contém em si mesma uma sabedoria que deve ser considerada (BECKER ET AL, 2004, p. 660).

Para Laverack, a participação exerce papel fundamental para que os membros

da comunidade possam melhor definir, analisar e agir sobre questões de interesse geral da comunidade (LAVERACK, 2003, p. 100). Maria da Glória Gohn contribui nesse sentido ao afirmar que “apenas se tiver ligado a uma vida associativa, o indivíduo aprende a discutir, a tomar decisões e assumir responsabilidades“, pois é a própria sociedade civil que deve impulsionar o associativismo (GOHN, 2000, p. 190).

Citando o trabalho de Jelin, Jacobi afirma que o resultado obtido por espaços participativos depende das “lutas sociais contínuas em torno da distribuição do poder e de outros recursos sociais valorizados, e do desenho das instituições que canalizam o conflito social” (JELIN, 1994, apud JACOBI, 1996, p. 18).

Algumas colocações de Jacobi podem ainda ser percebidas a partir da perspectiva de empoderamento como apropriação de direitos, uma vez que o autor chama a atenção para a “relação entre a participação e o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais” (JACOBI, 1996, p. 8-9).

É possível também identificar na literatura alguns elementos de espaços participativos que exercem papel importante para o empoderamento que

tais espaço podem proporcionar. Como exemplo, o trabalho de Becker e outros aponta a periodicidade dos encontros, como parte do acompanhamento estratégico “para promover a celebração dos avanços, o compartilhamento de dificuldades, o fortalecimento do trabalho em rede e a tomada de decisões coletivas” (BECKER ET AL, 2004, p. 661). Outros autores chamam a atenção para a relevância da representatividade dos espaços, em formato “capaz de redistribuir poder e não simplesmente realizar uma réplica em escala reduzida da estrutura de poder já existente” (FONTES; VELLOSO; DIOGO, 2002, p. 28; LAVERACK, 2003).

Foco de discussão de Archon Fung (2003) em trabalho sobre espaços participativos, a definição de certos elementos, ou ainda, do desenho institucional destes espaços é relevante, pois influencia suas possíveis contribuições para a governança democrática e o engajamento das pessoas. Para o autor, na criação de um espaço voltado para a “melhoria da qualidade do engajamento cívico e da deliberação pública” oito decisões principais são tomadas sobre o desenho deste minipúblico (FUNG, 2003, p. 340): a) o tipo de espaço (como um fórum educativo para ser canal e voz e possibilitar a articulação e refinamento

de opiniões, como um painel consultivo para aprimorar a qualidade das opiniões e alinhar preferências com políticas públicas, como um espaço para solução colaborativa de problemas); b) a seleção e recrutamento dos participantes; c) o assunto e escopo de deliberação; d) o modo deliberativo; e) a recorrência dos encontros deste espaço; f) os interesses em jogo e motivos para a participação; g) o nível de empoderamento do espaço, ou seja, o quando influencia decisões públicas; h) o nível de monitoramento exercido pelos participantes sobre a implementação das ações. A análise destes elementos de desenho institucional apontados pelo autor fará parte da compreensão teórica da experiência estudada.

METODOLOGIA

O estudo apresentado neste artigo foi desenvolvido a partir de pesquisa de iniciação científica que envolveu a análise da contribuição do desenho institucional do Conselho da Cidadania de Belterra-PA para sua atuação como instituição participativa.

Partindo de uma abordagem qualitativa indutiva, sob a perspectiva interpretativa, a pesquisa é realizada por meio de um estudo de caso instrumental (STAKE, 1998), estratégia que torna possível a análise aprofundada de fenômenos sociais complexos e a

caracterização ampla e profunda de construtos em funcionamento (DYER, WILKINS, 1991), no caso em questão, espaços participativos e empoderamento.

A coleta de dados se deu, conforme proposto pela *interview guided approach* (PATTON, 2002), por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com atores locais que foram selecionados a partir da identificação do tipo de interação com o Conselho, de forma a avaliar sua competência como respondente para a pesquisa (CRESWELL, 2013). Foram entrevistadas lideranças de 15 diferentes comunidades (71%), além de lideranças residentes na sede do município, representantes do governo municipal, de organizações da sociedade civil e de instituições sediadas em Belém (FERNANDEZ; MALHEIROS; PRETTE, 2012). Conduzidas com flexibilidade para viabilizar a emergência de novas narrativas, as 35 entrevistas realizadas em Belterra partiram de um roteiro básico fundamentado em conceitos identificados na bibliografia sobre empoderamento e espaços participativos.

Ferramenta importante, a triangulação combina múltiplas fontes de evidência sobre o fenômeno estudado,

acrescentando profundidade aos resultados (STAKE, 1998). É nesse sentido que a metodologia da pesquisa incluiu, além das entrevistas mencionadas, a análise documental. Sob a tradição interpretativista, parte-se da avaliação de que documentos também ajudam a identificar as percepções dos atores sobre certo fenômeno social (LANGLEY, 1999). Foram analisados documentos públicos resultantes da criação e atuação do Conselho, tais como atas de reunião, registros de deliberações e resoluções, dentre outros. Adicionalmente, parte dos documentos foi coletada previamente ao campo em diversos sítios eletrônicos, em busca de informações referentes ao histórico de criação e situação do Conselho, além de dados sobre a caracterização do município de Belterra. O quadro abaixo apresenta essas fontes de dados, sua descrição e a relevância atribuída às mesmas para os propósitos desta pesquisa.

Quadro 1 – Fontes de dados.

FONTE DE DADOS	DESCRIÇÃO	RELEVÂNCIA
Entrevistas	35 entrevistas com indivíduos que participaram ou tiveram interação com o Conselho da Cidadania	Principal fonte de dados, para acessar o presente e o passado
Análise de Documentos	Registros de reuniões e deliberações, notícias, dados oficiais sobre o município	Caracterização do território, complementação de relatos e contextualização sobre a atuação do Conselho da Cidadania

Fonte: elaboração própria.

O CONSELHO DA CIDADANIA DE BELTERRA-PA

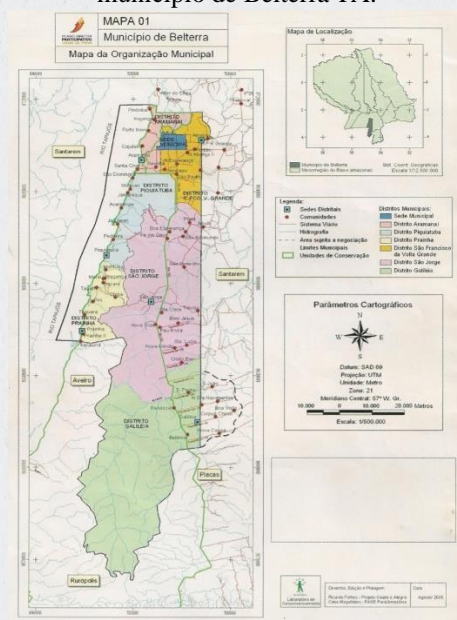
Para compreender a atuação e posicionamento do Conselho da Cidadania de Belterra-PA, foi identificada a necessidade de relatar o processo de criação e trajetória do Conselho, assim como o panorama descritivo da realidade de Belterra e de sua população.

Emancipado de Santarém apenas em 1995, Belterra teve o início de sua história como cidade-empresa, quando da implantação nos anos de 1930 de grande empreendimento de seringa pelo americano Henry Ford, atividade que perdurou até o início dos anos 1970, já sob coordenação do Ministério da Agricultura (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Localizado no oeste do estado do Pará e parte integrante da mesorregião do Baixo Amazonas, a 44 km de Santarém, o município de Belterra conta com uma população de 17.839 habitantes distribuídos em 4.398 km² predominantemente classificados como rurais. Apesar da taxa de urbanização apontada no Censo 2010 de cerca de 42% da população, a área considerada rural abrange cerca de 90% do território municipal, composto principalmente pela Floresta Nacional do Tapajós-

FLONA (70%), pela Área de Preservação Ambiental do Aramanai-APA (10%) e por região fora das áreas de preservação, no eixo da BR 163 (10%) (IBGE, 2010). Formalmente essas regiões são divididas em sete distritos, incluindo a sede que corresponde à área considerada urbana, como mostra o mapa abaixo elaborado pela equipe de técnicos da FASE Programa Amazônia.

Figura 1- Mapa dos distritos e comunidades do município de Belterra-PA.



Fonte: FASE (2006).

Já em 2004, com o início da terceira gestão municipal desde a emancipação do município, pode-se identificar indícios da instalação de um governo aberto à participação da sociedade local na definição das políticas públicas municipais. De acordo com relatos de atores locais, logo no início do mandato foram realizadas assembleias populares

em nove áreas do município, com o deslocamento do prefeito e sua equipe para regiões distantes para ouvir e coletar demandas da população. Culturalmente, esse movimento foi apontado como uma grande mudança para o papel da sociedade civil na relação com o governo, retratada por atores locais como historicamente de alto grau assistencialista. O principal motivo para essa leitura local é a origem como cidade-empresa, quando o empreendimento fordista, substituído posteriormente pelo Estado, controlava e cuidava do cotidiano da população, inclusive para simples trocas de lâmpadas nas casas das famílias.

Por meio de um convênio estabelecido em 2005 com a prefeitura municipal, a FASE tornou-se a organização responsável pelo “acompanhamento sistemático do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo” por meio de uma série de atividades desenvolvidas em quase dois anos, tais como “capacitação de lideranças e gestores, contribuição na construção do sistema municipal de planejamento, na organização e instalação do conselho municipal e na elaboração da lei do plano diretor” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 1).

Em 2007, um dos resultados do processo conduzido pela FASE em

Belterra foi a premiação do município com o selo Cidade Cidadã, conferido pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, pela elaboração participativa de seu Plano Diretor a partir de iniciativa de mapeamento do território que alinhasse as informações geográficas com informações sociais e econômicas. Foi esta premiação que motivou a definição do CC como experiência a ser estudada neste artigo, uma vez que sinalizaria a ocorrência de processo participativo relevante em um contexto caro para discussões acerca de temas como desenvolvimento, ou ainda, desenvolvimento local, que é a Amazônia.

Parte do processo para a implementação deste Plano Diretor Participativo (PDP), o Conselho da Cidadania (CC) é o objeto de estudo deste trabalho. Este órgão consultivo e deliberativo surgiu em 2007, como resultado do primeiro Congresso da Cidadania de Belterra, com a participação de diversos segmentos da sociedade, que elegeram as organizações a serem representantes da sociedade civil com 17 cargos (cerca de 70%) no Conselho. Os dez integrantes restantes são representantes do governo, indicados por e incluindo o próprio prefeito. Cada um destes 27 titulares possui seu suplente. Ainda, o

CC é formado por uma Coordenação Executiva, que se reúne quinzenalmente para decidir, articular e implementar as atividades decididas no âmbito das Assembleias Gerais, que acontecem duas vezes ao ano com participação ampliada de líderes e associações comunitárias, grupos locais organizados e instituições como a própria FASE, além do público em geral. De acordo com os atores entrevistados, no CC são discutidos assuntos relacionados à infraestrutura municipal, tais como a pavimentação de vias, obras de saneamento básico, fornecimento de máquinas para a realização de obras em geral, construção de escolas, postos médicos e hospitais.

No início de 2012 foi criado o Conselho Distrital (CD), com o objetivo de canalizar voz a mais atores e capilarizar a participação e a representação da população de Belterra no CC. Seus 68 conselheiros foram escolhidos em assembleias convocadas regionalmente por associações comunitárias nos sete distritos, com a eleição proporcional de delegados à quantidade de moradores da região. Representando cada distrito e comunidade, estes conselheiros se reúnem para discutir demandas e problemas comunitários, principalmente relacionados à saúde, educação e segurança, priorizando e endereçando

tais questões ao Conselho da Cidadania também durante as Assembleias Gerais.

EMPODERAMENTO E O CONSELHO

Para melhor compreender a contribuição do Conselho da Cidadania para o empoderamento local, buscou-se apoio nas considerações teóricas apontadas nas seções anteriores deste artigo, essencialmente nas referências dos autores Archon Fung (2003), Maria da Glória Gohn (2000, 2004), Laverack e Wallerstein (2001) e Juarez de Paula (2008).

Juarez de Paula (2008) contribui para esta seção ao retratar o empoderamento como o fortalecimento político dos segmentos sociais mais vulneráveis, movimento este relevante, dada a amplitude de atores incluídos na experiência estudada, desde o processo de elaboração do Plano Diretor, que incluiu leituras e oficinas comunitárias até a criação do Conselho Distrital, que consolidou a importância do papel das lideranças comunitárias para o processo participativo do Conselho da Cidadania. Com isso, permite-se que “os agentes locais se reconheçam como sujeitos do seu próprio destino. Tornam-se atores sociais” (PAULA, 2008, p. 48) e se organizem para mudança social e política (LAVERACK, 2003).

Para uma população como a de Belterra, que não possui a cultura de participar e se engajar com discussões públicas, o Conselho da Cidadania exerceu o papel de “escola de democracia”, nos termos de Fung (2003, p. 350), um espaço para adquirir habilidades de cidadania e passar a considerar mais interesses públicos do que suas preferências. Nesse ponto ganha relevância a criação do Conselho Distrital (CD), que aproximou o Conselho da Cidadania das comunidades, de forma a permitir que desenvolvessem e exercitassem suas habilidades para melhor definir, analisar e agir sobre questões de interesse geral da comunidade (LAVERACK, 2003, p. 100).

Maria da Glória Gohn contribui nesse ponto ao relacionar o “aprender a discutir, a tomar decisões e assumir responsabilidades” com a adoção de uma vida de engajamento, que, está claro, não se limita à participação em reuniões no âmbito do CC, ou ainda, do CD (GOHN, 2000, p. 190). Por outro lado, aproxima as comunidades de discussões públicas, estabelece canal com o governo e torna visível a relevância de sua atuação para a solução de problemas e direcionamento de demandas.

A territorialidade em torno do formato do Conselho Distrital, ainda, salienta o

sentimento de pertencimento e a solidariedade entre as pessoas, pois aproxima a temática do espaço em que vivem. Para a autora, isso permite o “lançamento de bases para o desenvolvimento de uma nova cultura política” (GOHN, 2000, p. 188), o que em teoria, para Belterra, se inicia com a inclusão das opiniões, críticas e anseios comunitários não somente como parte do processo de planejamento e orçamento municipal, mas também para o desenho de políticas públicas mais eficientes. Trata-se aqui da busca pelo reconhecimento da validade de “momentos argumentativos”, de identidades alternativas, para além da simples (e importante) formação decisionística da vontade geral (AVRITZER, 2000, p. 25). Afinal, espaços como o CD podem exercer papel essencial no fortalecimento da representação coletiva, principalmente ao dar luz ao “trabalho de base” (GOHN, 2004, p. 10).

Na prática, o relato de atores locais aponta que tal expectativa fica limitada ao discurso, principalmente pela baixa implementação das decisões tomadas no âmbito do Conselho da Cidadania, o que não levaria Fung (2003) a considerá-lo um espaço empoderado, apesar de seu formato e atribuições preverem tal poder de influência a

decisões públicas. Diante desta perspectiva e apesar do reconhecimento geral da importância dos assuntos discutidos, não há possibilidade da instalação de “*hot deliberations*” no Conselho, ou seja, de participantes investirem muito de sua energia e recursos pelos interesses sob discussão no CC, uma vez que não há resultados desse movimento.

Outro elemento de desenho institucional relevante para a compreensão da experiência belterrense é a seleção dos participantes (FUNG, 2003), que ocorre para o CC em dois momentos. O primeiro se dá na formação do Conselho da Cidadania e Distrital, com a escolha dos representantes no Congresso da Cidadania e em assembleias comunitárias, respectivamente. Enquanto a abertura à participação do público em geral no Congresso possui baixa influência efetiva para a composição do CC, dada a indicação prévia de organizações da sociedade civil a participarem e a pouca rotatividade destas instituições, para o CD é a população geral presente que define efetivamente as pessoas que os representarão no âmbito do Conselho da Cidadania. Sobre esse tema, Laverack (2003) aponta a relevância da representatividade dos espaços, de forma a evitar uma “réplica em escala

reduzida da estrutura de poder já existente”, situação entendida como positiva em Belterra, com a ampliação dos interesses representados por meio da criação do CD.

Sobre o elemento da recorrência, a realização de reuniões quinzenais da Coordenação Executiva e semestrais da Assembleia Geral do CC pode ser considerada adequada a partir da leitura do autor, que afirma que a “frequência dos encontros do minipúblico devem seguir o propósito deste espaço” (FUNG, 2003, p. 345). Por outro lado, vale resgatar a percepção de alguns atores locais entrevistados, que apontaram a incoerência quanto à proposta de atuação dos conselheiros que não fazem parte da Executiva, que ficam alheios às discussões do CC e apenas exercem sua função duas vezes ao ano, dividindo ainda a cena das Assembleias com todos os outros atores presentes. Para esses conselheiros, pode-se discutir o alcance da representação de interesses que conseguem exercer.

O monitoramento, outro elemento de Fung (2003), foi alvo de algumas iniciativas do CC, principalmente no sentido da estruturação de comissões fiscalizadoras como a COFIS (Comissão de Fiscalização), comissão da sociedade civil para fiscalizar

qualquer obra do governo. Eleita no Congresso da Cidadania, foi formada por um representante voluntário de cada distrito, que ficaria responsável por fiscalizar aquela região, o que inviabilizou a estrutura, dada as grandes proporções do território e da falta de conhecimento técnico para realizar tal tarefa. Houve ainda a formação sem sucesso de comissões específicas para cada obra do governo. A ausência efetiva de uma atuação fiscalizadora por parte do CC pode ser entendida, a partir de Fung (2003, p. 346), como um possível motivo para o baixo nível de efetivação das discussões e decisões tomadas pelo Conselho, principalmente por perder a oportunidade de possibilitar o benefício da *accountability*.

Para além da análise de elementos do Conselho como Fung (2003), Laverack e Wallerstein (2001, p. 182) contribuem nesta seção ao diferenciar abordagens participativas e de empoderamento por meio da agenda e o propósito de cada um desses processos. A partir desta perspectiva de análise, pode-se entender a proposta do CC como uma abordagem de empoderamento, com o discurso de “trazer mudanças políticas e sociais”. A partir do entendimento dos autores sobre o tema, sua atuação, no entanto, pode ser percebida com a limitação à abordagem participativa, principalmente

porque os participantes deixam de ganhar poder por meio da implantação de soluções coletivamente identificadas e acordadas para seus problemas comuns.

Ainda, vale ressaltar que, à época da criação do CC houve uma proximidade com a população, principalmente devido aos trabalhos de base essencialmente comunitária conduzidos pela FASE à época para a elaboração do Plano Diretor. No entanto, sua capacidade de mobilização da população é percebida como fraca ou insignificante. Com os atores locais entrevistados, foram observadas contradições em relação ao entendimento do objetivo, da atuação e do funcionamento do Conselho por parte de belterrenses, e até mesmo a falta de conhecimento da sua existência, em alguns casos, o que demonstrava problemas de comunicação e de alcance de sua atuação.

Apesar disso, é preciso reconhecer o papel que o CC teve na formação de lideranças comunitárias e no ambiente urbano, inclusive com diversos casos de conselheiros que, após período atuando no cargo e certo aprendizado político, decidiram por se lançarem candidatos a vereador. Para as lideranças próximas do CC, fica disponível um leque de informações sobre a atuação governamental e os processos

necessários para tal atuação – informações, cujo acesso representa poder, possível de ser direcionado tanto para melhoria da qualidade de vida coletiva quanto para a promoção individual ou de grupos específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar a necessidade da atuação dos indivíduos em espaços participativos que possibilite o empoderamento e fortaleça o capital social, viabiliza-se a postura protagonista das pessoas diante de sua vida em comunidade, essencial para o delinear de modelos de desenvolvimento que suplantam os limites tecnicistas do crescimento econômico. Instituição participativa a ser entendida a partir desta linha de raciocínio, o Conselho da Cidadania de Belterra-PA, com suas particularidades mencionadas de formato e contexto, aponta indícios de contribuição para o funcionamento de tais modelos.

Em específico sobre a contribuição do desenho institucional destas instituições participativas para o empoderamento de pessoas e organizações, questão de pesquisa abordada neste artigo, é possível aprender com o caso analisado que há limites nessa relação entre o papel desempenhado pelo formato institucional de um espaço participativo

e seu objetivo de empoderar atores locais.

O primeiro limite está na forma de instalação de tais características institucionais, que, na prática, pode afastar o funcionamento do espaço de seu propósito inicial. Isso pode ser evidenciado no caso, por exemplo, pela falta de perspectivas para a ocorrência de “*hot deliberations*” no Conselho, ou seja, de participantes investirem muito de sua energia e recursos pelos interesses sob discussão no CC, dada a baixa implementação das decisões tomadas no âmbito deste espaço, apesar de seu formato e atribuições preverem tal poder de influência a decisões públicas. Com isso, a atuação do CC fica limitada à abordagem participativa, minimizando apenas ao discurso o empoderamento fruto da implantação de soluções coletivamente identificadas e acordadas para seus problemas comuns (LAVERACK, WALLERSTEIN, 2001, p. 182).

O outro limite identificado para a contribuição do desenho institucional nesse sentido está relacionado ao contexto de instalação do espaço. No caso das tentativas de formação de iniciativas de monitoramento e fiscalização do CC, por exemplo, fica clara a causalidade do fracasso pelas grandes proporções do território e

dificuldades consideráveis de deslocamento, situação geográfica e de infraestrutura que agrava o próprio conhecimento do Conselho por parte de belterrenses. A definição do formato adequado para as atividades de fiscalização e monitoramento, elemento esse fundamental para o desenho institucional de espaços participativos de acordo com autores como Archon Fung (2003), passa por uma análise profunda e conhecimentos específicos da realidade local.

Além destas limitações mencionadas, é necessário apontar considerações acerca da relevância da análise do caso apresentado neste artigo tanto para a literatura e pesquisas futuras, quanto para a prática, ou seja, para a instalação de novos espaços participativos. Pesquisas futuras poderiam ser direcionadas para a avaliação de resultados e impacto da criação e atuação do Conselho da Cidadania em Belterra em termos de avanços efetivos no empoderamento desta população. Para tanto, pode ser interessante a comparação com experiências participativas similares neste contexto amazônico, fundamentada por uma ampliação da discussão teórica.

O caso apresentado traz, ainda, elementos para a compreensão da formação e atuação do capital social na

chamada Amazônia Oriental, o que pode remeter a futuros trabalhos sobre o tema que discutam a eventual relevância da regionalidade na Amazônia. Isso porque é possível inferir que a história de Belterra como cidade-empresa, parte do empreendimento fordista, influencia a postura e participação das pessoas com questões públicas, engajamento sem sentido para uma população acostumada com o modelo assistencialista provido pela empresa, depois substituída pelo Estado. O contato com espaços participativos como o Conselho da Cidadania nos mostra a necessidade de avançar na implementação e manutenção destes espaços. Desenhado em parte de acordo com elementos apontados como ideais para sua finalidade por autores consagrados como Fung, percebe-se uma distância entre o discurso e a prática cotidiana dos atores, o que pode ser relacionado ao fato da FASE, organização que estruturou e conduziu todo o processo a partir da valorização da participação comunitária, não ter mantido um papel relevante no dia a dia do Conselho. A constituição do Conselho na forma e legitimidade adequada não é garantia de que a experiência participativa funcione, o que abre a possibilidade de uma agenda de pesquisa empírica e teórica acerca das condições necessárias para que

espaços como o Conselho da Cidadania atue efetivamente e exerça seu papel na vida das pessoas, empoderando indivíduos e organizações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro; v.37, p. 1033-1054, 2003.

AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Política. **LuaNova**, n. 49, 2000.

BECKER, D. et al. *Empowerment* e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 9(3): 655-667, 2004.

BARTHOLO, Jr. R. et al. Democracia, participação e direito: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. **VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administracion Pública**. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

BODSTEIN, R. et al. Avaliação da implantação do programa de desenvolvimento integrado em Manguinhos: impasses na formulação de uma agenda local. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro. Vol. 9. n. 3, julho-setembro 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas, FASES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOWBOR, L. **Governo e sociedade: requisitos para um projeto de Desenvolvimento Local**. Boletim DICAS –

- Idéias para a ação municipal, nº 53, São Paulo, Instituto Pólis, 1995.
- DOWBOR, L. Desenvolvimento Local. **Le Monde Diplomatique**. 04.abr.2008.
- FASE. **Material explicativo sobre o Plano Diretor Participativo de Belterra-PA**. FASE Programa Amazônia, 2006.
- FERNANDEZ, G.; MALHEIROS, M.; PRETTE, P. **Reflexos na sociedade da atuação do Conselho da Cidadania de Belterra-PA**. Relatório de Pesquisa apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para o Projeto Conexão Local ciclo 2012.
- FONTES, A.; VELLOSO, M.; DIOGO, P. **A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS**. RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor. Rio de Janeiro, mai. 2002.
- FRANCO, A. O desenvolvimento local e o governo atual. **Carta Capital Social** 102, 05.jan.2006a.
- FRANCO, A. Mitos do desenvolvimento local. **Carta Rede Social** 125, 23.nov.2006b.
- FRANCO, A. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: 10 consensos. **Proposta**, número 78, Set/Nov 1998.
- FUNG, A. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. **Journal of Political Philosophy**, 11 (3): 338-367, 2003.
- GOHN, M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, Aug. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003.
- IBGE. **Censo Demográfico**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.
- IBGE. **Portal Cidades – Belterra**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belterra/panorama>.
- JACOBI, P. **Ampliação da cidadania e participação: desafios da democratização da relação poder público/sociedade civil no Brasil**. São Paulo, 1996. [Tese de Livre Docência - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo]
- LAVERACK, G. Building capable communities: Experiences in a rural Fijian context. **Health Promotion International**, 18(2), 99-106, 2003.
- LAVERACK, G.; WALLERSTEIN, N. Measuring community empowerment: a fresh look at organizational domains. **Health Promotion International**, 16:179-85, 2001.
- MARTINS, S. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set.2002.
- MARTÍN, J. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In: SOUZA, M. **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 169-177.
- MILANI, C. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus

política. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro 42 (3):551-79, maio/jun. 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos**. 2006.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?. In:

CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V. & SPINK, P. (orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV/EAESP, 2002.

PAULA, J. **Políticas de apoio do Desenvolvimento Local**. Publicado em 10.set.2009.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp. 47-104.