COLEÇÃO GAPUIA - SOCIOLOGIA EM PESQUISAS & TESES

Participação social no desenvolvimento de políticas públicas no estado do Amapá

Um olhar sobre a elaboração e execução do plano plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016

ALEXANDRE GOMES GALINDO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO AMAPÁ

Um olhar sobre a elaboração e execução do plano plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016

Esta obra teve sua publicação financiada por recursos do
Projeto de Doutorado Interinstitucional (DINTER) em Sociologia
UFC-UNIFAP

Alexandre Gomes Galindo

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO AMAPÁ

Um olhar sobre a elaboração e execução do plano plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016

Coleção

GAPUIA - SOCIOLOGIA EM PESQUISAS & TESES

editora da UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

UNIFAP Editora

Macapá, 2017

Copyright © 2017, Alexandre Gomes Galindo

Reitora: Prof.ª Dr.ª Eliane Superti
Vice-Reitora: Prof.ª Dr.ª Adelma das Neves Nunes Barros Mendes
Pró-Reitora de Administração: Wilma Gomes Silva Monteiro
Pró-Reitor de Planejamento: Prof. MSc. Allan Jasper Rocha Mendes
Pró-Reitor de Gestão de Pessoas: Emanuelle Silva Barbosa
Pró-Reitora de Ensino de Graduação: Prof.ª Dr.ª Camila Maria Risso Sales
Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Prof.ª Dr.ª Helena Cristina Guimarães Queiroz Simões
Pró-Reitor de Extensão e Ações Comunitárias: Prof. Dr. Rafael Pontes Lima
Pró-Reitor de Cooperação e Relações Interinstitucionais: Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa

Diretor da Editora da Universidade Federal do Amapá
Tiago Luedy Silva

Editor-Chefe da Editora da Universidade Federal do Amapá
Fernando Castro Amoras

Conselho Editorial

Ana Paula Cinta	Luis Henrique Rambo
Artemis Socorro do N. Rodrigues	Marcus André de Souza Cardoso da Silva
César Augusto Mathias de Alencar	Maria de Fátima Garcia dos Santos
Cláudia Maria do Socorro C. F. Chelala	Patrícia Helena Turola Takamatsu
Daize Fernanda Wagner Silva	Patrícia Rocha Chaves
Elinaldo da Conceição dos Santos	Robson Antonio Tavares Costa
Elizabeth Machado Barbosa	Rosilene de Oliveira Furtado
Elza Caroline Alves Muller	Simone de Almeida Delphim Leal
Jacks de Mello Andrade Junior	Simone Dias Ferreira
José Walter Cárdenas Sotil	Tiago Luedy Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A273p Alexandre Gomes Galindo
Participação social no desenvolvimento de políticas públicas no estado do Amapá: um olhar sobre a elaboração e execução do plano plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016 / Alexandre Gomes Galindo – Macapá : UNIFAP, 2017.
336 p.

ISBN: 978-85-5476-001-4

Coleção Gapuia – Sociologia em Pesquisas & Teses. Coordenadores: Antonio Cristian Saraiva Paiva, Eliane Superti / ISBN: 978-85-5476-001-4

1. Participação Social. 2. Políticas Públicas. 3. Plano Plurianual. I. Alexandre Gomes Galindo. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD: 300

Capa e editoração eletrônica: Guilherme Peres

Editora da Universidade Federal do Amapá
Site: www2.unifap.br/editora | E-mail: editora@unifap.br
Endereço: Rodovia Juscelino Kubitschek, Km 2, Campus Marco Zero do Equador
Macapá-AP, CEP: 68.903-419

À Glória do princípio criador.

Sou grato por existir.
Que eu seja digno de Sê-lo em mim.

Dedico esta singela obra
Aos meus pais Aurélio Torres Galindo e Neusa Gomes Galindo.
À minha querida e amada esposa, Genuína
Amazona Márcia Cristiane da Silva Galindo.
Aos nossos filhos Victor, Jéssica, Alexandra e Ana Carla.
Aos buscadores e construtores de um mundo melhor.
Ao meu eterno Anjo da Guarda, Maria Antônia de Moraes.

AGRADECIMENTOS

Ao chegar neste ponto da trajetória percorrida percebo o quanto devemos ser gratos pela oportunidade dada pelo poder cósmico de usarmos, conscientemente, a nossa capacidade para combinarmos os elementos da natureza na geração de algo. Entretanto, tenho dificuldade de considerar esse empreendimento como produto exclusivo de minha pessoa por dois motivos. Primeiro, porque, como Buscador, acomodei minhas bases naquilo que já foi desenvolvido pelos antepassados e por aqueles que compartilharam seus conhecimentos durante a minha contemporaneidade; segundo, porque efetuei minhas ações com o apoio de pessoas, sem as quais eu não estaria, hoje, realizando essas reflexões. Espero que esse esforço conjunto esteja em harmonia com as Leis que regem as dinâmicas da existência e possa contribuir, mesmo que timidamente, para o desenvolvimento da Grande Obra na qual a aventura humana se apresenta como Pedra Angular.

Humildemente, compartilho com todos o sentimento Inefável de alegria pela construção deste estudo da mesma forma que um eterno Aprendiz Antigo se emociona ao vislumbrar a conclusão do processo de edificação de mais um projeto Aceito como Capítulo em sua formação. Oferto, mesmo que simbolicamente, uma Rosa a cada um como prova de gratidão pela ajuda dada para que eu pudesse marcar

uma pequena Cruz ao lado e cada item que ia sendo superado na lista de tarefas que deveríamos realizar.

Da mesma forma que compartilho minha alegria com todos àqueles que integraram essa equipe que me foi fraterna, também me redimo antecipadamente por qualquer esquecimento de algum colaborador proveniente da falta momentânea de memória, devendo esta ausência não ser interpretada em nenhum momento como desmerecimento ou desqualificação. Em algumas situações, a proximidade que nos faz íntimos induz a não percebermos os outros como outros, em sim, como parte de nós mesmos ao ponto de não discriminá-los quando tentamos resgatar àqueles que nos cercam. Que todos sintam-se abraçados em seus corações.

Este estudo, fruto de um processo de doutoramento em sociologia, teve sua semente germinada em um terreno repleto de desafios. Por ter a formação básica fundada nas áreas da Educação, Saúde e Ciências Sociais Aplicadas, senti-me em uma ambiência de muitas inseguranças e incertezas nas etapas iniciais de decisão, preparação e seleção para um doutorado que me remeteria ao diálogo com novos autores em um campo cujos métodos epistêmicos e linguagem também possuíam suas especificidades. Nesse momento de relativa solidão tive a grata oportunidade de ser acolhido pelo Cientista Social Fernando Castro Amoras que, com todo o desprendimento, realizou o cadastro, obtenção e compartilhamento de todas as fontes bibliográficas relacionadas ao processo seletivo, e promoveu com um cuidado todo especial momentos de orientação e discussão de todos os temas listados para o exame. Somados à bagagem que trazemos de nossa história, o material cedido e os momentos compartilhados de estudo e orientações contribuíram decisivamente para os resultados que obtive no processo de seleção. Sou profundamente grato a esse amigo, com o qual divido o mérito de minha colocação no processo seletivo.

Semelhante àqueles que guardam na memória a sensação prazerosa de passear segurando as mãos de seus pais, eu agradeço também

a todos os professores que me conduziram, compartilhando seus saberes durante as disciplinas ministradas. Em cada encontro me senti presenteado pelo conhecimento repassado e pelo carinho ofertado. Foram nesses momentos que os significados de humildade e competência se tornaram temas transversais que permearam cada tópico estudado durante o curso.

Nesse passeio de mãos dadas com os professores pude conhecer, com mais proximidade, meus doze colegas de classe e crescer com a rica história de vida compartilhada de cada um deles nos momentos em que estivemos juntos. À semelhança de cavaleiros sentados em torno de uma tábula, compartilhamos alegrias, preocupações, anseios, embates, descobertas, estabelecimento de propósitos e trabalhos para a construção de algo melhor. Levo com doce paixão em meu coração as várias caricaturas carinhosas que me foram dadas alegremente pelos meus colegas como forma de diálogo entre amigos em um grupo harmonioso. Lembrar-me-ei sempre desses belos momentos quando estiver "Galindando" pelo mundo.

À medida que esse caminhar em Macapá e Fortaleza foi realizado, em um período em que eu dividia meu tempo com várias atividades relacionadas ao meu trabalho, na qualidade de docente, não poderia deixar de externar minha gratidão àqueles colegas da universidade que fizeram o máximo para que eu pudesse ajustar, da melhor forma possível, minhas agendas e não comprometesse a continuidade de alguns projetos quando eu estivesse fora do Estado. Como é bom e agradável quando os irmãos convivem em união!

No período do curso em Macapá tive a oportunidade de receber apoio de diversas pessoas em nome das quais destaco dois arautos que, em um momento crítico de meus estudos, alegremente compartilharam todas suas extensas bibliotecas digitais contendo obras escritas sobre o estado do Amapá, inclusive com fontes raras de informação. Até hoje me admiro dos exemplos de preocupação e esforço de Paulo Tarso Barros e Rogério Castelo dos Santos em manterem viva

a memória do conhecimento produzido sobre a terra dos Tucujús. Os brilhos de seus olhos ainda iluminam minha mente.

Em minhas lembranças, a acolhida em Fortaleza foi um traço que Marca Bem o início dos trabalhos em cada viagem que fiz para fora do estado do Amapá. Ao concluir todas as etapas neste Capítulo de estudos olho para trás e agradeço de coração à atenção que me foi dispensada por Lorena Sobral Barros, Maria do Socorro Martins dos Santos, Francisco José da Silva Castro e Antônio Nilson Gaspar na Secretaria do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará, e por Dona Flávia e sua equipe na Pousada em que me hospedei e me admirei ao ver que um negócio também pode ser conduzido como extensão daquilo que chamamos de família.

Durante minhas conversas privadas sobre os dilemas em que este estudo me remetia, o amigo Raul Tabajara geralmente alertava para eu que me lembrasse, Incessantemente, de que os Pensamentos, as Palavras e as Ações deveriam estar voltados para o benefício da humanidade. Confesso que em vários momentos suas palavras ecoaram repetidamente em minha mente. Ao agradecer sua ajuda externo meu desejo que seu caminho seja repleto de Paz Profunda e desenvolvimento.

Durante a realização da tese propriamente dita foram inestimáveis os apoios institucionais. Assim, agradeço à Universidade Federal do Ceará-UFC e aos Coordenadores Dra. Isabelle Braz Peixoto da Silva e Dr. Antônio Cristian Saraiva Paiva pela paciência, atenção, seriedade e assertividade no trato com nossas questões acadêmicas. Agradeço também à Universidade Federal do Amapá-UNIFAP, em especial à Dra. Eliane Superti por ter sido um dos germinadores e ferrenha defensora do projeto de doutoramento em sociologia. Mesmo tendo seu tempo exaurido pelos encargos inerentes à função de Reitora de uma universidade, sempre esteve com carinho à frente da resolução dos problemas e da garantia de infraestrutura local para a realização do Curso.

Em relação à perspectiva da produção do conhecimento e formação acadêmica, agradeço ao apoio dado pela Universidade Federal do Amapá-UNIFAP, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Amapá-FAPEAP e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq através da oferta de Bolsas de Iniciação Científica vinculadas ao projeto da Tese. Nesse período fui agraciado pela oportunidade de conhecer alunos bolsistas do ensino médio e de graduação que se disponibilizaram a estudar comigo um pouco sobre esse vasto tema. Obrigado Simom Rian Gomes Barreto, Maria Izabete Gomes Rodrigues, Roseane da Conceição Costa, Brena Suellen Cordeiro de Farias, Luana Darby Nayara da Silva Barbosa e Manoel Oliveira Cabral pelo aprendizado que me foi proporcionado através do convívio com vocês. Todos cautelosos estudantes foram ajudados pelo Cabral, hoje um competente profissional formado, a se integrar ao Núcleo de Estratégia, Gestão e Estudos Organizacionais -NEGEO/UNIFAP, e percorrer esse caminho desafiador do desenvolvimento do conhecimento. Obrigado!

O que seria deste estudo se não houvesse àqueles que de coração aberto compartilharam informações, relatos e reflexões. Inicialmente, sou grato a todos os colaboradores que me proporcionaram a oportunidade de bebermos na fonte do conhecimento produzido pelo homem. Nominalmente, os destaco em minhas referências. Agradeço também aos pesquisadores locais, representantes da Prefeitura Municipal de Macapá, vereadores e delegados do Congresso do Povo que participaram das entrevistas. Obrigado por possibilitarem me aproximar do universo de cada um.

Institucionalmente, agradeço à Prefeitura Municipal de Macapá pela abertura de suas portas e em especial ao Prefeito Clécio Luís Vilhena Vieira, ao Sr. Claudiomar Rosa da Silva e à Sra. Naly Collares Tavora, juntamente com suas equipes de trabalho, pela forma atenciosa e irrestrita de atendimento às minhas solicitações, possibilitando o meu acolhimento e acesso em profundidade no universo da administração pública municipal de Macapá.

Agradeço também ao Presidente da Câmara Municipal de Macapá, Sr. Acácio Favacho Neto, e ao Vereador André Lima, no processo de abertura da Casa do Povo para este estudo. Na Câmara fui auxiliado carinhosamente por vários servidores, em nome dos quais destaco o nobre Sebastião David Araújo dos Santos como porta-voz desta equipe.

Agradeço a todos os Delegados do Conselho Popular do Congresso do Povo – CONPOP, que se disponibilizaram em me atender e esclarecer muitas das minhas dúvidas. Dentre eles, à Dona Nádia Costa da Silva Souto na qualidade de Conselheira, disponibilizou, em vários momentos, seu tempo para conversar sobre as dinâmicas de funcionamento desse conselho e sobre a importância dos canais de diálogo entre a sociedade e o poder público.

A elaboração do texto que me remete à reflexão sobre o assunto aqui desenvolvido não o realizei sozinho. As contribuições dos professores Antônio Cristian Saraiva Paiva e Leonardo Damasceno de Sá, na etapa de qualificação, foram importantíssimas para o ajuste fino de alguns pontos da tese. Agradeço de coração pelo cuidado na leitura que foi feita à época e antecipadamente os eximo de qualquer falha proveniente de minhas limitações na compreensão das suas sugestões.

Sou também grato pelo enriquecedor aprendizado através do diálogo entre o material produzido e a professora Lou Zanetti durante a revisão de linguagem. Parecido com a alegria de um menino que escreve seu primeiro texto, me contagiei em perceber-me no início de novas trajetórias ainda a serem percorridas rumo a uma escrita mais bem elaborada.

Com orgulho, tenho a honra de poder ter submetido esse humilde estudo ao olhar atento de pesquisadores sociais de elevado quilate e preocupados em contribuir para um mundo melhor. Presenciar o olhar compartilhado de Doutores como Jawdat Abu-El-Haj; Antonio Cristian Saraiva Paiva; Leonardo Damasceno de Sá, Eliane Super-

ti e Leonardo Avritzer sobre o fenômeno da participação social na capital de um Estado do norte do Brasil, situado no estuário da foz do rio Amazonas, é uma oportunidade singular em um País onde o conhecimento nem sempre é entendido necessário ao desenvolvimento humano.

Por fim, e desde o início, sinto-me afortunado, pois, ao decidir enfrentar o desafio de trilhar um novo caminho nessa fase de minha vida, não esperava ser presenteado pelo destino da forma com a qual o fui. Em 2013, quando obtive do professor Jawdat Abu-El-Haj a confirmação de sua disponibilidade em me orientar percebi, na concatenação de suas palavras, que eu estava diante de uma pessoa muito especial. Com uma serenidade envolta em sábia discrição identificou meus limites e apontou trajetórias seguras ao alcance dos meus passos. Em vários momentos, com sua calma pragmática e voz suave, me incentivou, na condição de orientador e colega, a ponto de eu ter a sensação parecida com aquela que um irmão mais novo sente ao lado do mais velho que compartilha seus saberes. Obrigado, querido Jawdat, pela inestimável riqueza que me foi presenteada por sua pessoa em cada encontro.

SUMÁRIO

PREFÁCIO 19

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: O CAMINHO PERCORRIDO 25

2. MACAPÁ E SEU PROCESSO DE GESTÃO: O TUCUJU QUE SURGE DA FOZ DO RIO AMAZONAS 39

2.1 No Lado Esquerdo da Foz do Amazonas: uma trajetória contada 41

2.2 Sob a égide da redemocratização: quando o Tucujú contemporâneo surge 64

2.3 Considerações Gerais: que Tucujú é esse? 98

3. PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ 2013-2016: ENTRE O "POVO NO COMANDO" E A "PREFEITURA NA SUA RUA" 101

3.1 Democracia Participativa e Gestão Pública: algumas reflexões. 103

3.2 Plano Plurianual de Macapá 2013-2016: uma experiência Tucujú. 128

3.3 Considerações Gerais: do Povo no Comando à Prefeitura na sua Rua 176

4. OLHARES SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ 2013-2016: O QUE ELES TÊM A DIZER 181

4.1 Observações Preliminares: delineando o caminho. 183

4.2 Entre a Prefeitura, a Câmara e a Sociedade: análise das narrativas dos atores 192

4.2.1 Avanços e Apropriações 194

4.2.2 Conflitos e Disputas 203

4.2.3 Limites e Dificuldades 216

4.2.4 Desafios 237

4.2.5 Vinculações e Convergências Observadas 247

4.3 Considerações Gerais: o que os Tucujús têm a dizer 260

CONSIDERAÇÕES FINAIS 265

REFERÊNCIAS 275

APÊNDICES 307

ANEXOS 317

"O primeiro princípio da vida no novo mundo comum seria o respeito pelos seres humanos, nascidos e por nascer, com base em nosso amor comum pela vida e nosso perigo comum em face de nossos próprios poderes e inclinações destruidores. Este respeito emanaria da gratidão de cada geração para com as gerações anteriores por haverem-na permitido existir. Cada geração olharia para si própria como se fosse uma delegação escolhida por uma assembleia de todos os mortos e de todos os que ainda não nasceram para representa-la na vida. Os vivos encarariam então o dom da vida da forma que todo político deveria encarar sua eleição para um cargo (como uma missão temporária, a ser usada para o bem comum). Pois se a superfície do globo é a extensão do mundo, o tempo (que a política hoje é chamada a garantir) é a profundidade, e não podemos esperar que o mundo tenha coesão horizontal se ele não tiver, da mesma forma, uma coesão vertical. Nesse novo mundo, as pessoas da geração atual, se reconhecerem suas responsabilidades, serão os mais velhos dos avós, e seu papel será o de fundadores." (Jonathan Schell, O destino da Terra. 1982)

PREFÁCIO

O livro do professor Alexandre Gomes Galindo (Galindo) é fruto de uma das mais memoráveis defesas de tese de doutorado no Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Perante uma platéia de pesquisadores e tendo como integrantes da banca examinadora Leonardo Avritzer, presidente da Associação Brasileira de Ciência Política, expoente da teoria participativa no Brasil e parceiro do sociólogo português Boaventura de Souza Santos; Eliane Superti, Reitora da Universidade Federal do Amapá; Christian Paiva, coordenador institucional do Dinter (Doutorado Interinstitucional UFC-UFAP); e Leonardo Sá, professor da UFC, Galindo examinou uma questão que condensa o cerne da moderna analise política: como a distribuição concreta de poder na sociedade influencia as condições de vida dos cidadãos, determina a representatividade do sistema politico e forma a cultura de direitos que afeta a legitimidade das instituições governamentais.

A virtude acadêmica do livro de Galindo foi seu primor metodológico no estudo do modelo de administração participativa da gestão municipal da cidade de Macapá, durante a implementação do Plano Plurianual (2014-2017). Diversos recursos metodológicos foram utilizados: analise histórica e documental; observação participante; entrevistas e surveys; e aplicação de métodos dedutivos e heurísticos

derivados da teoria do sistema. Mergulhado numa pesquisa de campo que perdurou três anos, Galindo examinou o perfil e posicionamento dos diversos atores no processo participativo: a elite política do executivo e do legislativo; os gerentes e administradores públicos, a liderança e integrantes dos movimentos sociais.

Metodologicamente a pesquisa seguiu dicas do neo-institucionalismo, uma abordagem surgida de uma revisão critica do institucionalismo clássico. O institucionalismo original apresentado por Arendt Lijphart havia reduzido o processo politico a cinco variáveis, todas determinadas por instituições políticas formais governamentais e partidárias: o sistema eleitoral (majoritário/proporcional), o sistema partidário (bi ou multi), a relação entre executivo e legislativo (predominância), natureza do grupos de interesses (pluralistas ou corporativistas) e divisão de autoridade entre o poder central e as subunidade s(unitário ou federativo). Os críticos do institucionalismo levantaram três objeções ao institucionalismo: 1. formula uma visão do processo político que idealiza as democracias americana e europeias, uma espécie de tipo ideal weberiano, omitindo analise de outras experiências democráticas, a exemplo dos países latino americanos; 2. limita-se aos arranjos institucionais formais, desconsiderando como as mudanças sociais, culturais e econômicas influenciam as praticas políticas intra e inter as instituições formais e 3. desconsidera o fato de que quem governa, ou seja, quem ocupa posições de liderança no sistema político, não necessariamente é quem detém a maior influência sobre as agendas políticas e, eventualmente, sobre o desenho das políticas públicas.

Destas críticas ao institucionalismo clássico surgiram três novas versões: o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo racionalista. O que marca todas as vertentes do neo-institucionalismo é a ampliação do conceito da instituição para além da definição original restrita aos órgãos governamentais. A instituição passa a englobar procedimentos, protocolos, normas e conven-

ções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Ainda a instituição abrange a ordem constitucional e os procedimentos recorrentes em todas as organizações complexas, sejam governamentais, privadas ou sindicais.

O institucionalismo histórico foca as tradições políticas que fundam práticas formais e informais que estabelecem o ambiente de interação e de conflitos dentro da comunidade política e das estruturas econômicas e que explicam como certos interesses são privilegiados em detrimento dos outros. O institucionalismo sociológico prioriza a cultura e os valores sociais que guiam a interação entre as instituições governamentais e os cidadãos. Neste sentido, a cultura política é compreendida como valores que revelam as expectativas positivas e negativas que os cidadãos compartilham em relação à vida política, às elites e burocracias governamentais. Finalmente, o institucionalismo racionalista analisa o cálculo racional do cidadão, medição do custo e beneficio do voto em relação às opções partidárias vigentes no jogo político competitivo. Nesta analise entra a teoria do jogo, onde todos os atores, sejam públicos ou privados, agem numa arena de interação guiada pela escolha racional.

Enquanto o neo-institucionalismo marca a metodologia de pesquisa da obra de Galindo, a sua inspiração teórica veio de uma tradição progressista definida por Avritzer e Boaventura como uma política não-hegemônica. Na Europa se associa às obras de Claude Lefort, Cornelius Castoriadis, Jurgen Habermas e Boaventura de Souza Santos; na America Latina a Norberto Lechner, Atílio Boron e Jose Nun e, no Brasil, a Eder Sader, Leonardo Avritzer, Evelina Dagnino, Maria da Gloria Gohn e Ligia Luchmann. Quatro premissas guiaram essa teoria, todas direcionadas a corrigir as distorções da democracia representativa no sentido de promover a participação politica como meio de controle social.

A chave da ligação entre a democracia representativa e a participação social seria o conceito de esfera pública como espaço de delibera-

ção democrática. As quatro hipóteses são: primeira, a democracia não se reduz ao procedimento politico-eleitoral, mas descreve um modo de vida que demanda uma prática pedagógica em todas as esferas da vida social. Segunda, democracia não se limita às instituições governamentais, mas à existência de espaços públicos de deliberações que influenciam o sistema politico entre as eleições. Esse espaço deliberativo demanda a igualdade de acesso, a liberdade de expressão e a clareza argumentativa do senso comum, ou seja, uma linguagem lógica e compreensível, desmistificando e revelando a diversidade de interesses e dos processo da distribuição real de poder na sociedade. Terceira, as deliberações precisam traduzir a linguagem deliberativa em demandas políticas e procedimentos administrativos, principalmente nas esferas locais onde existem melhores condições objetivas. Quarta, a tradução da linguagem deliberativa em políticas concretas legitima a cultura democrática, permite maior diversificação social, fluidez de comunicações, redução da dominação oligárquica e distribuição equitativa de riqueza material.

Seguindo os apontamentos metodológicos do neo-institucionalismo, a pesquisa de campo do processo participativo ocorrido durante a elaboração do Plano Plurianual de Macapá, reconstruiu a historia política do Amapá, da colonização à emancipação em 1988, focando a elite política e seu modo de governar; mapeou os atores políticos (executivo-legislativo), sociais (movimentos organizados e conselhos) e burocráticos (administração pública), principalmente a partir de 2014, quando um novo grupo político assumiu o comando da prefeitura de Macapá; e observou e documentou as mobilizações da sociedade civil, os conflitos de interesses e as conciliações promovidas pelo "Congresso do Povo", uma instância deliberativa envolvendo 700 delegados selecionados em assembleias para opinar sobre Plano Plurianual (2014-2017).

Desta pesquisa, foram sintetizados 11 enunciados em dialogo com a hipótese teórica inicial em torno dos efeitos da participação políti-

ca sobre a distribuição objetiva do poder político e seus resultados sociais. Os enunciados de 1 a 5 pertencem as hipóteses levantadas pelo institucionalismo histórico. Apresentam as particularidades históricas da formação do Amapá: as elites políticas militares que governaram o território até 1988, as novas elites da fase democrática ao se emancipar em 1988 e o rompimento com o padrão tradicional do familismo politico em 2014 com a ascensão de novo grupo ao comando da prefeitura de Macapá. Os enunciados de 6 a 8 descrevem questões típicas do institucionalismo sociológico sobre a cultura política e o sistema de valores que guiam as expectativas positivas e negativas dos cidadãos. Nesta parte Galindo mostrou que apesar do discurso participativo integrar todos os programas políticos anteriores, em 2014 o discurso passou ao terreno da pratica objetiva, mudando as atitudes do cidadão comum. Os enunciados de 9 e 10 mergulham nas escolhas racionais dos diversos atores dentro do processo participativo, pontuados por conflitos, negociações e consensos. Esse processo acontece tanto na elaboração inicial como na fase de implementação.

O enunciado 11 apresenta os avanços, as dificuldades e os recuos do exercício do novo modo de governar. Mostra como o avanço participativo ocorreu num espaço público de deliberações, a exemplo do Congresso do Povo. Mostra como o excesso de demanda causou, aparentemente, um recuo político da participação para reposicionar as instituições governamentais e elevar a sua eficiência administrativa. O recuo implicava uma diminuição da abertura do comando politico à presença de uma sociedade ativa. Porém, terminado o ciclo e apesar do impasse na participação, o sistema politico adquiriu maior representatividade e a administração pública elevou sua funcionalidade.

Termino esse prefácio agradecendo ao Galindo e ao Programa de Doutorado Interinstitucional UFC-UFAP a oportunidade de compartilhar conhecimentos, amizade e experiências. Foram quatro anos de fraternos contatos que revelaram um novo Brasil em gestação. Neste momento de crise política aguda, que abala a esperança na democra-

cia brasileira, os avanços do planejamento participativo deixam um rastro de crença quanto a real possibilidade de reconciliação entre desenvolvimento econômico, liberdade política e equidade social, vista não mais como mera utopia, mas uma realidade concreta viabilizada por um novo modo de governar.

Jawdat Abu-El-Haj
Professor titular da Universidade Federal do Ceará vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia

1
CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: O CAMINHO PERCORRIDO

O escopo principal nesta trajetória que se inicia é o de desenvolver um estudo sobre o processo de interlocução entre integrantes da sociedade civil e o poder público em Macapá (Capital do estado do Amapá), dando relevo à análise das dinâmicas de participação dos munícipes no processo político de elaboração e execução do planejamento municipal, através da implantação de um desenho institucional de gestão compartilhada proposto pela equipe de governo que assumiu a administração pública durante o período de 2013 a 2016.

O Amapá, que desde 1943 encontrava-se na condição de Território da União governado por lideranças indicadas pelo regime militar, passou a possuir autonomia política, administrativa e econômico-financeira, na qualidade de Unidade Federativa, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Detentor de estruturas políticas, econômicas, sociais e administrativas embrionariamente presentes antes da estadualização, o Amapá tem passado, a partir de então, por intensas transformações espaciais e políticas que gravitaram principalmente na consolidação das esferas institucionais de gestão do Estado e de seus municípios, gerando significativas mudanças nas tessituras e dinâmicas da sociedade.

O exercício de institucionalização de ambientes públicos de integração entre segmentos da sociedade e governo, envolvendo deli-

berações políticas, ganhou espaço no Amapá a partir de meados da década de 1990, através de debates sobre questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável nas áreas ambiental, social e econômica, e, posteriormente, com a disseminação da formação de conselhos de políticas setoriais, da realização de conferências setoriais e da elaboração participativa de Planos Diretores. Nesse período, de aproximadamente três décadas de emancipação territorial, os esforços para promover a construção de um processo democrático que ampliasse e garantisse espaços participativos de deliberações no estado do Amapá foram mais influenciados pelas induções institucionais do Governo Federal, em função de uma política macro, do que por intenções explícitas geradas por iniciativas próprias dos governos locais. As experiências de participação que foram localmente induzidas estiveram relacionadas à elaboração participativa de emenda parlamentar, de orçamento municipal e de Plano Plurianual.

Macapá, capital do Amapá desde 1944, elevada à categoria de cidade em 1856, envolvida em um contexto que buscava garantir a colonização amazônica, é, atualmente, considerada o principal núcleo populacional, econômico e administrativo com forte poder indutor da condução política no Estado. O desenvolvimento do processo democrático de Macapá acompanhou o mesmo caminho percorrido no âmbito da Unidade Federativa como um todo, à medida que o município historicamente foi, e ainda é, o principal *locus vivendi* no qual parte significativa das tramas sociais e políticas das duas instâncias se desenvolvem e se influenciam mutuamente.

Decerto, por mais que Amapá e Macapá sejam Entes Federativos autônomos, a intercessão identitária e territorial da sociedade que define cada Ente faz com que os mosaicos políticos e sociais estejam profundamente emaranhados nos limites da municipalidade, havendo, em determinados períodos, a substituição/troca de grupos concorrentes da elite política local nos postos de comando de cada esfera. Desse modo, o desafio histórico do processo de construção de um

modelo de democracia participativa permanece como temática relevante em nível municipal, principalmente pelo fato de que é no município que o cidadão reside e vivencia os resultados das decisões políticas da região.

Desde a criação do Estado, em 1988, a condução política de Macapá passou pela elaboração e execução de Planos Plurianuais desenvolvidos no início de cada mandato dos prefeitos eleitos conforme os ritos institucionais vigentes, havendo forte influência dos aspectos técnicos e da participação dos atores políticos na elaboração desses Planos, em especial os que integravam as esferas administrativas do poder público. A participação dos diversos segmentos da sociedade civil macapaense, no processo de estabelecimento da agenda de planejamento e de gestão municipal, em sua maior parte, tem se apresentado tímida e centrada principalmente em representantes de organizações institucionalizadas vinculadas às classes empresariais, ONGs e Associações Comunitárias.

Entretanto, o processo de elaboração do Plano Plurianual de Macapá, em 2013, e sua posterior execução, contou com a participação de uma parcela expressiva de membros da sociedade civil diretamente indicados pelos moradores do município, compondo uma rede de pessoas de diversos segmentos sociais diretamente vinculadas aos processos deliberativos nessa etapa da construção das políticas. Esse processo marcou uma ruptura na forma com que a administração pública municipal vinha conduzindo os procedimentos de elaboração do planejamento e da gestão da participação no desenvolvimento das políticas locais.

Esse fato se mostrou oportuno e relevante elemento passível de análise, à medida que representou uma iniciativa local de incorporação de um modelo participativo de gestão, cujo propósito declarado pelos integrantes da nova elite política que assumia a administração municipal indicava a intenção de promover mudanças permanentes na cultura de gestão. Consequentemente, esse trabalho teve a inten-

ção de lançar o olhar sobre as formas e dinâmicas locais de interlocução entre a sociedade e o poder público na condução do projeto político de gestão em Macapá, utilizando como objeto de análise o processo de elaboração e execução do Plano Plurianual do Município durante o período de 2013 a 2016.

Sem a pretensão de apresentar avaliações de resultados e efetividades das políticas públicas implementadas no recorte temporal estabelecido, a intenção de elaborar o presente estudo surge como fruto de uma inquietação fundamentada na seguinte pergunta de partida: *De que maneira se configurou o processo democrático de participação social na gestão política de Macapá, no período de 2013 a 2016, tendo-se como objeto de análise a elaboração e a execução do Plano Plurianual do Município para o quadriênio 2014-2017?*

A presente pergunta de partida agrega questões norteadoras que amparam os esforços de pesquisa nas perspectivas do processo histórico de Macapá e da configuração de sua elite política local (Perspectiva Histórica e da Política Local); das dinâmicas institucionais de gestão participativa implementadas durante os anos de 2013 a 2016 (Perspectiva Normativa e Institucional) e das percepções dos atores sociais no que se refere aos avanços, apropriações, conflitos, dificuldades e desafios relacionados aos processos de elaboração e execução do Plano Plurianual do Município de Macapá para o quadriênio 2014-2017 (Perspectiva dos Atores Sociais).

Sob a perspectiva histórica e da política local, sobressaem duas questões de caráter contextual: De que modo se configura o processo de desenvolvimento do Município de Macapá e de sua elite política local? De que modo o processo de participação social se integra nessa dinâmica de desenvolvimento?

Sob a perspectiva normativa e institucional emergem três inquietações vinculadas à proposta de gestão implementada pela Prefeitura de Macapá no período delimitado pelo recorte da pesquisa: De que modo as intencionalidades de implantação de um processo par-

ticipativo de gestão foram integradas ao planejamento dos governos que assumiram a administração pública de Macapá após a criação do Estado do Amapá? De que modo o processo participativo integrou a ideologia, filosofia e plataforma da equipe de governo que assumiu a administração pública de Macapá nos anos de 2013 a 2016? De que modo os membros do governo municipal incorporaram o desenho participativo na estrutura da Prefeitura e nas dinâmicas de elaboração e execução do Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017?

Sob a perspectiva dos atores sociais, duas indagações surgem como relevantes norteadoras do estudo: De que modo a sociedade civil exerceu autonomia, iniciativa e capacidade de ação perante o poder público no processo de elaboração e execução do plano Plurianual durante o período de 2013 a 2016? Como se configuraram os avanços, apropriações, conflitos, dificuldades e desafios percebidos pelos principais atores que participaram desse processo?

Assumindo o pressuposto de que a interlocução da sociedade com o poder público é elemento central na construção e efetivação de projetos políticos de gestão participativa, o atual estudo engloba os seguintes objetivos de pesquisa integrados e ancorados nas três perspectivas que amparam as inquietações acima apresentadas: a) Descortinar elementos que contextualizam a ambiência macapaense sob a perspectiva do seu desenvolvimento e da configuração de sua elite política local; b) Resgatar as características das dinâmicas institucionais de gestão participativa induzidas pela Prefeitura do Município de Macapá relacionadas à elaboração e execução do Plano Plurianual no período de 2013 a 2016; e c) Apontar avanços, apropriações, conflitos, dificuldades e desafios vinculados ao desenho institucional de gestão participativa implementado pela equipe de governo que assumiu a administração pública do Município de Macapá no ano de 2013.

Considerando-se o caráter qualitativo do estudo, as preocupações relacionadas à configuração dos componentes que integraram o de-

senho metodológico estiveram voltadas principalmente para proceder uma adequada concatenação entre as perspectivas da pesquisa, seus eixos teóricos e as abordagens metodológicas usadas para coleta, análise e interpretação dos dados. Cada perspectiva de estudo, utilizada para abordar o processo participativo na gestão política de Macapá, demandou esforços diferenciados para o estabelecimento do alinhamento entre os elementos teóricos e empíricos circunscritos a cada conjunto de questões norteadoras.

Na perspectiva histórica e da política local, o objetivo dos esforços de pesquisa se concentrou em evidenciar elementos de caráter contextual que buscaram resgatar, desde sua origem até a contemporaneidade, fatos, trajetórias e conexões de caráter histórico, social e político que estabelecem contornos sobre o processo de configuração da regionalidade que caracteriza Macapá como Município. Nessa perspectiva, a obtenção de documentos históricos, somada à pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas com pesquisadores locais e resgate de informações nos registros do Tribunal Superior Eleitoral, compuseram os principais métodos utilizados para a coleta de dados. O tratamento das informações obtidas se adequou à natureza de cada conjunto de dados, perpassando pela análise documental, análise de conteúdo e utilização de técnicas de análise descritiva de dados quantitativos.

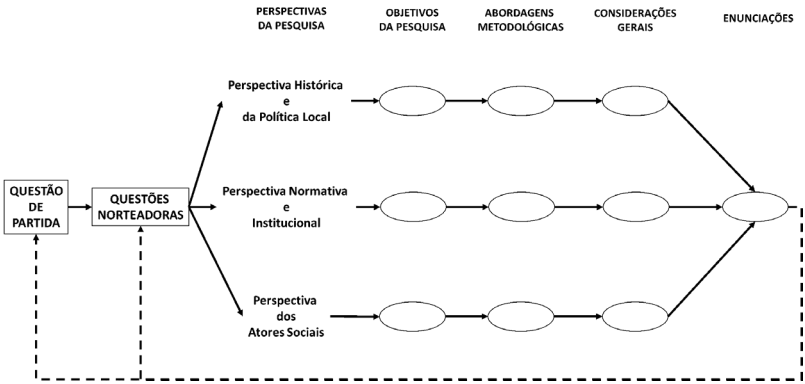
Na perspectiva normativa e institucional, a atenção se voltou para identificar as características das dinâmicas induzidas pelo governo de Macapá na implantação da proposta de um novo modelo de gestão participativa nos anos de 2013 a 2016. Nessa perspectiva, a obtenção de documentos oficiais oriundos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores e a realização de entrevistas com membros da administração pública municipal foram os principais meios usados para coleta de dados relacionados à maneira pela qual a participação social tem sido abordada na elaboração do planejamento público municipal e de que modo o governo que assumiu a administração de Macapá,

em 2013, elaborou o planejamento plurianual e configurou a gestão da participação durante os quatro anos de mandato. O processamento das informações geradas foi realizado através da aplicação de técnicas de análise documental, e de análise de conteúdo, com o propósito de resgatar os elementos vinculados aos processos de gestão da participação contidos nas peças de planejamento municipal desde a criação do estado do Amapá e os elementos que distinguiram o desenho participativo adotado pelo governo municipal que exerceu o mandato no período compreendido no recorte deste estudo.

Na perspectiva dos atores sociais, os esforços de pesquisa buscaram elucidar avanços, apropriações, conflitos, dificuldades e desafios percebidos no desenho institucional de gestão participativa implementado pela equipe de governo. Assim, a entrevista com representantes da prefeitura municipal, vereadores e representantes da sociedade que participaram do processo de elaboração e execução do planejamento plurianual do município foi a principal técnica de coleta de dados, utilizando-se a análise de conteúdo das entrevistas como procedimento metodológico de processamento e sistematização das informações geradas.

Os resultados obtidos nas estratégias de campo e de processamento das informações, em cada perspectiva, foram agrupados em considerações gerais e, posteriormente, associados em forma de enunciados que incorporaram afirmativas direcionadas às questões norteadoras relativas ao processo de gestão participativa implementado no período de 2013 a 2016 (Figura 1).

Figura 1 – Representação esquemática do desenho geral da pesquisa adotado para o estudo sobre o processo de gestão participativa implementado pela Prefeitura Municipal de Macapá no período de 2013 a 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor.

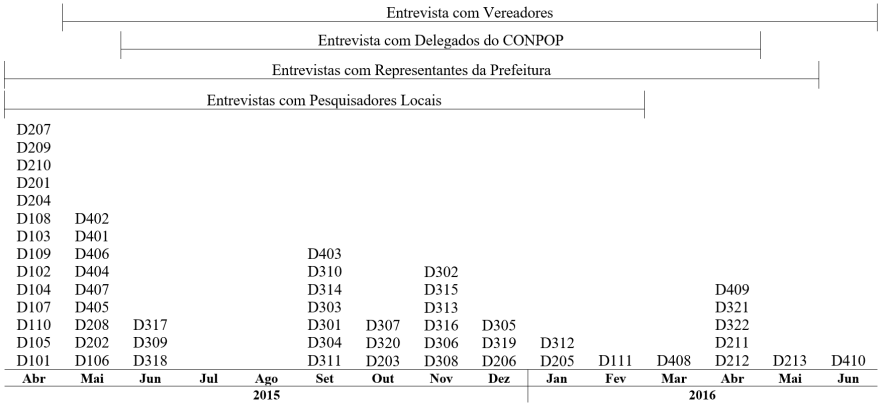
A pesquisa foi realizada durante o período de junho de 2013 a setembro de 2016, perfazendo uma etapa inicial de sondagem preliminar até janeiro de 2015, com o propósito de mapear os principais atores sociais representativos e canais de acesso a informações, obtendo-se, em março do mesmo ano, anuência e autorização do Prefeito e do Presidente da Câmara Municipal de Macapá para proceder observações, entrevistas e análise de documentos oficiais.

Enquanto o processo de obtenção de documentos oficiais se estendeu de fevereiro de 2015 até setembro de 2016, a abordagem de campo voltada para a realização das entrevistas foi efetuada de abril de 2015 a junho de 2016, envolvendo diálogos com onze pesquisadores locais (Apêndice A), treze representantes da prefeitura municipal (Apêndice C), dez vereadores (Apêndice D) e vinte e dois membros da sociedade envolvidos nos processos de elaboração e execução do planejamento municipal (Apêndice E).

Para seleção da amostra dos sujeitos a serem entrevistados na pesquisa foi levado em consideração as pessoas, as situações e os lugares que estiveram vinculados às dinâmicas de gestão participativas impulsionadas pela prefeitura, de tal monta que o conjun-

to selecionado de modo intencional fosse representativo para o estudo que estava sendo desenvolvido. A linha do tempo com a distribuição dos entrevistados e os horizontes do esforço de campo empreendido para cada categoria de sujeito encontram-se descriminados na Figura 2.

Figura 2 – Distribuição das entrevistas e horizontes de esforço de campo empreendido para cada categoria de sujeito da pesquisa*.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) Na Linha do Tempo, a identificação dos sujeitos que foram entrevistados nesta pesquisa é descrita pelos seus respectivos códigos: Os códigos que iniciam com D1 referem-se aos pesquisadores locais; os que iniciam com D2 referem-se aos representantes da Prefeitura; os que iniciam com D3 referem-se aos representantes da sociedade; e os que iniciam com D4 referem-se aos Vereadores. Detalhes sobre critérios de seleção, sinopse curricular, listagem das identificações codificadas dos entrevistados e diretrizes dos roteiros das entrevistas encontram-se descritos nos Apêndices A, C, E e F.

Ainda na dimensão empírica do estudo, durante outubro de 2014 e maio de 2016, foram realizadas vinte e nove observações catalogadas com anotações descritivas e reflexivas em cadernetas de campo, nelas constando: uma visita de observação em uma reunião com moradores durante a execução de serviço de asfaltamento em um loteamento do município; dez visitas de campo em uma ação integrada

da prefeitura realizada em um dos bairros da zona norte da cidade; acompanhamento, em quatorze reuniões, de uma das equipes de gestão integrada da prefeitura; acompanhamento, em duas reuniões, de membros do Conselho Popular formado por representantes da sociedade; acompanhamento de uma ação integrada, durante quatro dias, em um dos distritos do Município de Macapá, e o acompanhamento do 3º Congresso do Povo realizado em dois dias de atividade na sede do município.

É importante destacar que esses esforços de observação não integraram explicitamente o desenho do estudo como mais uma perspectiva de pesquisa a ser sistematizada e analisada metodologicamente, de tal forma que gerasse afirmações passíveis de comporem o conjunto de enunciações finais do estudo. Entretanto, esses esforços de observação foram utilizados como elementos de amparo contextual na aproximação do pesquisador frente à realidade durante o processo de tratamento e sistematização dos dados obtidos na pesquisa.

Por mais que o desenho de pesquisa adotado apresente a possibilidade de agrupar enunciados que elucidem elementos vinculados ao processo de interlocução entre integrantes da sociedade macapaense e o poder público, também apresenta algumas demarcações que devem ser consideradas quando se referem aos limites da trajetória percorrida.

Nesse sentido, o recorte histórico não se propôs a perpassar o resgate de fatos e acontecimentos ligados às características das disputas políticas e partidárias do cotidiano macapaense entre as elites locais, nos períodos pré e pós-estadualização do Amapá. A abordagem relativa à análise da elite política local também foi delimitada. Nesse caso, o recorte assumido conteve-se apenas ao campo político eleitoral lastreado nos dados do Tribunal Superior Eleitoral. No que se refere ao recorte documental, foram considerados todos os documentos aos quais o acesso foi permitido, e apenas apenas alguns documen-

tos não foram obtidos dada a dificuldade de localizá-los nos arquivos públicos, especialmente as peças de planejamento do Município de Macapá para os quadriênios de 1990 até 1993 e de 1994 até 1997. Por fim, no que diz respeito ao tratamento dos relatos contidos nas entrevistas, foi adotada a análise de conteúdo como abordagem frente às percepções explicitamente declaradas. Sob esse aspecto, o recorte analítico não se propôs a identificar e confrontar discursos implícitos subjacentes às narrativas dos atores que assumiram o papel de sujeitos da pesquisa.

A partir do exposto, além desta primeira parte, em que se apresentam as considerações iniciais deste estudo, o trabalho inclui outras quatro, acrescidas, posteriormente, por seções que agrupam as fontes bibliográficas utilizadas e os conjuntos de apêndices e anexos que também integram esse banco de memória da pesquisa.

A segunda parte — *Macapá e seu processo de gestão: o Tucuju que surge da foz do rio Amazonas* — assume a perspectiva de resgate contextual histórico e da política local, sendo destacados, inicialmente, fatos, atores e processos considerados relevantes na formação de Macapá, através da construção de uma narrativa ancorada na bibliografia produzida por autores regionais, somada a diversos outros estudos e documentos publicados sobre a história e características da região amampaense desde as evidências da descoberta desse território pelos portugueses. Nesse resgate, a criação do estado do Amapá, fruto da promulgação da Constituição Federal de 1988, torna-se uma linha divisória que marca o início do desenvolvimento de profundos processos de transformação espacial, social, econômica e política no Município de Macapá, inclusive com renovação das elites políticas locais.

Fundamentada nos dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral e de pesquisa de reputação, esta parte da Tese trata também das configurações consideradas representativas das elites políticas locais que se inserem no campo político-partidário através dos

pleitos eleitorais a partir da criação do estado do Amapá. Nesse cenário são identificados componentes que integram grupos familiares, partidos políticos e lideranças locais envolvidos na esfera política macapaense.

A terceira parte — *Plano Plurianual do Município de Macapá 2013-2016: entre o "Povo no Comando" e a "Prefeitura na sua Rua"* — percorre a perspectiva normativa e institucional do estudo, tecendo, inicialmente, um breve resgate teórico que destaca algumas características relevantes associadas à democracia participativa, na qualidade de categoria analítica, para, em seguida, direcionar o olhar à dimensão empírica das dinâmicas que caracterizaram a implantação da proposta de gestão participativa pelo governo que assumiu a administração pública de Macapá em 2013, em especial àquelas relacionadas ao processo de elaboração e execução do Plano Plurianual do Município.

Na reflexão teórica, a participação é analisada como elemento fundante do conceito de democracia, entendida como fenômeno que possui singularidades enquanto manifestação, para, em seguida, serem apresentadas as características da democracia liberal-representativa como modelo incorporado por diversos países após a segunda metade do século XX e, logo em seguida, serem apresentados elementos que distinguem a democracia participativa como alternativa possuidora de estreitas vinculações com as lacunas da representatividade. Dando continuidade a esse ensaio, são tecidas algumas considerações sobre as transformações do modelo de gestão pública praticado no Brasil e sobre as práticas institucionalizadas de gestão participativas que vêm sendo implementadas a partir do final da década de 1980.

Sob a perspectiva da abordagem empírica, nesta parte do trabalho realiza-se uma leitura das intencionalidades declaradas de abertura de canais de diálogo com a sociedade e de gestão da participação nos processos de elaboração e execução do planejamento municipal

dos governos eleitos após a criação do estado do Amapá. Nessa leitura, identificam-se evidências de que, em 2013, houve os maiores esforços de mobilização para elaboração compartilhada do planejamento municipal e de alocação de recursos em programas de gestão da participação no planejamento plurianual do município. Também se descreve e se analisa a trajetória de implantação da proposta de gestão ampliada do governo que assumiu a administração municipal nos anos de 2013 a 2016, implantando experiências participativas com modelos e denominações variadas: "O Povo no Comando", "Congresso do Povo", "Prefeitura na sua Rua", dentre outras.

A quarta parte — *Olhares sobre o processo participativo na construção do Plano Plurianual do Município de Macapá 2013-2016: o que eles têm para dizer* — assume a perspectiva de análise frente às narrativas dos atores sociais envolvidos e apresenta a identificação dos principais avanços gerados pela incorporação dos preceitos da participação na gestão municipal; dos principais empoderamentos ocorridos nesse processo; dos conflitos e disputas que se configuraram nas arenas compartilhadas pelos atores sociais; dos limites e dificuldades encontrados, e dos desafios que se apresentaram vinculados ao desenho de gestão participativa adotado pelo governo municipal no período de 2013 a 2016.

O mergulho dado neste capítulo incorpora, em sua trajetória, uma abordagem com destacada predominância empírica sobre os aspectos que foram considerados relevantes para que se pudesse realizar uma análise do processo participativo mais aproximada daqueles que integraram o cotidiano. Também foram apontadas vinculações e convergências entre avanços, apropriações, conflitos e dificuldades em relação às cinco características consideradas marcantes na experiência macapaense de implantação da gestão participativa nos moldes institucionais desenvolvidos pelo governo.

A quinta e última parte — *Considerações Finais* — tece um apanhado condensado da trajetória percorrida nas seções anteriores, in-

tegrando as considerações gerais de cada perspectiva de análise em enunciados que assumem a condição de afirmativas sobre o contexto histórico e político macapaense, e sobre o processo de gestão participativa implementado no período de 2013 a 2016, que vão ao encontro das principais questões norteadoras deste estudo

O processo histórico de desenvolvimento de uma proposta de democracia participativa no Brasil tem perpassado, a partir do final da década de 1980, a implantação e o amadurecimento de uma quantidade diversificada de modelos e dinâmicas institucionais de compartilhamento de espaços entre governos e indivíduos da sociedade, em relação ao estabelecimento de consultas, deliberações e fiscalizações relacionadas à elaboração e execução de políticas em diversas áreas e setores da gestão pública.

Essas práticas de gestão compartilhada, desenvolvidas no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, têm proporcionado a abertura de canais de interlocução entre sociedade e poder público, com desenhos diferenciados que se ajustam às realidades de cada experiência. Dessa forma, apresenta-se este estudo como uma proposta de contribuição aos esforços de elucidação das características inerentes às práticas democráticas que vêm sendo implementadas mediante iniciativas de governos locais na condução da gestão pública.

2

MACAPÁ E SEU PROCESSO DE GESTÃO: O TUCUJU QUE SURGE DA FOZ DO RIO AMAZONAS

"Estabeleça-se um Governo em Macapá, que garanta o viver nessa e em outras ilhas da foz do Amazonas, e em breve ellas se povoarão, e pagarão ao paiz com juros onzeneiros essa simples protecção." (Candido Mendes, Pinsonia, 1868)

"Quem nunca viu o Amazonas nunca irá entender a vida de um povo de alma e cor brasileiras; suas conquistas ribeiras, seu ritmo novo. Não contará nossa história por não saber e por não fazer jus; não curtirá nossas festas tucujus. Quem avistar o Amazonas, nesse momento, e souber transbordar de tanto amor, este terá entendido o jeito de ser do povo daqui." (Jeito Tucuju[1]-Música Popular Amapaense de Val Milhomem e Joãozinho Gomes)

A tarefa de tecer contextualizações sobre Macapá[2], elucidando seu processo de desenvolvimento histórico, suas dinâmicas sociais e os

1. Tucuju: povo indígena extinto que vivia no Território Amapaense, cuja expressão atualmente também é utilizada para designar tudo o que possa nascer ou pertencer ao município de Macapá ou ao estado do Amapá. (ARAÚJO; ARAÚJO, 2012).

2. Macapá: palavra de origem tupi que significa "lugar das bacabas". Bacaba é fruto da bacabeira (família das *palmáceas* do gênero *oenocarpus*) cujo caule atinge até 20 metros de altura. Seu fruto é de consumo idêntico ao do açaí, seus restos da maceração são usados para ração de animais, seu óleo é utilizado para combater infecções e as folhas são usadas para cobrir casas (ARAÚJO; ARAÚJO, 2012).

principais agentes políticos que participaram das suas transformações, nos remete a uma rica amálgama que, na definição dos propósitos e delimitação do escopo deste estudo, nos leva a deixar à margem alguns elementos que poderão, em outro momento, ser mais detalhadamente resgatados.

Inicialmente, serão abordados fatos, atores e processos considerados relevantes na formação de Macapá, através da construção de uma narrativa ancorada na bibliografia que vem sendo produzida por autores regionais, somada a diversos outros trabalhos e documentos publicados sobre a história e as características da região amampaense desde as evidências de descoberta desse território pelos portugueses.

Em sequência, com base nos dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral, somados aos resultados obtidos em entrevistas episódicas com onze pesquisadores da realidade sociocultural, política e econômica amapaense, apresentam-se as configurações consideradas representativas das elites políticas locais que se inseriram no campo político-partidário através dos pleitos eleitorais a partir da criação do estado do Amapá.

Entretanto, vale destacar que as narrativas que buscam configurar traços, trajetórias, espaços e tempos da sociedade macapaense carregam em si o senso comum de que o Município de Macapá e o estado do Amapá, mesmo possuindo características que os tornam singulares, incorporam vinculações estreitas em seus processos de formação histórica, social, econômica e política de tal monta que, muitas vezes, se confundem como um só.

A partir dessa perspectiva, dificilmente se concebe uma sociedade macapaense sem percebê-la emergente de um processo político e econômico de exploração, disputa e ocupação da foz do rio Amazonas por diversos atores, assumindo roupagens diferenciadas em cada período de sua história.

2.1 NO LADO ESQUERDO DA FOZ DO AMAZONAS: UMA TRAJETÓRIA CONTADA

Evidências históricas apontam para certa fragilidade na demarcação do início século XVI como corte temporal fundante do descobrimento das terras brasileiras, pois o nome Brasil e suas variantes ortográficas, representando certa ilha ao longo do oceano Atlântico, integram a cartografia histórica desde 1325, havendo, inclusive, registros em documentos comerciais e legais europeus que os liga a uma mercadoria, representada por uma madeira e tintura dela extraída, desde o século XII (MENEZES, 2011).

Entretanto, foi a partir do descobrimento do "Novo Mundo" pelo genovês Cristóvão Colombo, representando a Coroa Espanhola, em 1492, que houve efetivamente uma aceleração do processo exploratório das terras que integram o continente americano em toda a sua extensão, refletindo-se em mudança de crenças, representações geográficas e de estratégias de legitimação de conquistas (RABELO, 2009; VARGAS,1995; VELOSO FILHO, 2012).

A política de sigilo adotada pela Coroa Portuguesa no século XV, que visava encobrir estrategicamente iniciativas exploratórias de *terras d'além mar*, buscava ocultar descobertas nessa zona ultramarina até que Portugal pudesse estabelecer seu domínio firmemente no Oriente (ESPÍNOLA, 2001, p. 208-239). Fundamentado na existência dessa política, Dos Santos (2003) diz ser plausível a hipótese do descobrimento velado da costa brasileira no estuário do rio Amazonas, no ano de 1498, por Duarte Pacheco Pereira, aportando inicialmente no arquipélago do Bailique, atual distrito de Macapá, e, posteriormente, seguindo em direção ao arquipélago do Marajó. Esta expedição de reconhecimento das terras do Novo Mundo é exposta pelo próprio cosmógrafo quando afirma que

> *"[...] por tanto bemaventurado Principe temos sabido & visto como no terceiro anno de vosso Reynado do hano de nosso Senhor de mil quatrocentos noventa & oito donde NOS vossa alteza mandou descobrir ha parte ou-*

cidental passando alem ha grandeza do mar ociano honde he hachada & naveguada huma tam grande terra firme com muitas & grandes Ilhas ajacentes a ella que se estende a satenta graaos de Ladeza da linha equinocial contra ho polo ártico [...] (PEREIRA, 1892. p.7)"

Impulsionada por contornos políticos e diplomáticos que incluíam os efeitos da assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 1494, e das expedições espanholas após a descoberta da América, a Coroa Portuguesa assumiu explicitamente a posse de suas terras em continente americano, em abril de 1500, após a frota de Cabral avistar o Monte Pascoal na costa do litoral da Bahia (FONSECA, 2001, p. 37-73; THOFEHRN, 1957).

Na sua contraparte, desde janeiro do mesmo ano, a Coroa Espanhola, visando demarcar suas posses, também percorria a América do Sul indo do cabo de Santo Agostinho, em Pernambuco, até o extremo norte do continente com as expedições dos primos Vicente Yáñez Pinzón e Diego de Lepe, apontados como os primeiros exploradores Espanhóis a navegar nas orlas das terras do Amapá que estavam localizadas no domínio espanhol, conforme estabelecido pelo Tratado de Tordesilhas (DOMINGO, 2014; ESPÍNOLA, 2001). Para Dos Santos (2003), por mais que Pinzón tenha tido maior visibilidade em sua expedição como descobridor histórico do Brasil, foi Diego de Lepe que, inicialmente, teve contato com os rios que banham o Amapá destacando-se algumas evidências que sinalizam que o respectivo navegante percorreu o rio Oiapoque e vivenciou o fenômeno da pororoca.

Com a integração entre as Coroas Espanhola e Portuguesa, em 1580, foram efetivadas pela União Ibérica diversas medidas com o propósito de garantir o controle do estuário do rio Amazonas frente ao aumento da frequência de expedições inglesas, irlandesas, holandesas, e francesas no continente, visando estabelecer domínios. Dentre elas vale destacar a criação da Capitania do Grão-Pará, buscando garantir o controle do lado direito da foz, em 1616, consolidando Be-

lém como ponto estratégico (AMARAL, 2010) e a criação da Capitania do Cabo do Norte (Figura 3) ao lado esquerdo, em 1637, englobando um traçado territorial similar ao que hoje se denomina estado do Amapá (SARNEY; COSTA, 2004).

Figura 3 – Capitania do Cabo do Norte (1637-1686).

Fonte: Dos Santos (2013, p.89)

Até 1640, final do período em que vigorou a aliança entre as Coroas da União Ibérica, as tentativas de colonização da Capitania do Cabo do Norte foram malsucedidas, e no ano de 1686, conforme descreve Reis (1949, p.26-30), ela é incorporada aos bens da Coroa Portuguesa como parte da Capitania do Grão-Pará, havendo ainda forte e conflituosa presença guiano-francesa em suas terras. Desde então, intensificaram ações na região com o propósito de garantir a sua posse efetiva por parte dos portugueses e luso-brasileiros, usando a cidade de Belém como ponto de controle e prospecção militar, administrati-

va e comercial. Dentre elas, detalhadas por Dos Santos (2013) e delimitadas ao propósito deste estudo, podemos mencionar a construção do Forte Santo Antônio de Macapá[3] em 1688; construção do Forte Macapá[4] em 1738; estabelecimento do assentamento de imigrantes açorianos em Macapá[5] em 1751; elevação do assentamento de Macapá à categoria de vila[6] da Província do Grão-Pará, em 1758; início da construção da Fortaleza de São José de Macapá, em 1764, e término da construção da Fortaleza de São José de Macapá,[7] em 1782.

Já, na qualidade de império brasileiro foi criada a comarca de Macapá, em 1841[8], e a vila de Macapá é indicada por Cândido Mendes para a capital da sugerida Província de Pisonia[9], em 1853, sendo elevada à condição de cidade da Província do Grão-Pará[10] em 1856 (Figuras 4 e 5).

---

3. Forte de Santo Antônio de Macapá, construído no ano de 1688 em cima das ruinas do Forte Cumaú (localizado no Rio Matapi, atual município de Santana), foi abandonado na década de 1710, voltando a funcionar em 1738 para apoiar militares e indígenas que participavam da construção de uma nova fortificação (Forte Macapá).

4. Forte Macapá, localizado próximo a foz do rio Macaba (rio que desemboca no litoral do atual centro urbano de Macapá, cuja maior parte de sua antiga extensão é conhecida hoje como "canal" da avenida Mendonça Júnior) iniciou seu funcionamento em 05 de outubro de 1738.

5. Inicialmente assentados em novembro de 1751, no antigo aldeamento indígena próximo ao Forte Macapá, em um terreno elevado que anteriormente era habitado por uma tribo dizimada conhecida como Tucuju.

6. Em 4 de fevereiro de 1758.

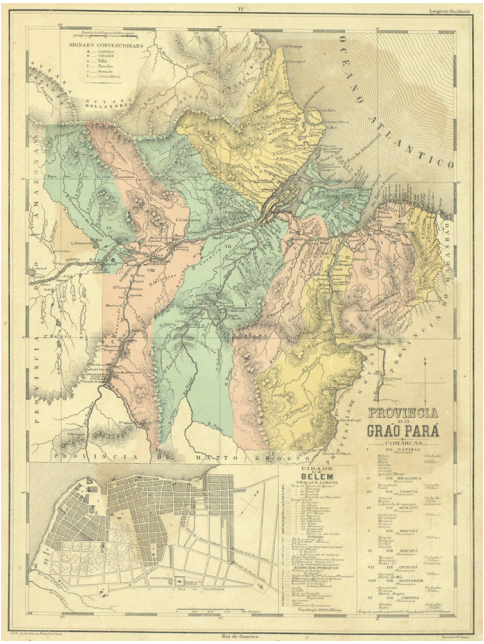
7. Fortaleza de São José de Macapá foi inaugurada em 19 de março de 1782.

8. Decreto Lei Imperial nº 87, de 30 de abril de 1841 (PRADO, 2002, p. 9).

9. (DE ALMEIDA, 1853; 1868).

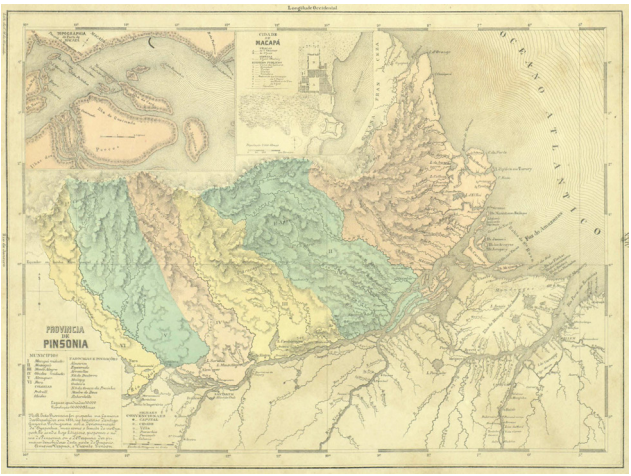
10. IBGE-@Cidades (Macapá-Histórico): Criação da Cidade de Macapá-Lei n.º 281, de 06 de setembro de 1856. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=160030&search=amapa|macapa|infograficos:-historico>. Acesso em: 18 fev. 2016

Figura 4 – Mapa da Província do Grão-Pará representada no primeiro Atlas Geográfico Escolar do Brasil.



Fonte: De Almeida (1868, p.IV)

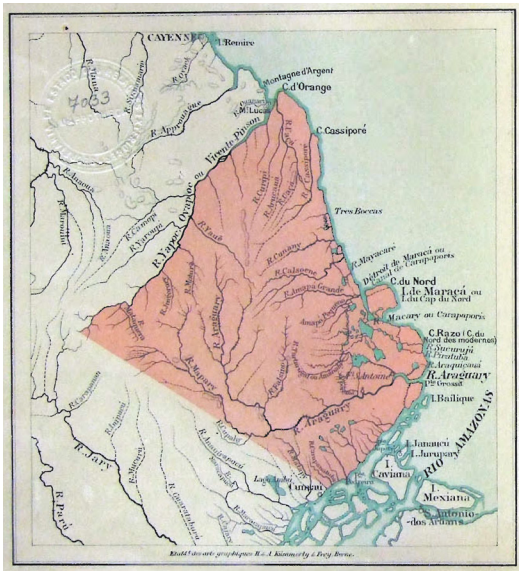
Figura 5 – Mapa da Província de Pinsonia sugerida por Candido Mendes e representada no primeiro Atlas Geográfico Escolar do Brasil (ver detalhe da representação da cidade de Macapá na parte superior e central da figura).



Fonte: De Almeida (1868, p.XXIV)
Nota: A sugestão de criação da Província de Pinsonia não foi aprovada pelo Império Brasileiro

Vale destacar que essas transformações ocorreram em uma ambiência que envolvia relações concomitantes de cooperação e disputa entre índios de diversas etnias e jesuítas, militares e colonos, vinculados predominantemente aos impérios Luso-brasileiro e à França, em um palco caracterizado por frequentes invasões de terras, exploração de recursos naturais, tentativas de colonização, batalhas militares, chacinas, dizimação de tribos indígenas e litígios de áreas contestadas, mediados judicialmente na esfera internacional. As terras contestadas (Figura 6) só foram definitivamente incorporadas ao Brasil no início da República, com a assinatura do Laudo do Conselho Federal Suíço na qualidade de árbitro diplomático (Laudo Suíço ou de Berna), em 1900, e oficialmente anexadas ao estado do Pará em 1901, conforme detalham Sarney e Costa (2004, p. 213-236)[11].

Figura 6 – Território Contestado e neutralizado em 1700 conforme 1ª memória da França.



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (OBRAS, 2012b)

11. Para o aprofundamento sobre o processo de incorporação definitiva das terras contestadas do Amapá recomenda-se Jorge (1999); Obras (2012a) e Obras (2012b).

As avaliações, diagnóstica e dos primeiros anos, da antiga Capitania do Cabo do Norte recém-incorporada pelo estado do Pará (REIS,1949, p. 108-112), atestavam, nos três municípios criados à época (Macapá, Mazagão e Amapá), a existência de uma pequena população territorialmente dispersa[12] e cosmopolita, em que parte dela possuía pouca identificação com o domínio brasileiro[13], apresentando uma economia não expressiva, com extração mineral em decadência e com uma dinâmica produtiva no Município de Macapá predominantemente baseada na exploração de borracha, castanha e gado, chegando a conclusões desanimadoras frente aos resultados e perspectivas de desenvolvimento. Vale destacar que no período da República, em divisão administrativa referente ao ano de 1911, Macapá já era identificado como município do estado do Pará constituído de distrito sede[10].

Entretanto, com os crescentes enfrentamentos entre a população dos três municípios e os prepostos do governo paraense, motivados pela falta de atenção institucional às demandas locais[14], somados à política de ocupação/desenvolvimento e segurança nacional focada em áreas consideradas vulneráveis pelo Governo Vargas, a região com demarcações resgatadas da antiga Capitania do Cabo do Norte foi desmembrada do estado do Pará e, em clima de otimismo nacionalista e de centralização política, o novo Território Federal do Amapá

---

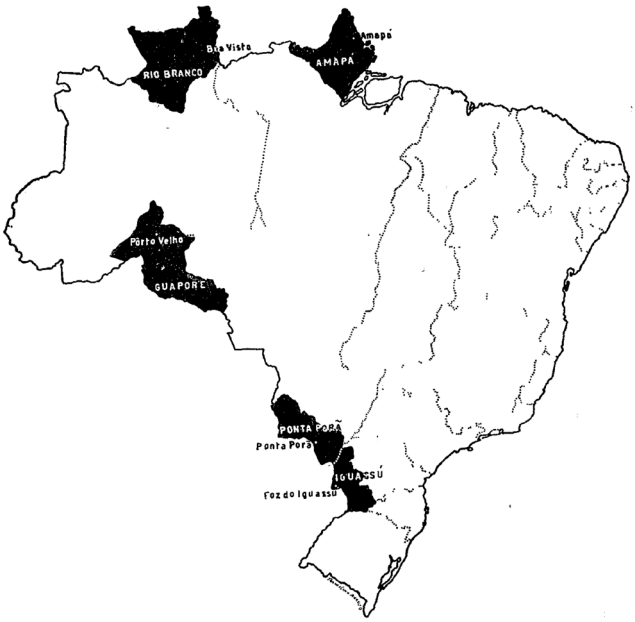
12. Dados coletados oficialmente, entre 1940 a 1943, indicavam a ocorrência da redução populacional na região, havendo uma quantidade de apenas 2.500 habitante nas três sedes municipais existentes (1.500 em Macapá; 500 em Amapá, inicialmente denominado município de Montenegro, e 250 em Mazagão).

13. Como exemplo, é mencionado o movimento separatista da segunda tentativa, em solo amapaense, de criação da República do Cunani em 1903 pelo francês Adolpho Brezet. Entretanto, no início da década de 1940 já se percebia indícios de redução da presença estrangeira em solo brasileiro.

14. Vale citar o fato ocorrido em 1920, descrito por Reis (1949, p. 111; p.178-180) e relembrado por Lobato (2014, p.277), quando lideranças de diversas categorias sociais dos municípios de Macapá, Mazagão e Amapá (fazendeiros, comerciantes, funcionários civis, artistas, operários e representantes de diversas classes populares), insatisfeitas com o descaso do governo paraense, pleitearam ao Presidente da República a criação de uma unidade autônoma separada do estado do Pará com administração realizada totalmente pelo Governo Federal.

foi criado em 13 de setembro de 1943 (LOBATO, 2014), e o município de tornou-se capital do Território em 31 de maio de 1944[15] (Figura 7).

Figura 7 – Localização dos Territórios Federais criados em 1943.



Fonte: IBGE (1943, p. 755)

A partir da criação do Território Federal do Amapá, e sob a administração centralizada de governadores indicados, oriundos das elites militares, ocorreram sensíveis transformações econômicas e institucionais, gerando aumento do fluxo migratório, reorganização espacial, investimentos de capital e construção de infraestruturas para instalação da administração pública e escoamento da produção local perceptíveis já em 1950 (GUERRA, 1954, p.181-219). Ao observar as principais ações consideradas impactantes por Porto (2003) na or-

15. Para maior aprofundamento dos aspectos vinculados às condicionantes regulatórias e políticas de criação dos Territórios Federais na Amazônia recomenda-se consultar também Porto (2003, p.25-102).

ganização espacial durante o período do Amapá Território, percebe-se que elas foram profundamente influenciadas pelo investimento em projetos de exploração mineral/florestal, de proteção fronteiriça (SANTOS,2010), e pela demarcação federal de terras voltadas para preservação (Quadro 1).

Quadro 1 – Ações geradoras de impacto na organização espacial do Amapá (1943-1987). Continua...

ANO	AÇÃO	OBJETIVO
1943	-Criação do Território Federal do Amapá.	-Ocupar *as* regiões das áreas fronteiriças e de baixa densidade demográfica.
1944	-Transferência da capital amapaense do Município do Amapá para Macapá.	-Dotar o Território Federal do Amapá de uma capital com melhores condições infraestruturais.
1945	-Criação do Munícipio de Oiapoque. por desmembramento do município do Amapá.	-Ocupar e proteger a região limítrofe entre o Território Federal do Amapá e a Guiana Francesa.
1946	-O manganês do Amapá é decretado reserva nacional.	-Garantir a participação direta do Território Federal na exploração do minério.
1947	-Contratada a Sociedade Indústria e Comércio de Minérios Ltda para a exploração das jazidas de manganês do Amapá.	-Levantar a potencialidade manganesífera do Território Federal do Amapá.
1948	-Compra das terras do coronel Jose Júlio de Andrade, no Vale do Jari, por um Grupo de Portugueses, originando a empresa Jan Indústria e Comércio.	-Explorar a castanha, borracha, exportação de madeiras nobres e comércio de mercadorias diversas através dos entrepostos às margens dos rios Jarí, Paru. Caracuru. Cajari e Pacanari.
1950	-Revisão do contrato da exploração do manganês do Amapá.	-Garantir a exploração do manganês pela Indústria Comércio de Minérios S.A (ICOMI)
1953	- Criação da Colônia Agrícola do Matapí em Porto Grande - Instalação da Indústria Comércio de Minérios S.A (ICOMI) na Serra do Navio.	- Fornecer produtos alimentícios para Macapá - Explorar e beneficiar o manganês na Serra do Navio.
1956	- Criação do município de Calçoene, por desmembramento do município do Amapá. - Criação da Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA).	- A Reorganização territorial e político-administrativa do Amapá. - Construir e explorar sistemas de produção transmissão e distribuição de energia elétrica e serviços correlatos; promover a expansão do mercado de energia elétrica no Território e estimular a criação de um parque industrial.
1957	-Início da produtividade da ICOMI.	-Produzir, escoar e comercializar o manganês.
1961	-Criação da Reserva Florestal do Tunucumaque.	-Conservação da natureza, proteção e assistência às populações indígenas, de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor.
1966	-Criação da Companhia Progresso do Amapá (COPRAM).	-Captar recursos e promover os investimentos no Território Federal do Amapá.

Quadro 1 – Ações geradoras de impacto na organização espacial do Amapá (1943-1987). Continua...

ANO	AÇÃO	OBJETIVO
1967	-Aquisição de terras nos municípios de Almerim (PA) e Mazagão (AP). por Daniel Keith Ludwíg.	-Implantar o Projeto Jari[1].
1968	-Instalação do Projeto Jari Almerim (PA) e Mazagão (AP) -Instalação da Bruynzeel Madeireira S.A. (BRUMASA) em Santana. -Criação do Parque Nacional Indígena do Tumucumaque	-Plantio de ***gmelina arborea***[2] e fabrico de celulose e plantio de arroz em São Raimundo (Almerim). -Explorar e exportar a ***Virola Surinamensis***[3]**.** -Proteção e assistência às populações indígenas de acordo com o preceito constitucional e a legislação específica em vigor.
1974	-Instalação da ELETRONORTE no Amapá.	-Garantir a conclusão, o funcionamento e a geração de energia oriunda da Usina Hidroelétrica de Coaracy Nunes.
1975	-1º Plano de Desenvolvimento do Amapá.	-Introdução do planejamento no Território Federal do Amapá.
1976	-Início da geração de energia pela Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes em Ferreira Gomes. -Instalação da Amapá Celulose S.A. (AMCEL) em Porto Grande.	- Fornecimento de energia elétrica para Macapá e Serra do Navio. -Cultivo de pinos destinado à fábrica de celulose do Projeto Jari.
1978	-O Parque Nacional do Tumucumaque é redenominado para Parque Indígena de Tumucumaque e foi declarada sua intervenção.	-Demarcação de terras indígenas.
1979	-Construção da BR-IS6 em direção ao Oiapoque.	-Ampliar o acesso às áreas com potencial agrícola do norte amapaense e incentivar o comércio com a região do Caribe.
1980	-Criação do Distrito Industrial de Macapá. -2º Plano de Desenvolvimento do Amapá. -Criação do Parque Nacional do Cabo Orange. -Criação da Reserva Biológica do Lago Piratuba.	- Estabelecer empresas que se beneficiassem dos recursos naturais e fiscais do Amapá. - Atender ao setor primário delimitando áreas prioritárias para ***a*** agropecuária, pesca e extração mineral e áreas urbanas. - A preservação permanente de área natural que abrigava espécies da flora e fauna, sítios geomorfológicos e paisagens naturais. - A proteção dos Recursos Naturais para fins científicos e educativos.
1981	-Instalação da Companhia de Dendê do Amapá (CODEPA) em Porto Grande. - Criação da Estação Ecológica de Maracá-Jipioca.	- Cultivar dendê. - Proteger amostras do ecossistema, possibilitando estudos comparativos entre o meio ambiente natural protegido e o que já sofria ação antrópica.

Quadro 1 – Ações geradoras de impacto na organização espacial do Amapá (1943-1987). Continua...

ANO	AÇÃO	OBJETIVO
1982	-Demarcação da Reserva Indígena dos Galibis. -Criação da Estação Ecológica do Jari.	-Regularizar tetras indígenas no Território Federal do Amapá. -Proteção de amostras dos ecossistemas, possibilitando estudos comparativos entre o meio ambiente natural e o que já sofreu ação antrópica.
1983	-Instalação da Mineração Novo Astro.	-A extração aurífera mecanizada em Calçoene.
1984	-Criação da Reserva Biológica da Fazendinha.	-A preservação integral e permanente dos ecossistemas e recursos naturais da área.
1985	-Criação da Estação Ecológica da ilha do Parazinho. -Plano de Desenvolvimento Integrado do Amapá.	-Preservar os recursos naturais locais e da tartaruga da Amazônia. -Garantir o desenvolvimento pelo Planejamento Integrado.
1986	-Instalação da Companhia Ferro Liga do Amapá (CFA) em Santana	-Beneficiar o manganês pelo processo de pelotização.
1987	-Criação dos municípios de Laranjal do Jari, Ferreira Gomes, Santana e Tartarugalzinho por desmembramento dos municípios de Mazagão, Macapá e Amapá.	- Reorganização territorial e político-administrativa do Amapá.

Fonte: Extraído de Porto (2003)

A instalação do governo territorial marcou também o início de uma nova fase de transformação política e social associada a narrativas que buscavam estabelecer divisas entre uma etapa de estagnação e outra de prosperidade advinda da criação do novo Território Federal. Dentre os governadores indicados para assumir a administração do território (Quadro 2), foi nas gestões de Janary Gentil Nunes e de Annibal Barcellos que essas narrativas se tornaram fortemente presentes no imaginário local, com características bem distintas. Enquanto a imagem de Janary Nunes esteve associada à origem do Território do Amapá, e a um discurso e pragmática que se vislumbravam em um ideal de progresso e desenvolvimento da região pós-1943 (Nunes,1946; 2012), a imagem de Annibal Barcellos esteve associada a uma pragmática vinculada à implementação de obras urbanísticas e de infraestruturas básicas capazes de melhor acolher a dinamização das engrenagens burocráticas advindas do

processo de transformação do Território Federal em Estado (PENNAFORT,1994).

Quadro 2 – Governadores do Território do Amapá indicados pelo Governo Federal (1943-1990)

Nº	Nome	Início do mandato	Fim do mandato
1	Janary Gentil Nunes	27 de dezembro de 1943	05 de fevereiro de 1956
2	Amílcar da Silva Pereira	5 de fevereiro de 1956	14 fevereiro de 1958
3	Pauxy Gentil Nunes	14 fevereiro de 1958	17 de março de 1961
4	José Francisco de Moura Cavalcante	17 de março de 1961	8 de setembro de 1961
5	Mário de Medeiros Barbosa	8 de setembro de 1961	21 de outubro de 1961
6	Raul Monteiro Valdez	21 de outubro de 1961	26 de novembro de 1962
7	Terêncio Furtado de Mendonça Porto	26 de novembro de 1962	12 de abril de 1964
8	Luiz Mendes da Silva	12 de maio de 1964	12 de abril de 1967
9	Ivanhoé Gonçalves Martins	10 de abril de 1967	Março de 1972
10	José Lisboa Freire	Março de 1972	15 de março de 1974
11	Artur de Azevedo Henning	15 de março de 1974	15 de março de 1979
12	Annibal Barcellos	15 de março de 1979	16 de julho de 1985
13	Jorge Nova da Costa	16 de julho de 1985	25 de maio de 1990

Fonte: Morais (2009), Dos Santos (2001;2006), Barbosa (1997).

Uma característica marcante desses dois personagens carismáticos diz respeito ao fato de haver nítido envolvimento desses gestores na configuração da dinâmica política e social local para além de uma simples passagem administrativa em uma região vinculada e dependente diretamente do controle do Governo Federal. Os dois governantes tiveram estreita ligação com partidos políticos, representando o Território do Amapá como deputados federais e tendo parentes em cargos eletivos na administração pública do Amapá, sinalizando a formação das primeiras oligarquias familiares que ocuparam espaços concomitantes no campo político local e nacional.

No caso do primeiro governador do Amapá, foi estabelecido um domínio denominado Janarismo que teve início em 1943 com a sua nomeação para governador do Território e se estendeu até quando, enfraquecido em termos de representatividade, o resquício da oligarquia sofreu derrota eleitoral em 1970 não sendo o seu nome aprova-

do para representar o Amapá no Parlamento Nacional (DOS SANTOS, 2013). Nesse período, as importantes e significativas transformações econômicas, espaciais, urbanas e institucionais que ocorreram foram acompanhadas por uma ambiência que também incorporava um projeto de mudança social influenciado pelo paradigma do Governo Vargas, com fortes traços de política higienista, discurso etnocentrico que visava "formar" o cidadão amapaense-brasileiro e estilo centralizador-autocrático na condução da gestão (DA SILVA, 2007; LEAL, 2009; LOBATO, 2014; DIAS, 2014).

Frente à ausência de um viés democrático na condução da gestão local, aliada a perseguições políticas aos que sinalizavam representar dissonâncias com a oligarquia que se estabelecia, surgiram também grupos de oposição partidária, sindical, estudantil e de diversas outras lideranças locais que se renovaram e gradualmente se fortaleceram durante os 35 anos em que o janarismo se instituiu (LOBATO, 2015; DOS SANTOS, 2013).

No que se refere ao governador Annibal Barcelos, sua trajetória iniciou anos após o esvaziamento do janarismo, no final da década de 1970, em um período de organização do espeço amapaense denominado por Porto (2003, p. 128-142) de Planejamento Estatal e Diversificação Produtiva. Durante o tempo em que esteve à frente do território, Annibal conduziu a máquina burocrática em uma narrativa que sinalizava um projeto de governo visando criar condições para a administração pública implementar ações fundamentadas em planos de desenvolvimento local e aplicar investimentos em obras de infraestrutura, com efeitos perceptíveis nos núcleos urbanos de Macapá e demais municípios, por exemplo a expansão da rede de ensino, construção de praças, recapeamento da malha viária, dentre outras ações (PENNAFORT,1994).

A maneira carismática, simples, objetiva e assistencialista de aproximação com a sociedade fez com que Annibal Barcelos adquirisse popularidade associada à imagem de um governador paternalista,

"Todo Poderoso" e distribuidor de empregos e de outros recursos, reforçando uma cultura de dependência, à medida que a economia local se fundamentava principalmente nos salários do funcionalismo público, na construção de obras públicas e na iniciativa privada (MORAIS, 2009, p.50-56).

Por mais que membros de sua família integrassem ações associadas ao seu governo, como evidenciam relatos de Pennafort (1994, p.55-56), somente a partir da transformação do Território Federal em Estado que outros familiares de Annibal Barcelos começaram a integrar o campo político local através da via eleitoral. Entretanto, diferente da oligarquia janarina, a entrada dos Barcellos nas disputas eleitorais foi dividida com um número ampliado de lideranças e correntes políticas dentro de um ambiente que, assegurado por marcos legais, se tornava mais democrático e participativo.

Nesse contexto, com o término do regime militar e a aprovação da Nova Constituição de 1988, o Amapá foi transformado de Território em Estado Federado[16], iniciando-se uma outra fase em seu desenvolvimento com a incorporação de novos condicionantes regulatórios, institucionais, políticos e econômicos que impactaram as dinâmicas locais.

Ao observar as principais ações consideradas relevantes por Abrantes (2014) na organização socioespacial do Amapá, desde a sua estadualização em 1988 até o ano de 2006, verifica-se que esse processo de mudança tem sido influenciado pelos esforços de organização institucional do Estado; de planejamento urbanístico; de reordenamento territorial e de ampliação de opções para o desenvolvimento da economia local. No Quadro 3 destacam-se as mudanças que se associam ao escopo deste estudo, acrescentando outras ações relevantes: a criação das primeiras Instituições de Ensino Superior em Macapá; elaboração dos Planos Diretores de Macapá; deliberação/re-

16. Art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil aprovada em 05 de outubro de 1988.

gulamentação das transferências das terras da União para o estado do Amapá e a criação/regulamentação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana.

Quadro 3 – Ações geradoras de impacto na organização socioespacial do Amapá (1988-2016)

ANO	AÇÃO	OBJETIVO
1988	-Transformação do Território Federal do Amapá em Estado.	-Promover a reestruturação político-administrativa nacional.
1989	-Criação da Floresta Nacional do Amapá.	-Manter a diversidade ecológica, amostras de ecossistemas em estado natural e apoiar o desenvolvimento florestal dos demais recursos naturais.
1990	-Criação da Reserva Extrativista do Rio Cajari. -Criação da 1ª Universidade do Amapá (UNIFAP). -Elaboração do Plano Diretor de Macapá. (Não aprovado pela Câmara Municipal).	-Viabilizar a exploração autossustentável de exemplares naturais pertencentes à biota, sem prejuízo da conservação ambiental. -Desenvolvimento do Ensino Superior no Estado. -Ordenamento Territorial do Município de Macapá.
1991	-Criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS). -Demarcação da Reserva Indígena dos Uaçã.	-Promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças e incrementar as relações bilaterais com países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana. -Regularizar terras indígenas no Amapá.
1992	-Regulamentação da ALCMS. -Demarcação da Reserva Indígena de Juminá. -Criação da área de proteção ambiental do Curiaú. -Plano de Ação Governamental do Amapá. -Criação dos municípios de Pedra Branca do Amaparí, Serra do Navio, Cutias, Pracuuba, Porto Grande e Itaubal, por desmembramento do Município de Macapá. -Criação da 1ª Instituição de Ensino Superior do Amapá (CEAP).	-Organizar e regularizar a ALCMS. -Regularizar terras indígenas no Amapá. -Proteger e conservar os recursos ambientais e os ecossistemas ali existentes. -Primeiro Plano de Governo do estado do Amapá. -Realizar a reorganização territorial político-administrativa no Amapá. -Desenvolvimento do Ensino Superior no Estado.
1994	-Criação do Município de Vitória do Jari, por desmembramento do município de Laranjal do Jarí.	-Realizar a reorganização territorial político-administrativa no Amapá.
1995	-Implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA).	-Redirecionar as estratégias de desenvolvimento para o estado do Amapá sob a ótica da sustentabilidade.
1997	-Saída da ICOMI do Estado[4]. -Demarcação da Reserva Indígena Parque do Tumucumaque. -Criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru.	-Regularizar as terras indígenas do Estado. -Explorar o potencial florestal da reserva do vale do rio Jari, notadamente Castanha-do-Pará;.

Quadro 3 – Ações geradoras de impacto na organização socioespacial do Amapá (1988-2016)

ANO	AÇÃO	OBJETIVO
1998	-Revisão da criação da Área de Proteção Ambiental do Curiaú.	-Disciplinar o processo de ocupação das terras e promover a proteção dos recursos abióticos e bióticos dentro de seus limites.
2001	-Estabelecimento da transferência das terras da União para o Estado do Amapá.	-Regulação fundiária das terras da União no estado do Amapá.
2002	-Criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.	-Assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biótica, proporcionar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, recreação e turismo ecológico.
2003	-Criação da Região Metropolitana de Macapá (Macapá-Santana-Mazagão)	
2004	-Elaboração do Plano Diretor de Macapá	-Ordenamento Territorial do Município de Macapá.
2006	-Implantação do Plano de Desenvolvimento Integrado Amapá Produtivo.	-Plano de Governo Estadual ancorado no desenvolvimento da economia fundamentado no conceito de Arranjos Produtivos Locais
2009	-Criação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS).	-Fixação de empresas industriais de produtos originários das florestas locais.
2015	-Regulamentação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS).	-Estabelecer diretrizes para a fixação de empresas industriais de produtos originários das florestas locais.
2016	-Efetivação da transferência das terras da União para o Estado do Amapá.	-Transferência das terras da União para o Estado do Amapá.

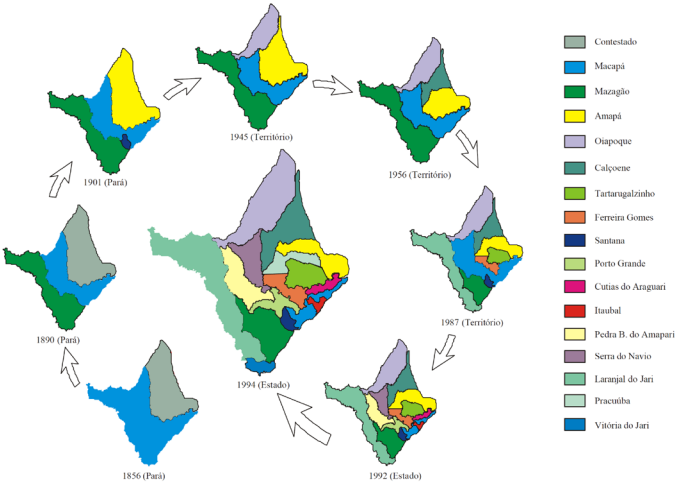
Fonte: Adaptado de Porto (2003) e Abrantes (2014), com acréscimo do autor para o período de 2007-2016

O Amapá contemporâneo, cujo processo interno de divisão territorial está representado na Figura 8, possui uma população estimada de 766.679 habitantes em 2015[17] e, conforme estudos de Filocreão (2014), se apresenta como um Estado predominantemente florestal (havendo 73,4% de sua área protegida por unidades de conservação ambiental e de reservas indígenas), com sociedade urbana fortemente concentrada na região metropolitana de Macapá (onde reside 80% de toda a população do Estado), possuindo elevada taxa de migração em processo de declínio (31,5% de migrantes residiam no Estado, segundo o censo IBGE-2010, com predomínio de pessoas oriundas dos estados

17. IBGE-Estados@. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ap>. Acesso em: 12 jun. 2016.

do Pará e do Maranhão), com Índices crescentes de Desenvolvimento Humano (estando, entretanto, os municípios amapaenses entre os piores indicadores na saúde do Brasil) e com um significativo déficit habitacional especialmente nas cidades. Ainda em seu estudo, Filocreão observa que o Amapá herda características da fase de Território Federal, possuindo, no setor de serviços, a maior contribuição na formação da riqueza local (na ordem de 66% do PIB em 2010), sendo a administração pública a maior fonte geradora de empregos e pagadora de salários formais, havendo também dependência de produção agrícola de outras regiões, com expectativas de melhoria com o aquecimento do setor agropecuário.

Figura 8 – Evolução histórico-geográfica e política do Amapá (Macapá e a Gênese dos outros municípios do Estado)



Fonte: IEPA (2008, p. 33)

Macapá, na qualidade de município e sede da capital do Amapá, representa o núcleo demográfico convergente das decisões político-administrativas do Estado e também é influenciado diretamente pelas políticas implementadas na região. Para Porto (2014), as propostas institucionais e não institucionais atualmente existentes de estrutu-

ração da territorialidade amapaense[18], possuidoras de condições de promover costuras, trocas e interações nos âmbitos social, político e econômico, são os Polos Regionais Turísticos Amapaenses; a Faixa de Fronteira; o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Polo *Maracá-Cunani* (PDTIS-AMAPÀ); a Floresta Estadual de Produção (FLOTA); a Amazônia Setentrional Amapaense e a Territorialização do Amapá Produtivo. Além destas, convém incluir a área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) e a Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS), as quais, em conjunto, incorporam vários municípios nos seus campos de abrangência (Quadro 4)

Quadro 4 – Opções institucionais e não institucionais de territorialidade do Amapá Continua...

Nº	OPÇÃO DE TERRITORIALIDADE	DESCRIÇÃO	MUNICÍPIOS DIRETAMENTE ENVOLVIDOS
1	Polos regionais turísticos amapaenses	Cinco polos (Castanhais; Tumucumaque; Meio do Mundo; Extremo Norte; e Pororoca) indicados pela Secretaria de Turismo do Amapá para explorar as potencialidades turísticas.	Todos
2	Faixa de fronteira	Faixa estabelecida em 150km de largura (Lei 6.634/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional.	Oiapoque, Laranjal do Jari, Amapá, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Calçoene, Pracuuba e Ferreira Gomes.
3	Regionalização do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Polo Maraca-Cunani (PDTIS-AMAPÁ)	A delimitação dessa área visa orientar os programas, projetos e investimentos para a consolidação deste Polo para os mercados nacional e internacional, no curto e médio prazo, otimizando os esforços já existentes por parte do Governo do Estado, e outros parceiros para difusão da marca (Maraca-Cunani).	Macapá, Santana, Mazagão, Porto Grande, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Pracuuba, Amapá, Calçoene e Oiapoque Serra do Navio e Cutias do Araguari

18. O sentido dado ao termo "territorialidade amapaense" no presente estudo parte do pressuposto apresentado por De Souza (2000, p. 111) de que "todo espaço definido e delimitado por e a partir de relação de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco construído pelos Países-membros da OTAN", sendo constituído em escalas temporais e existenciais distintas. Sobre este aspecto, longe de significar um imperativo de controle, cuja melhor designação estaria circunscrita ao termo *territorialismo*, "a Territorialidade, no singular, remete a algo extremamente abstrato: aquilo que faz qualquer território um território, isso é, [...] *relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial*. As Territorialidades, no plural, significam os tipos gerais em que podem ser classificados os territórios conforme suas propriedades, dinâmicas etc." (DE SOUZA, 2000, p. 98-99).

Quadro 4 – Opções institucionais e não institucionais de territorialidade do Amapá Continua...

Nº	OPÇÃO DE TERRITORIALIDADE	DESCRIÇÃO	MUNICÍPIOS DIRETAMENTE ENVOLVIDOS
4	Floresta Estadual de Produção (FLOTA)	Floresta Estadual do Amapá, criada pela Lei estadual nº 1.028/2006.	Mazagão, Porto Grande, Pedra Branca do Amparai, Serra do Navio, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Pracuuba, Amapá, Calçoene e Oiapoque
5	Territórios do Amapá Produtivo	Aglomerações mapeadas produtivas no Estado, visando selecionar Arranjos Produtivos Locais potenciais prioritários para serem objeto do Plano de Desenvolvimento Integrado "Amapá Produtivo".	Todos
6	Amazônia setentrional amapaense	Configuração espacial através das articulações de suas redes geográficas, com destaque para os eixos fluviais e rodoviários através da seguinte sub-regionalização: Mundo das aguas; das Ilhas da foz do Amazonas; de Macapá; dos lagos; de fronteira; do vale do Jari e das Áreas Protegidas.	Todos
7	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS)	Região criada pela Lei 8.387/1991 de estímulo ao comércio com redução de ICMS.	Macapá e Santana.
8	Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS)	Região criada pela Lei 11.898/2009 de estímulo ao setor industrial, com incentivos fiscais para indústria de produtos florestais.	Macapá e Santana.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Porto (2014)

Ao analisar conjuntamente as oito plataformas apresentadas e suas respectivas demarcações espaciais (Anexo A), surgem duas considerações relevantes a serem destacadas. A primeira diz respeito ao fato de que o Município de Macapá tem sua territorialidade englobada diretamente na quase totalidade das plataformas, sendo sujeito às influencias e efeitos positivos/negativos dos processos e dinâmicas geradas por todas as opções. Já, a segunda consideração está relacionada ao fato de que cada opção de estruturação da territorialidade amapaense exige, por sua própria natureza, a implementação de processos participativos de planejamento e gestão integrados para que as dinâmicas de costuras, trocas e interações proporcionem o mínimo de efeito transformador capaz de gerar apropriações e desenvolvimento locais.

Dessa forma, ao olhar para o Macapá contemporâneo percebe-se que sua configuração se apresenta como resultado de uma confluência migratória, existente desde o século XV, envolvendo a participação de índios de diversas etnias, espanhóis, portugueses, holandeses, ingleses, franceses, açorianos, marroquinos e brasileiros em processos singulares de ocupação e disputas de ressignificação de espaços e relações.

Segundo Tostes (2014, p. 27-29), o processo histórico e social de ocupação e expansão urbana do município, demarcado pela Fortaleza de São José de Macapá como principal elo entre passado e presente, se desenvolveu em três períodos; o primeiro corresponde ao processo de formação da vila de São José de Macapá, e sua ascensão à categoria de cidade, perdurando até a criação do Território Federal do Amapá; o segundo período abrange sua elevação à capital, com a criação do Território Federal, até a transformação do Território Federal em Estado da União; e o terceiro corresponde ao período que vai da criação do estado do Amapá até os dias de hoje.

Esse fenômeno vem operando em um palco caracterizado por expressivas disputas, as quais envolvem ressignificações de identidades, espaços e tempos nas relações entre "estabelecidos" e "novos", frequentemente acompanhados por leituras colonialistas e etnocêntricas associadas à transformações de estruturas territoriais existentes, implantação de novas e de apropriações simbólicas que perduram até hoje.

No primeiro período da formação de Macapá as disputas simbólicas foram centralizadas no ideário de conquista militar, colonização e povoamento, conforme se evidencia nos estudos de: De Araújo (1992, p. 145-198) sobre a vila de São José de Macapá; Gallois (1993) sobre a maneira pela qual os *Waiãpi*[19] se relacionavam com o *Mairi*[20]; Tostes e

---

19. *Waiãpi*-tribo indígena que vivia em ambos os lados da fronteira entre o Brasil e a Guiana Francesa (GALLOIS,1993,p.9-10).

20. *Mairi*- Nome dado pelos *Waiãpi* a Fortaleza de São José de Macapá (GALLOIS,1993,p.17).

Tavares (2014), Brito (2014) e Canto (2014) sobre a relação da Fortaleza de Macapá com a história e apropriações simbólicas da sociedade macapaense; Da Costa (2011b) sobre o modo com que o poder metropolitano da Coroa Portuguesa se refletiu no ordenamento dessa região colonial; e o de Reis (1949, p. 12-112) sobre os antecedentes históricos e políticos do Território Federal.

No segundo período da formação de Macapá as disputas simbólicas foram centralizadas nas narrativas de segurança nacional, ocupação territorial e progresso, conforme se constata nos estudos de Nunes (1946), Reis (1949, p. 112-129), Berenji e Albuquerque (1971) e Governo (1982?) sobre as condicionantes da criação do Território e as ações previstas/realizadas nesse período; nos de Da Costa (2011a) relativos aos efeitos das políticas implementadas no Território Federal do Amapá no modo de vida marítimo-fluvial dos habitantes de Macapá; e nos estudos de Da Silva (2007) e Pennafort (1994) sobre as características de gestão dos governadores Janary Gentil Nunes e Annibal Barcellos, respectivamente.

No terceiro período da formação de Macapá, correspondente aos últimos 28 anos dessa cidade, que assume também a qualidade de capital do estado do Amapá, as disputas simbólicas se aglutinam nas narrativas de sustentabilidade ambiental-econômica, de globalização (incluindo o reconhecimento das relações locais com a faixa de fronteira) e da gestão territorial frente às dinâmicas de ocupação urbana no município. Essas narrativas são perceptíveis ao se observar as propostas do Plano de Desenvolvimento apresentadas pelo Governo do Estado (AMAPÁ, 1995; 2005), comentadas por Martins et al (2000) e Abrantes e Fernandes (2008), além dos estudos de Pinto (2011), Da Silva (2011) e Porto (2014) sobre os vínculos entre dinâmicas globais/locais com a posição estratégica da faixa de fronteira, e os de Tostes (2006; 2012; 2014) sobre as características dos processos locais de ocupação urbana.

O pulsar sociocultural, político e econômico de Macapá do século XXI traz em si as características de uma realidade composta por uma sociedade em crescimento, rica em traços identitários singulares, que se encontram em contínuo processo de hibridização entre as culturas locais existentes e a emergência de novos valores globais presentes nas conexões midiáticas e migrações. Sob esse prisma, o processo de formação e transformação da sociedade macapaense contemporânea é acompanhado por ajustes, apropriações, dilemas e contrastes em diversos campos, a exemplo de sua dimensão fronteiriça, de suas vocações econômicas, de suas perspectivas de desenvolvimento e de sua condição urbana.

Nesse sentido, vale destacar que, por mais que o Município de Macapá não esteja dentro da faixa de fronteira, ele é diretamente impactado pelos efeitos provenientes da construção da Ponte Binacional (CARTRO; PORTO, 2007), mesmo que as sociedades locais, tanto do Amapá quanto da Guiana Francesa tenham sido deixadas à margem das principais tomadas de decisão (D'HAUTEFEUILLE, 2009).

Em relação ao aspecto econômico, por mais que o Estado possua um significativo peso no processo de produção de riquezas locais (CHELALA, 2008), não se pode deixar de considerar o papel que as redes de comércio exercem na configuração urbana de Macapá (TORRINHA, 2015), e os impactos que a Zona Franca Verde de Macapá e Santana provavelmente irão provocar na região. Inclusive convém destacar que, no que se refere à relação de centralidade existente nos municípios de Macapá e Santana, que se expressa também por um processo contínuo de conurbação metropolitana, constata-se que essa relação ainda não é acompanhada por ações compartilhadas e processos consolidados de planejamento e gestão integrados, como é possível perceber ao serem analisados os Planos Diretores dessas duas regiões (DE SOUZA, 2014; PORTO et al; 2009; TOSTES et al, 2015).

Na perspectiva do processo de urbanização contemporânea, Macapá ainda convive com impactos de políticas e ações jurídicas, insti-

tucionais, tecnológicas, infraestruturais, administrativas, trabalhistas e educacionais elaboradas externamente e implantadas localmente, denominadas por Porto et al (2007) de "próteses", sem as devidas calibragens e ajustes frente à realidade existente. Esse fenômeno é perceptível, por exemplo, nos processos de ocupação e transformação do centro urbano e orla de Macapá (DOS SANTOS, 2010; PESSOA;VENERA, 2013; DA COSTA, 2011a; SACRAMENTO, 2015); nos processos de segregação espacial induzidos pelos Planos Diretores e pela falta de planejamento prévio de preservação das áreas de ressacas[21] (BARBOSA, 2013); pelos recentes processos de verticalização e construção de loteamentos fechados em Macapá (AMARAL; MELO, 2013), e pelos conflitos existentes entre diversos agentes que disputam a legitimidade e o controle simbólico de ocupações territoriais em áreas de ressaca e quilombolas, cujas características são detalhadas nas obras de Cantuária e Ribeiro (2012), Vargas e Bastos (2013), Portilho (2010), Viana e Martins (2014), Campos (2014) e Scheibe (2015; 2016).

É dentro desse contexto amazônico e fronteiriço que Macapá, "Estância das Bacabas", "Terra da Aldeia dos *Tucujus*", atualmente capital do estado do Amapá, emerge do lado esquerdo da foz do rio Amazonas como ponto geopolítico estratégico da região norte do Brasil composto por uma sociedade que vivencia as primeiras décadas de uma região que recentemente conquistou autonomia territorial na qualidade de Unidade Federativa de um país continental.

2.2 SOB A ÉGIDE DA REDEMOCRATIZAÇÃO: QUANDO O TUCUJÚ CONTEMPORÂNEO SURGE

21. "Estes são lugares alagados, úmidos, nas regiões baixas da cidade que se tornam pequenos lagos por influência das marés nos períodos do inverno amazônico [...]. São espécies de várzeas, mangues, banhados. [...]. No verão amapaense, de final de junho até a metade de dezembro, estas áreas diminuem a intensidade da água, ficando apenas com a terra úmida e evidenciam uma vegetação verde brilhante, formada por plantas aquáticas." (SCHEIBE, 2015, p.1)

Ao tecer uma visão de sobrevoo pelas dinâmicas e configurações contemporâneas[22] da ambiência política na "Terra dos *Tucujus*", optou-se por trilhar um caminho metodológico que buscou integrar técnicas de coleta e análise de dados através da obtenção de informações em fontes bibliográficas e documentais que discorrem sobre a história da região; em entrevistas com pesquisadores e articulistas que, em seus estudos, têm se debruçado sobre a realidade local[23]; e em bancos de dados/relatórios disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A utilização integrada dos métodos reputacional e posicional para a identificação da configuração das lideranças no campo político local se apresentou como rota adotada. Esses métodos, considerados importantes na identificação de líderes por Chilcote (1990), foram adaptados ao propósito deste estudo e se caracterizaram pela identificação de pessoas e famílias de influência na área política por parte dos entrevistados (método reputacional) e pela identificação de pessoas em posições de poder pretendido nas candidaturas e obtido nas vitórias eleitorais contemporâneas divulgadas no site do Tribunal Superior Eleitoral (método posicional).

Vale destacar que ao se lançar esse olhar sobre o campo político macapaense, ancorado nas reflexões de Bourdieu (2007; 2011), percebe-se a ambiência política como campo distinto, composto por agentes que disputam o monopólio do direito de falar e agir em nome de parte ou da totalidade da sociedade, com um *modus operandi* influenciado por determinantes estruturais, econômicos e sociais, centrado na concorrência pela mobilização de maior número de pessoas legitimadoras de seus discursos. Os atores que integram esse campo configuram uma elite política local que se encontra em constante disputa simbólica por posicionamentos na estrutura do Estado, tanto

---

22. A delimitação temporal de contemporaneidade assumida, para efeito deste trabalho, vai do dia 05 de outubro de 1988 (criação do estado do Amapá) até os dias de hoje.

23. Critérios de seleção dos pesquisadores entrevistados, listagem codificada, e sinopse curricular no Apêndice A.

sob a forma de ocupação de postos quanto de militantes ligados a esses postos.

Por mais que os integrantes da elite política de determinada região possam ser distintos ou intimamente entrelaçados com a classe dominante local[24], optou-se por realizar uma leitura circunscrita à esfera eleitoral, sem adentrar nas camadas de ocupação de posições na estrutura do Estado para além dos cargos eletivos dos poderes executivo e legislativo.

Mesmo consciente de que as relações de parentesco, de amizade e ideológicas existentes entre as pessoas que ocupam as mais variadas posições na institucionalidade do Estado sejam fundamentais para um entendimento mais profundo das estruturas de poder, assume-se, no escopo deste estudo, o pressuposto de que os que se candidatam a ocupar cargos eletivos na gestão pública integram uma parcela da sociedade (elite política) diretamente vinculada aos processos decisórios sobre a política local. Nesse sentido, destaca-se que o entendimento de elite política aqui concebido vai além de uma visão estática e cristalizadora que divide a sociedade em um grupo de pequenas elites dirigentes (integradas na estrutura de poder através da riqueza, prestígio social e pela utilização da máquina política) e uma grande massa de dirigidos que remete frequentemente ao reforço ou justificação de regimes fortemente totalitários (MARTINEZ, 1997; DA SILVA, 2008). Sob a perspectiva da dinâmica democrática contemporânea, a elite política é aqui entendida como fruto de um processo virtuoso que combina competição e participação, tendendo a produzir uma ambiência política caracterizada pela existência de processos crescentes de representação de preferências e interesses, renovações de lideranças políticas, aumento da politização do eleitorado e constante

24. A distinção feita por Chilcote (1990, p. 6) refere-se à compreensão de que a classe dominante tradicionalmente é composta de um grupo pequeno de famílias cujo poder se origina na detenção de terras ou propriedades produtivas e a elite política é representada por pessoas cujo poder se origina em sua posição na estrutura do Estado.

ajustes retóricos e de práticas parlamentares em função das expectativas dos eleitores (HOLLANDA, 2011, p.43).

Entretanto, é oportuno chamar a atenção para o risco de, inadvertidamente, considerar-se a redemocratização, e a consequente transformação do Território Federal do Amapá em Estado, como marco substantivo a partir do qual foram criados os canais e mecanismos institucionais de diálogo, acesso e de ascensão entre a sociedade e a estrutura de poder político locais.

Por mais que a partir da criação do estado do Amapá, em 1988, tenham ocorrido significativas e profundas transformações políticas, devido à alteração nas assimetrias de poder entre o governo central e as estruturas locais de gestão, impulsionadas principalmente pela autonomia política, administrativa e financeira adquiridas, vale destacar que o envolvimento da comunidade macapaense na gestão política local encontra-se registrado desde 1758, quando o povoado foi elevado à vila e se instituiu o Senado da Câmara de Macapá como primeira instância criada de representação social composta por seis colonos na qualidade de Oficiais da Câmara[25] (DOS SANTOS, 2013, p. 169-170). Longe de ser uma instância decorativa na estrutura de poder governamental da época, os Oficiais da Câmara, já em 1759, protagonizavam intensos conflitos com o comandante da Vila de Macapá frente às demandas vinculadas aos interesses de setores da sociedade local (DE ARAUJO, 1992, p.177). Ainda é importante frisar que, mesmo dissolvida nos períodos de 1890 até 1935, e de 1937 até 1969, a Câmara de Macapá, quando instituída, sempre foi *locus* de ocupação disputado pela elite política local (CÂMARA, 2015), atualmente composta por um quadro de servidores e um parlamento de 23 vereadores cuja relação dos eleitos, em 2012, encontra-se no Anexo B.

O envolvimento de lideranças locais em processos de ressignificação política também é encontrado em registros e relatos histori-

25. Relação dos primeiros colonos representantes da sociedade macapaense no Senado da Câmara encontra-se no Anexo B.

cos pré-estadualização, como nos exemplos da representação dirigida, em 1870, à Câmara dos Deputados do Império brasileiro por 387 membros da sociedade macapaense, propondo a emancipação de Macapá para capital de uma nova província denominada, à época, de Pinsônia (DE ALMEIDA 1873, p.XI-XXIV); da representação dirigida, em 1920, ao Presidente da República, por diversas lideranças locais de Macapá, solicitando que a região fosse desmembrada do estado do Pará (REIS, 1949, p.178-180); da participação de estudantes em manifestações reivindicatórias desde a década de 1950 (RODRIGUES, 2009), dentre outras, as quais não são citadas, aqui, pelas limitações inerentes a este estudo. Entretanto, estudos aprofundados sobre o envolvimento de segmentos da sociedade macapaense nesses processos poderão fazer uso das categorias de análise presentes nas teorias dos movimentos sociais, em especial daquelas vinculadas ao paradigma latino-americano, conforme sugere Gohn (2012, p. 211-345).

Já, conforme descreve Dos Santos (2006, p. 47-100), as mobilizações político-partidárias locais surgiram apenas em 1945, com a criação do Partido Social Democrático-PSD[26] sob forte influência janarista alinhada à política de Getúlio Vargas, seguida pela formação, em 1946, da primeira frente de oposição política ao governo, aglutinada no Partido Trabalhista Brasileiro-PTB, e do primeiro governo de coalisão partidária PSD-PTB, em 1951. Com o fim da ditadura, em 1985, foi realizada a primeira eleição direta para a Prefeitura Municipal de Macapá, sendo eleito para prefeito o Sr. Raimundo de Azevedo Costa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB.

Nos trinta e um anos compreendidos entre 1985 a 2016, a sociedade macapaense participou de dezesseis disputas eleitorais, envolvendo nove pleitos municipais e sete estaduais, elegendo um total de nove lideranças locais para ocupar os cargos de governador e prefeito, conforme descrito no quadro a seguir.

---

26. A Relação dos primeiros membros do Diretório Territorial do PSD encontra-se no Anexo B.

Quadro 5 – Governadores do Amapá e Prefeitos de Macapá eleitos (1985 até 2016)

ANO	ELEIÇÃO	CANDIDATO ELEITO	PARTIDO	PERÍODO DE MANDATO
1985	Municipal	Raimundo de Azevedo Costa	PMDB	1986-1988
1988	Municipal	João Alberto Rodrigues Capiberibe	PSB	1989-1992
1990	Estadual	Annibal Barcellos	PFL	1991-1994
1992	Municipal	João Bosco Papaléo Paes	PSDB	1993-1996
1994	Estadual	João Alberto Rodrigues Capiberibe	PSB	1995-1998
1996	Municipal	Annibal Barcellos	PFL	1997-2000
1998	Estadual	João Alberto Rodrigues Capiberibe	PSB	1999-2002*
2000	Municipal	João Henrique Rodrigues Pimentel	PSB	2001-2004
2002	Estadual	Antônio Waldez Góes da Silva	PDT	2003-2006
2004	Municipal	João Henrique Rodrigues Pimentel	PT	2005-2008
2006	Estadual	Antônio Waldez Góes da Silva	PDT	2007-2010*
2008	Municipal	Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva	PDT	2009-2012
2010	Estadual	Carlos Camilo Góes Capiberibe	PSB	2011-2014
2012	Municipal	Clécio Luis Vilhena Vieira	PSol	2013-2016
2014	Estadual	Antônio Waldez Góes da Silva	PDT	2015-2018
2016	Municipal	Clécio Luis Vilhena Vieira	REDE	2017-2020

Fonte: TSE (http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores)

Nota: (*) Houve a saída do governador no último ano de mandato visando participar do pleito para o parlamento, sendo substituído pelo vice-governador. Assumiram, nesta condição, Maria Dalva de Souza Figueiredo do PT, em 2002, e Pedro Paulo Dias de Carvalho do PP, em 2010.

A primeira liderança a ocupar cargo de chefe do poder executivo em terras Tucujus, através de votação direta pela sociedade local, foi Raimundo de Azevedo Costa que assumiu a Prefeitura Municipal de Macapá, em 1985, como candidato filiado ao PMDB. Funcionário púbico e professor, nascido em 1938, na localidade de Matapí-Amapá, exerceu durante três anos um mandato caracterizado por um período de transição e mudanças de paradigmas, quando o Amapá ainda era Território Federal, e pela primeira vez um prefeito assumia o cargo sem o risco de ser exonerado por determinação do governador (BRITO; PRADO; COLIBRI, 1999, p. 239-240; JUAREZ, 2012).

A segunda liderança eleita foi João Alberto Rodrigues Capiberibe para também assumir o executivo municipal em 1988 como candidato filiado ao PSB. Zootecnista, nascido em 1947, em Afuá-Pará,

migrou com a família para Macapá quando ainda era criança e por volta dos dezessete anos se integrou, inicialmente, ao movimento estudantil percorrendo um vasto caminho de militância política durante o período de ditadura militar, tornando-se, com a esposa e filhos, exilado político. Eleito para prefeito de Macapá depois de sua anistia política e retorno ao Brasil, João Capiberibe assumiu a gestão municipal e, posteriormente, se elegeu pelo mesmo partido, em 1994, e, em 1998, para o Governo do Estado, defendendo um projeto de desenvolvimento sustentável para a região. Posteriormente, em 2002 e em 2014 foi eleito para o Senado Federal[27] (BARBOSA, 1997, p.152-155; MORAIS, 2009, p.73-94; BRITO; PRADO; COLIBRI, 1999, p. 39-41).

A terceira liderança escolhida pelos macapaenses por sufrágio foi Annibal Barcellos, em 1990, filiado ao PL, para assumir o cargo de primeiro governador do estado do Amapá eleito por voto direto. Oficial reformado da Marinha, nascido em 1918 na cidade de Campos - RJ, ex-governador e ex-deputado federal do Território do Amapá, Barcellos assumiu o novo governo estadual envolto pela imagem carismática de um gestor desenvolvedor de projetos de infraestrutura. Em sua trajetória política, posteriormente foi eleito pelo PFL, em 1996, para o cargo de prefeito, e, em 2004, para vereador da Câmara Municipal de Macapá (BARBOSA, 1997, p.36-37; MORAIS, 2009, p.50-56).

A quarta liderança que surgiu no cenário executivo local foi João Bosco Papaléo Paes ao ser eleito prefeito de Macapá, em 1992, na qualidade de candidato do PSDB. Médico, nascido em 1952 na Cidade de Belém do Pará, ingressou no funcionalismo público do Governo do Estado do Amapá em 1980 e, após sua gestão na prefeitura, foi eleito senador em 2002 pelo PTB e, posteriormente, em 2014, elegeu-se vice-governador pelo PP[31] (BARBOSA, 1997, p.161-162; BRITO; PRADO; COLIBRI, 1999, p. 240).

---

27. TSE (http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais).

A quinta liderança a entrar em cena foi João Henrique Rodrigues Pimentel ao ser eleito como candidato do PSB para a Prefeitura de Macapá em 2000. Engenheiro civil, nascido em Macapá no ano de 1957, João Henrique exercia o cargo de Secretário Estadual de Infraestrutura do governo de João Alberto Rodrigues Capiberibe antes de assumir a prefeitura. Foi eleito novamente prefeito de Macapá, desta vez na condição de candidato do PT, em 2004, e para vereador, também pelo PT, em 2012[31] (COLIBRI, 2002, p. 5-7)

A sexta liderança a ocupar a gestão do executivo foi Antônio Waldez Góes da Silva, candidato do PDT eleito para o governo estadual em 2002. Técnico Agrícola, nascido em Gurupá - estado do Pará, em 1961, veio para o Amapá ainda jovem e antes de assumir o governo do estado já tinha sido eleito deputado estadual pelo mesmo partido, em 1990 e em 1994. Após a primeira gestão como governador, defendendo um projeto ancorado no conceito de desenvolvimento com justiça social e de um "Amapá Produtivo", foi reconduzido ao cargo, ainda como candidato da mesma legenda partidária, na eleição de 2006 e, posteriormente, na de 2014[31] (BRITO; PRADO; COLIBRI, 1999, p. 146-147).

A sétima liderança local que ocupou um posto majoritário de gestão pública foi Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva, eleito para a Prefeitura de Macapá em 2008. Empresário, nascido em Macapá no ano 1966, Roberto Góes, antes de exercer o cargo de prefeito, já atuava na estrutura política local na função de vereador de Macapá, eleito pelo PSD, em 1990, e deputado estadual eleito, também pelo PSD, em 1994, 1998, 2002, e, pelo PDT, em 2006. Após o exercício de gestão no executivo municipal foi eleito deputado federal pelo PDT, em 2014[31] (BRITO; PRADO; COLIBRI, 1999, p. 150; COLIBRI, 2012, p.14).

A oitava liderança a assumir posto de gestão no executivo foi Carlos Camilo Góes Capiberibe ao ser eleito, em 2010, governador do estado do Amapá como candidato do PSB. Bacharel em Direito, nascido no Chile em 1972 e filho do ex-governador do João Capiberibe, Cami-

lo, antes de exercer o cargo, já atuava no parlamento amapaense na qualidade de deputado estadual eleito pelo PSB em 2006[31].

A nona liderança escolhida para conduzir o executivo em terras Tucujús foi Clécio Luis Vilhena Vieira, candidato do PSol eleito em 2012 para assumir a gestão da Prefeitura Municipal de Macapá. Geógrafo e professor, nascido em 1972 em Belém do Pará, mudou para Macapá ainda jovem, e antes de assumir o executivo municipal exercia funções de vereança no parlamento, eleito pelo PT em 2004 e pelo PSol em 2008[31].

Quando o campo político é observado sob a perspectiva dos partidos políticos locais, de acordo com os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, observa-se que houve um aumento gradual na quantidade de legendas durante os últimos 20 anos, e os partidos que mais inscreveram candidatos foram o PDT, PSB e PSDB que, em sua totalidade, aglutinaram pouco mais da metade de todas as candidaturas registradas, seguidos pelo PT, PMDB, PSC, PTB e PSol,[28]. Essa característica aglutinadora dos três primeiros partidos (e do PT, PTB e PMDB) se apresenta tanto nas eleições municipais quanto estaduais. Já, o PSC tem aglutinado candidatos com mais predominância nas eleições estaduais, e o PSol, nas eleições municipais (Tabela 1).

Tabela 1 - Candidatos Inscritos por Partidos no Estado do Amapá (1996-2016)*

PARTIDOS	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	TOTAL
PDT	14	62	24	46	14	27	22	31	34	26	28	328
PSB	7	24	17	39	18	49	17	36	34	24	22	287
PSDB	19	23	17	31	21	25	13	28	30	18	10	235
PT	6	21	17	28	16	18	16	24	15	20	20	201
PMDB	20	28	19	23	5	25	15	16	9	16	8	184
PSC	4	13	6	18	9	24	7	22	21	44	12	180
PTB	18	9	9	20	13	15	14	41	17	8	7	171
PSOL	-	-	-	-	-	17	9	12	43	43	22	146

28. Foram excluídos desta analise os Partidos que fizeram parte das disputas eleitorais no período analisado, mas não inscreveram candidatos a partir de 2008 (PFL; PL; PPB; PST; PAM; PRONA; PGT e PRN).

Tabela 1 - Candidatos Inscritos por Partidos no Estado do Amapá (1996-2016)*

PARTIDOS	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	TOTAL
PPB/PP**	16	7	15	17	5	10	19	30	10	11	4	144
PV	4	12	12	11	14	21	10	11	14	16	13	138
PFL	19	31	19	7	19	18	-	-	-	-	-	113
PR	-	-	-	-	-	-	15	9	36	28	13	101
PRTB	-	-	-	14	3	11	7	27	10	23	5	100
PSD	18	16	16	11	-	-	-	-	1	28	10	100
PRP	1	13	2	6	1	18	-	13	-	25	20	99
PT do B	1	6	4	15	7	14	5	9	6	27	4	98
PPS	1	9	10	8	7	9	8	8	6	18	7	91
DEM	-	-	-	-	-	-	9	25	23	17	10	84
PC do B	1	4	5	2	7	5	10	10	21	11	3	79
PMN	3	1	8	10	3	17	6	7	6	9	9	79
PL	15	10	11	20	5	5	-	-	-	-	-	66
PSTU	-	5	3	5	6	8	5	8	5	9	4	58
PSL	-	14	11	3	1	12	1	1	-	-	9	52
PRB	-	-	-	-	-	-	-	6	10	21	12	49
PTN	-	-	-	-	1	8	3	9	6	15	5	47
PHS	-	-	-	9	4	8	6	3	2	9	5	46
PCB	-	-	-	1	3	11	3	8	6	6	2	40
PEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	24	39
PSDC	-	-	-	-	5	-	2	4	1	16	9	37
PPL	-	-	-	-	-	-	-	-	13	10	8	31
PTC	-	-	-	-	1	1	3	3	11	9	1	29
PST	-	-	9	16	-	-	-	-	-	-	-	25
PROS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	9	23
PAM	-	8	1	3	3	7	-	-	-	-	-	22
REDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	20
PRONA	-	3	5	2	2	3	-	-	-	-	-	15
SD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	3	13
PGT	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	4
PMB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
PRN	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no TSE
<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais. (**) Antes de 2003 o PP era denominado de Partido Progressista Brasileiro (PPB)

Nas últimas cinco eleições realizadas no Amapá emergiram novos partidos com capacidade aglutinadora crescente, entre os quais o PR, DEM e PRB. Entretanto, a capacidade de aglutinação partidária não apresentou correlação causal confiável com vitórias eleitorais para maioria dos partidos e, em termos absolutos, os partidos que mais elegeram candidatos nas eleições foram o PDT, PMDB e PSB, seguidos do PSDB, PT, PTB e PP, conforme se demonstra na Tabela 2[29].

Tabela 2 - Candidatos eleitos por Partido no estado do Amapá (1996-2014)*

PARTIDOS	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
PDT	1	4	4	6	1	5	3	5	2	4
PMDB	3	6	1	4	1	6	2	3	2	3
PSB	-	5	3	-	-	3	1	5	3	3
PSDB	2	4	1	2	1	2	2	2	2	2
PFL	4	5	3	-	2	3	-	-	-	-
PT	1	2	2	4	2	2	1	1	1	1
PTB	2	2	-	3	2	1	-	2	1	3
PPB/PP**	2	-	-	7	2	-	1	2	2	-
PT do B	-	-	-	2	1	3	-	2	-	1
DEM	-	-	-	-	-	-	1	3	1	4
PL	2	2	-	2	1	1	-	-	-	-
PV	-	-	1	1	1	2	1	1	1	-
PSD	1	3	1	2	-	-	-	-	-	-
PSOL	-	-	-	-	-	-	1	1	3	2
PSC	-	-	-	-	-	1	-	1	1	3
PR	-	-	-	-	-	-	2	-	3	1
PRB	-	-	-	-	-	-	-	1	-	5
PSL	-	1	2	-	-	1	-	-	-	-
PC do B	-	-	-	1	1	1	-	1	-	-
PCB	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-
PPS	-	-	-	-	-	1	-	2	-	-
PHS	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
PRTB	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
PSDC	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1

29. Foram excluídos desta análise os Partidos que fizeram parte das disputas eleitorais no período analisado, mas não inscreveram candidatos a partir de 2008 (PFL; PL; PPB; PST; PAM; PRONA; PGT e PRN).

Tabela 2 - Candidatos eleitos por Partido no estado do Amapá (1996-2014)*

PARTIDOS	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
PROS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
PST	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
PRP	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
PMN	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
PTC	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no TSE
<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais. Foram excluídos os Partidos que fizeram parte das disputas eleitorais no período analisado, mas não inscreveram candidatos a partir de 2008 (PFL; PL; PPB; PST; PAM; PRONA; PGT e PRN); (**) Antes de 2003 o PP era denominado de Partido Progressista Brasileiro (PPB).

As representações partidárias incorporam diferenças ideológicas entre as lideranças que disputam o poder local. A identificação dessas diferenças pode descortinar afinidades políticas, lógicas de coligações e até mesmo diretrizes implícitas de políticas públicas implantadas pelos governos. Tradicionalmente, o uso de classificações ideológicas tem agrupado os partidos políticos em escalas dentro dos extremos esquerda/direita que classicamente estão vinculados a determinada concepção quanto ao peso da intervenção do Estado na economia. Nessas classificações, os partidos posicionados na extremidade esquerda tendem a defender o controle governamental pleno e os partidos posicionados na extremidade direita tendem a defender uma estrutura de mercado completamente livre.

Mesmo ao saber que lançar um olhar sobre as configurações ideológicas partidárias presentes na construção de Macapá contemporâneo possibilita uma leitura mais apurada do campo político local, deve-se estar atento às limitações inerentes a esse tipo de classificação para que sejam evitados reducionismos extremos sem as devidas relativizações. Essa preocupação se ancora no fato de que a classificação substantiva esquerda/direita, baseada na concepção da intensidade do controle do Estado na economia, possui elementos de distinção que, muitas vezes, não são facilmente integrados, como as dimensões progressista/con-

servador, as concepções de fundamentalismo/fascismo, as modificações das fronteiras que distinguem as bases sociais representativas dos partidos e as pautas denominadas pós-materiais: as questões ambientais, éticas e de nacionalidade (MADEIRA, 2013, p. 151-152).

No que se refere ao sistema partidário brasileiro, Lucas e Samuels (2011) apresentam evidências que apontam para uma nítida falta de coerência ao ser analisado sob a luz dos mapas ideológicos tradicionais, à medida que se percebe descompasso entre ideologia partidária declarada e posições ideológicas "verdadeiras" dos parlamentares. Sob esse aspecto vale observar que o dinamismo do sistema partidário tem profunda relação com a forma pela qual o sistema eleitoral se estrutura (BRAGA, 2006) e que a ideologia Esquerda/Direita nem sempre tem se mostrado um forte determinante no comportamento dos políticos quando comparada às estratégias vinculadas à relação Governo/Oposição (ZUCCO JR.,2011).

Em termos de configuração, enquanto Lucas e Samuels (2011, p.99) argumentam que, desde 1990 até a publicação de seu estudo, "a única distinção consistente entre os principais partidos do sistema é aquela entre o PT e o resto", Zucco Jr. (2011, p.57-58) afirma que os partidos brasileiros têm se ordenado no espectro ideológico de forma bastante compatível com o esperado, havendo tendência de deslocamento de vários partidos em direção à centralidade, destacando que "a esquerda transitou significativamente de uma preferência por modelos predominantemente estatais para aceitação de modelos de equilíbrio entre público e privado".

Adequando as informações oficiais divulgadas pelos partidos, e em sites especializados, com as classificações ideológicas apresentadas nos estudos de Madeira (2013) e Zucco Jr. (2011), os partidos amapaenses que inscreveram candidatos nos anos de 1996 até 2016 foram posicionados em uma escala de ordenamento dividida em Partidos de Esquerda, Centro-Esquerda, Centro, Centro-Direita e Direita, cuja classificação encontra-se no Quadro 6, e a respectiva distribuição de candidatos inscritos e eleitos na Tabela 3.

Quadro 6 – Classificação Ideológica dos partidos que participaram das disputas eleitorais no campo político local de 1996 a 2016.

ESQUERDA	CENTRO-ESQUERDA	CENTRO	CENTRO-DIREITA	DIREITA
PCdoB; PCB; PDT; PPL; PPS; PSB; PSOL; PSTU; PT.	PMB; PMN; PTN; PV; SD; PGT*.	PHS; PMDB; PR; PSDB; PTdoB; REDE.	DEM; PEM; PRB; PROS; PSC; PSDC; PSL; PTB; PST**; PAN***.	PP**; PRP; RTB; PSD; PTC; PFL**; PL*; PRONA*; PRN**.

Fonte: Baseado em Madeira (2013), Zucco Jr. (2011) e em informações disponibilizadas em sites especializados.

Nota: (*) Partido Geral dos Trabalhadores (PGT) incorporado, em 2003, ao Partido Liberal (PL) que se funde com o Partido de Reedificação da Ordem Nacional, PRONA, em 2006 e criam o Partido da República (PR); (**) Partido Social Trabalhista (PST) foi extinto em 2003. Partido Progressista Brasileiro (PPB) em 2003 mudou seu nome para PP (Partido Progressista). Partido da Frente Liberal (PFL) foi extinto em 2007. Partido da Reconstrução Nacional (PRN) foi extinto em 2001; (***) Partido dos Aposentados da Nação (PAN) incorporado pelo PTB, em 2007 (a sua Classificação ideológica foi associada ao PTB nessa pesquisa).

Tabela 3 – Quantidade de candidatos inscritos e eleitos conforme classificação Ideológica dos partidos que participaram das disputas eleitorais de 1996 a 2016.

Quantidade de Candidatos Inscritos (1996-2016)*

Classif.Ideológica	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Esquerda	29	125	76	129	71	144	90	137	177	167	116
Centro-Esquerda	7	13	20	25	18	46	19	27	26	50	32
Centro	40	57	40	78	37	72	54	65	83	98	60
Centro-Direita	22	44	36	60	31	58	33	99	72	135	92
Direita	71	80	68	77	36	66	29	73	32	96	40

Quantidade de Candidatos Eleitos (1996-2014)*

Classif.Ideológica	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Esquerda	2	11	9	11	4	13	7	15	10	10	5
Centro-Esquerda	-	-	1	1	1	3	1	1	1	-	5
Centro	5	10	2	8	3	11	7	7	7	8	9
Centro-Direita	2	3	2	3	2	3	1	8	3	18	4
Direita	9	10	4	11	6	4	1	4	3	-	1

Fonte: TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

No que se refere ao poder aglutinador dos partidos no campo político local, houve uma nítida mudança na configuração apresentada nas eleições de 1996, que tendia ao predomínio de partidos de direita, para um quadro caracterizado pelo estabelecimento de um bloco

de esquerda e centro/esquerda que se fez expressivo a partir de 1998 e dominante a partir de 2002. Esse processo de fortalecimento da expressividade dos partidos de esquerda também é observado nos resultados eleitorais, havendo a redução da ocupação de cargos eletivos por candidatos de partidos de direita a partir de 2006. Entretanto, a partir das eleições de 2010 percebeu-se clara tendência a um padrão de centralidade, com a presença de partidos de centro-direita, tanto no poder aglutinador quanto nos resultados eleitorais.

Constata-se também que, a partir das eleições de 1994, o estado do Amapá foi gerido por governadores eleitos por partidos com inclinações de esquerda, da mesma forma que o Município de Macapá, desde 2001. Entretanto, essa tendência à esquerda não tem garantido diálogos e alinhamentos estreitos entre os governos estadual e municipal capazes de garantir continuidade de programas implementados localmente. Processos de desconstruções programáticas e de descontinuidade gerencial têm se tornado frequentes na esfera estadual, municipal e nas relações tecidas entre estado e município a cada mudança de gestão, refletindo um padrão polarizado de disputas de poder local que sinalizam pouco compartilhamento programático-ideológico, somado a um engajamento partidário excludente voltado principalmente para a obtenção de posições e vantagens advindas da estrutura de poder.

Mesmo que o campo político tenda frequentemente a organizar-se em torno da oposição entre dois polos, e as posições do agente político estejam estreitamente relacionadas às posições dos outros que estão no próprio campo, e não abstratamente de maneira externa ao mesmo, deve-se esperar que as ideias, estratégias, lógicas internas e ações, somente sejam bem-sucedidas se obtiverem reconhecimento e ressonância no exterior do círculo de profissionais do campo (BOURDIEU, 2011; 2007, p. 178-185). Pensando dessa maneira, por mais que seja esperada a ocorrência de disputas pelo poder local polarizada em

blocos multipartidários, conforme sinaliza a Hipótese de Duverger[30], o comportamento do agente político e das instituições reflete as características inerentes à forma pela qual os agentes sociais da região se relacionam com o público, características essas que podem ser desenvolvidas ou dilapidadas gerando efeitos diametralmente opostos, conforme observado por Putnam (2002, p. 173-194).

No caso amapaense, o quadro leva a crer que as frequentes desconstruções programáticas e as descontinuidades gerenciais encontram ressonância em uma sociedade visivelmente engajada na política eleitoral-partidária, mas com pouco controle e sentimento de pertencimento locais. Esse quadro pode ser considerado um relevante tema de pesquisa a ser descortinado com mais exatidão e profundidade em estudos posteriores.

No que se refere ao perfil daqueles que integram a configuração do campo político-eleitoral local, verifica-se que uma parcela significativa dos candidatos que se inscrevem nos pleitos municipal e estadual encontra-se na faixa etária de 30 a 50 anos (Tabela 4), havendo a participação de lideranças jovens e idosas em menor número, conforme se observa na distribuição etária dos candidatos inscritos na eleição municipal de Macapá em 2016 (Gráfico 1).

Tabela 4 - Idade média dos candidatos nas eleições que ocorreram no estado do Amapá(1994-2016)*

ELEIÇÕES AMAPÁ	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Idade Média Geral (Anos)	42,36	40,68	41,95	39,59	42,45	41,90	44,31	42,63	44,12	40,90	43,27	41,57

30. "De acordo com a abordagem institucionalista, a configuração do sistema partidário é particularmente influenciada por duas instituições: o sistema eleitoral e o sistema de governo. Em relação aos efeitos do sistema eleitoral, as proposições de Duverger que vieram a ser conhecidas por **"Lei de Duverger"** (a de que as eleições regidas por sistema majoritário de um só turno tende ao bipartidarismo) e **"Hipótese de Duverger"** (a de que as disputas por sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional permitem o pluripartidarismo) estão entre os resultados mais conhecidos" (BRAGA, 2006, p. 65).

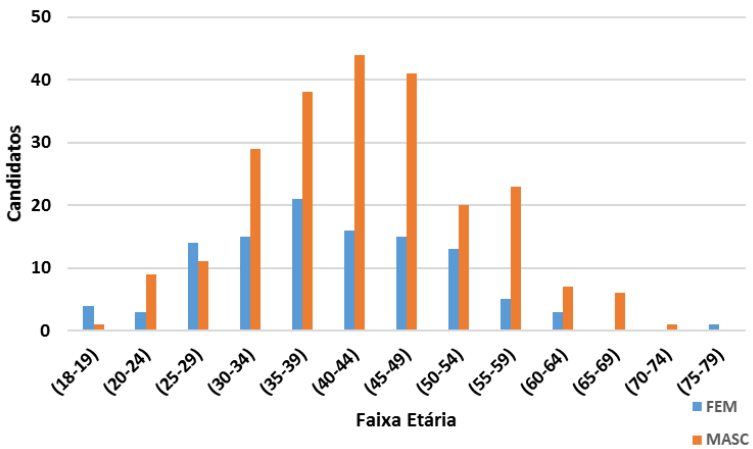
Tabela 4 - Idade média dos candidatos nas eleições que ocorreram no estado do Amapá(1994-2016)*

ELEIÇÕES AMAPÁ	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
DP	8,79	9,74	9,51	9,00	8,51	9,90	10,06	9,93	9,47	9,73	9,96	10,75
CV	20,75	23,94	22,67	22,73	20,05	23,63	22,70	23,29	21,46	23,79	23,02	25,87
Idade Média Geral (MASC)	42,49	40,54	42,00	39,59	42,74	41,47	44,49	42,17	44,49	40,85	43,70	39,34
DP	8,71	10,14	9,57	9,33	8,58	10,28	10,04	9,94	9,57	9,06	9,59	11,05
CV	20,50	25,01	22,79	23,57	20,07	24,79	22,57	23,57	21,51	22,18	21,95	28,08
Idade Média Geral (FEM)	40,88	41,32	41,53	39,60	40,74	43,53	43,51	44,09	43,11	41,01	42,33	42,64
DP	9,60	7,69	9,04	7,29	7,84	8,13	10,10	9,74	10,12	11,07	10,67	10,45
CV	23,48	18,61	21,77	18,41	19,24	18,68	23,21	22,09	23,47	26,99	25,21	24,50

Fonte: TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

Gráfico 1- Candidatos inscritos na Eleição Municipal de Macapá em 2016 *



Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais

Um ponto de destaque diz respeito ao aumento gradual de membros da sociedade se inscrevendo nas eleições locais e da participação de mulheres no cenário político amapaense. Esse fato é perceptível quando se observa o comportamento das inscrições nos pleitos desde 1994 (Tabela 5) e a proporção de mulheres que vêm se candidatando para concorrer às eleições estaduais e municipais (Gráfico 2).

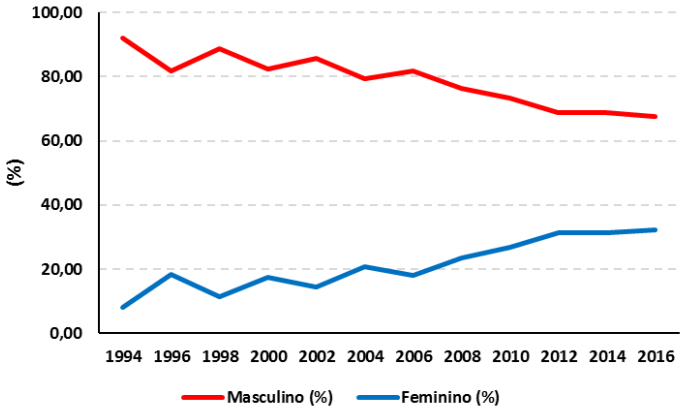
Tabela 5 - Candidatos inscritos nas eleições que ocorreram no estado do Amapá (1994-2016)*

ELEIÇÕES AMAPÁ	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Candidatos Geral	211	169	319	240	369	193	386	225	401	390	546	340
Masculino	194	138	283	198	316	153	316	172	294	268	375	230
Feminino	17	31	36	42	53	40	70	53	107	122	171	110
Masculino (%)	91,94	81,66	88,71	82,50	85,64	79,27	81,87	76,44	73,32	68,72	68,68	67,65
Feminino (%)	8,06	18,34	11,29	17,50	14,36	20,73	18,13	23,56	26,68	31,28	31,32	32,35

Fonte: TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

Gráfico 2- Percentual de Candidatos inscritos por gênero nas eleições do Amapá (1994-2016)*

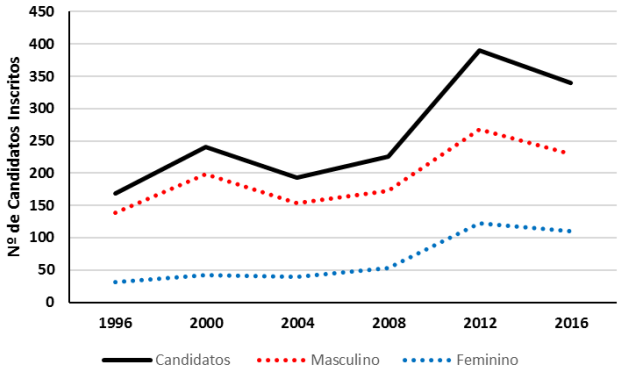


Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais

Em Macapá, o aumento da participação de candidatos nas eleições municipais torna-se significativo a partir de 2012 (Gráfico 3), com um percentual em torno de 32% de mulheres no pleito. As conquistas nacionais do movimento feminista e o estabelecimento de cotas para a composição das listas partidárias proporcionaram a ampliação da participação das mulheres nas disputas e ocupação de cargos eletivos no campo político (PINTO, 2001; RABAY; CARVALHO, 2011), no entanto, a proporção de candidatas eleitas no contexto amapaense (Gráfico 4) ainda pode ser considerada pequena, sendo aconselhável a realização de estudos que busquem perceber as reais causas dessa lacuna.

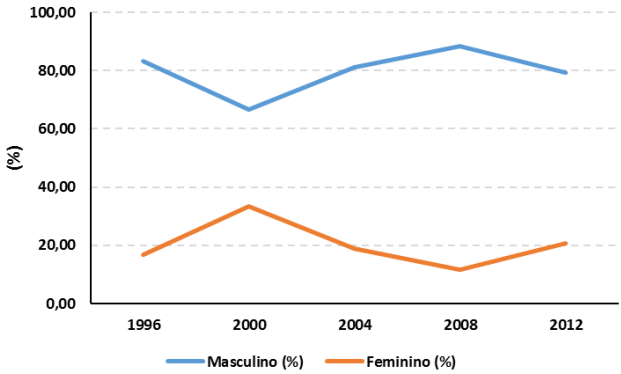
Gráfico 3- Candidatos inscritos na Eleições Municipais de Macapá (1994-2016)*



Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais

Gráfico 4- Percentual de candidatos eleitos por gênero nas eleições do Município de Macapá (1996-2014)*



Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais

Outro aspecto que chama a atenção diz respeito ao aumento do número de candidatos inscritos que se autodenominam solteiros (Tabela 6). Neste caso, deve-se levar em consideração que a condição de solteiro declarada geralmente incorpora outras categorias, pois, por mais que seja uma característica frequente em pessoas jovens, muitos adultos que são separados extrajudicialmente, divorciados e que se encontram em um relacionamento estável, têm a tendência de se autodenominarem solteiros.

Tabela 6- Candidatos inscritos por Estado Civil nas Eleições no Estado do Amapá (1998-2016)*

ESTADI CIVIL	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
CASADO(A)	192	120	195	101	205	94	199	141	261	117
DIVORCIADO(A)	21	11	26	8	25	14	27	15	36	21
SEPARADO(A) JUDICIALMENTE	18	15	27	7	12	5	11	3	7	4
SOLTEIRO(A)	85	89	114	75	136	105	155	226	234	194
VIÚVO(A)	2	2	3	2	8	7	9	5	8	4
NÃO INFORMADO	1	3	4	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

No que se refere ao grau de instrução dos atores que têm gravitado em torno do campo político eleitoral amapaense, verifica-se a mudança de um quadro caracterizado por predominância de candidatos com ensino fundamental e médio para um quadro que denota o aumento da participação de candidatos com nível superior completo ou em formação (Tabela 7).

Tabela 7- Quantidade de Candidatos por Grau de Instrução nas Eleições que ocorreram no Estado do Amapá (1998-2016)

GRAU DE INSTRUÇÃO	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
LÊ E ESCREVE	2	-	1	-	-	-	1	-	1	2
FUNDAMENTAL INCOMPLETO	18	14	24	4	16	4	7	8	12	4
FUNDAMENTAL COMPLETO	13	17	19	9	28	18	18	20	31	15
MÉDIO INCOMPLETO	27	14	30	7	18	6	15	15	7	10
MÉDIO COMPLETO	98	99	121	69	121	78	132	146	160	127
SUPERIOR INCOMPLETO	35	22	37	42	55	22	36	43	42	32
SUPERIOR COMPLETO	126	74	133	61	148	97	192	158	293	150
NÃO INFORMADO	-	-	4	1	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

Esse aumento da inscrição de candidatos possuidores de curso superior completo ou em formação nas eleições de Macapá tem como causas prováveis os fluxos migratórios nesse início do século XXI (em que uma parcela de pessoas com profissões especializadas vem se fixando na capital do Estado), somado ao fenômeno da expansão de ofertas de cursos superiores na região a partir do ano de 2000 estudado por Petry (2007) e Dos Santos (2015).

Sob a ótica da ocupação declarada daqueles que integram a configuração do campo político-eleitoral local, constata-se o predomínio de inscrições vitoriosas nas eleições de profissionais técnicos e liberais (especialmente de advogados, administradores, médicos e engenheiros), seguido pelos professores, pedagogos, empresários/ge-

rentes e servidores públicos (especialmente federais e estaduais) conforme se constata na Tabela 8.

Tabela 8 - Ocupações declaradas em percentuais dos candidatos eleitos nos pleitos que ocorreram no Estado do Amapá (1998-2014)*

DESCR.OCUPAÇÃO (%)	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Políticos em Mandato	**21,21**	**5,56**	**22,86**	**-**	**32,35**	**35,29**	**42,86**	**33,33**	**44,44**
Profissionais Técnicos e Liberais	**42,42**	**22,22**	**37,14**	**25,00**	**35,29**	**41,18**	**17,14**	**33,33**	**8,33**
MÉDICO	12,12	-	11,43	-	8,82	-	8,57	-	2,78
ENGENHEIRO	3,03	16,67	8,57	6,25	5,88	-	2,86	4,17	-
ADVOGADO	3,03	-	5,71	-	2,94	11,76	2,86	12,50	2,78
ADMINISTRADOR	-	-	-	-	2,94	23,53	-	12,50	2,78
SOCIÓLOGO	6,06	-	-	-	5,88	5,88	2,86	4,17	-
ECONOMISTA	6,06	-	-	6,25	5,88	-	-	-	-
PROFISSIONAL TÉCNICO	3,03	-	5,71	6,25	-	-	-	-	-
AGRÔNOMO	3,03	-	2,86	-	2,94	-	-	-	-
CONTADOR	3,03	-	-	-	-	-	-	-	-
GEÓLOGO	3,03	-	-	-	-	-	-	-	-
GEÓGRAFO	-	-	-	6,25	-	-	-	-	-
PSICÓLOGO	-	5,56	-	-	-	-	-	-	-
VETERINÁRIO E ZOOTECNISTA	3,03	-	2,86	-	-	-	-	-	-
Empresários/Gerentes	**15,15**	**11,11**	**14,29**	**18,75**	**14,71**	**-**	**14,29**	**8,33**	**13,89**
Servidores Públicos	**-**	**11,11**	**14,29**	**25,00**	**8,82**	**11,76**	**8,57**	**-**	**5,56**
Professores/Pedagogos	**9,09**	**16,67**	**2,86**	**12,50**	**2,94**	**-**	**2,86**	**8,33**	**8,33**
Ocupações Diversas	**12,12**	**27,78**	**5,71**	**18,75**	**5,88**	**11,76**	**14,29**	**16,67**	**19,44**
Não Identificado	**-**	**5,56**	**2,86**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

Um fato que chama a atenção diz respeito ao percentual elevado de candidatos vitoriosos que declaram suas ocupações como sendo vinculadas aos cargos políticos que já vinham exercendo no legislativo ou executivo. Isso sinaliza, em certo grau, magnitudes vinculadas à manutenção de poder dentro do cenário eleitoral.

No que se refere à origem dos candidatos, percebe-se a existência de um processo crescente de inscrição, nas eleições municipais de Macapá, de pessoas nascidas no próprio Estado em uma proporção um pouco acima de 60%. Essa característica sinaliza a existência de um percentual ainda elevado de participação no campo político-eleitoral de pessoas que nasceram em outros locais, principalmente oriundos do estado do Pará (Tabelas 9 e 10). Essa configuração encontra estreita similaridade com o quadro já mencionado do perfil migratório de Macapá, cujo predomínio é de pessoas oriundas dos estados do Pará e Maranhão.

Tabela 9 - Percentual de candidatos inscritos, por local de nascimento, em eleições no estado do Amapá (1998-2014)*

Região/Estado	Sigla	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
NORTE		**80,56**	**84,17**	**78,59**	**83,42**	**80,31**	**92,00**	**86,53**	**88,72**	**83,33**	**88,53**
Acre	AC	0,31	-	-	-	-	-	-	0,77	-	-
Amapá	AP	53,61	54,17	51,22	55,44	49,74	60,00	54,61	63,59	54,21	62,35
Amazonas	AM	0,94	0,83	0,81	-	0,52	1,33	0,50	-	0,18	0,29
Pará	PA	25,71	29,17	26,29	27,98	30,05	30,67	31,17	24,36	28,39	25,88
Rondônia	RO	-	-	-	-	-	-	-	-	0,37	-
Roraima	RR	-	-	0,27	-	-	-	-	-	-	-
Tocantins	TO	-	-	-	-	-	-	0,25	-	0,18	-
NORDESTE		**13,17**	**7,50**	**13,82**	**11,40**	**12,44**	**7,56**	**9,98**	**7,95**	**10,07**	**9,12**
Alagoas	AL	0,31	-	0,27	-	-	-	-	0,51	-	-
Bahia	BA	0,31	0,42	0,54	-	0,26	-	0,50	0,26	0,37	0,29
Ceará	CE	1,88	2,50	2,17	2,59	2,07	2,22	1,75	1,54	2,20	1,47
Maranhão	MA	7,21	2,08	6,23	4,15	6,22	2,67	4,49	3,59	3,48	4,12
Paraíba	PB	0,63	0,83	1,36	-	0,52	1,33	-	0,26	1,10	0,59
Pernambuco	PE	2,19	0,42	2,17	1,55	1,81	0,44	1,25	0,51	0,37	0,88
Piauí	PI	-	0,42	0,27	1,55	0,78	0,44	0,75	0,26	0,92	0,29
Rio G. do Norte	RN	0,63	0,83	0,81	1,04	0,78	0,44	1,00	1,03	1,47	1,47
Sergipe	SE	-	-	-	0,52	-	-	0,25	-	0,18	-
CENTRO OESTE		**1,57**	**1,25**	**0,81**	**1,04**	**0,78**	**0,00**	**0,50**	**0,26**	**1,10**	**0,29**
Distrito Federal	DF	0,63	0,42	0,27	-	0,26	-	0,25	-	0,73	0,29
Goiás	GO	0,94	0,83	0,27	1,04	0,52	-	0,25	0,26	0,18	-
Mato Grosso	MT	-	-	0,27	-	-	-	-	-	0,18	-
Mato G. do Sul	MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 9 - Percentual de candidatos inscritos, por local de nascimento, em eleições no estado do Amapá (1998-2014)*

Região/Estado	Sigla	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
SUDESTE		**3,45**	**5,83**	**5,15**	**3,63**	**4,66**	**0,00**	**2,49**	**3,08**	**4,76**	**1,47**
Espírito Santo	ES	0,31	0,42	0,81	-	0,52	-	-	-	0,55	-
Minas Gerais	MG	0,63	2,08	1,90	1,04	1,55	-	0,50	0,26	1,47	0,29
Rio de Janeiro	RJ	1,88	1,67	1,90	1,55	1,55	-	2,00	2,05	1,47	0,59
São Paulo	SP	0,63	1,67	0,54	1,04	1,04	-	-	0,77	1,28	0,59
SUL		**1,25**	**0,83**	**0,54**	**0,00**	**1,55**	**0,44**	**0,25**	**0,00**	**0,55**	**0,59**
Paraná	PR	0,63	0,42	0,54	-	1,04	0,44	-	-	0,37	-
Rio Grande do Sul	RS	0,31	0,42	-	-	0,52	-	0,25	-	-	0,29
Santa Catarina	SC	0,31	-	-	-	-	-	-	-	0,18	0,29
OUTRO PAÍS		-	-	-	-	0,26	-	0,25	-	0,18	-
NÃO INFORMADO		-	0,42	1,08	0,52	-	-	-	-	-	-
TOTAL		**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

Tabela 10 - Percentual de candidatos eleitos, por local de nascimento, em eleições no estado do Amapá (1998-2014)*

Região/Estado	Sigla	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
NORTE		**74,29**	**73,68**	**86,11**	**93,75**	**84,85**	**94,44**	**91,67**	**88,00**	**87,18**	**0,00**
Acre	AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amapá	AP	34,29	47,37	58,33	68,75	63,64	72,22	66,67	64,00	56,41	-
Amazonas	AM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pará	PA	40,00	26,32	27,78	25,00	21,21	22,22	25,00	24,00	28,21	-
Rondônia	RO	-	-	-	-	-	-	-	-	2,56	-
Roraima	RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tocantins	TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NORDESTE		**20,00**	**21,05**	**11,11**	**0,00**	**9,09**	**5,56**	**5,56**	**8,00**	**5,13**	**0,00**
Alagoas	AL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	BA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ceará	CE	2,86	5,26	2,78	-	3,03	-	-	-	-	-
Maranhão	MA	5,71	10,53	2,78	-	3,03	5,56	-	4,00	2,56	-
Paraíba	PB	2,86	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pernambuco	PE	8,57	5,26	5,56	-	3,03	-	5,56	4,00	2,56	-
Piauí	PI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio G. do Norte	RN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 10 - Percentual de candidatos eleitos, por local de nascimento, em eleições no estado do Amapá (1998-2014)*

Região/Estado	Sigla	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Sergipe	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CENTRO OESTE		**0,00**	**5,26**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Distrito Federal	DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	GO	-	5,26	-	-	-	-	-	-	-	-
Mato Grosso	MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mato G. do Sul	MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUDESTE		**5,71**	**0,00**	**2,78**	**6,25**	**3,03**	**0,00**	**0,00**	**4,00**	**7,69**	**0,00**
Espírito Santo	ES	-	-	-	-	-	-	-	-	5,13	-
Minas Gerais	MG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	RJ	5,71	-	2,78	6,25	3,03	-	-	4,00	-	-
São Paulo	SP	-	-	-	-	-	-	-	-	2,56	-
SUL		**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Paraná	PR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	RS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Catarina	SC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OUTRO PAÍS		-	-	-	-	-	3,03	-	2,78	-	-
NÃO INFORMADO		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

Para identificar as principais lideranças que compõem a elite política local foram realizadas consultas nas listas nominais de candidatos inscritos nas eleições estaduais e municipais de Macapá a partir do ano de 1994, disponibilizadas no repositório de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Os nomes foram listados e agrupados de acordo com o ano de eleição, vitória eleitoral e filiação partidária.

Para a identificação da ocorrência de participação familiar nas disputas eleitorais procedeu-se ao método de reputação através de consulta, já mencionada, com onze pesquisadores locais, solicitando-se que fossem apontados os sobrenomes das famílias mais ativas no ce-

nário político desde a criação do estado do Amapá. A partir dessas informações, para cada sobrenome foram realizados agrupamentos onomásticos de candidatos possuidores de antropônimos semelhantes[31] em todas as eleições realizadas com o propósito de estabelecer listagens que possibilitassem identificar predominâncias.

Considerando-se que nem sempre pessoas com sobrenome comum possuem parentesco por consanguinidade ou laços matrimoniais, foi utilizado um procedimento subjetivo para estimar o grau de afinidade familiar de cada um dos antropônimos mediante aplicação de um formulário a cinco articulistas da imprensa local, no qual se solicitava que fosse apontada, em uma Escala *Likert* de quatro pontos, a segurança em afirmar que uma pessoa possuidora de determinado sobrenome seria integrante da família de determinada liderança política local (modelo do formulário no Apêndice B). Através do cruzamento das frequências de candidaturas das pessoas possuidoras de mesmo antropônimo, com a pontuação do Grau de Afinidade Familiar obtida em cada sobrenome, foram selecionados os prováveis blocos familiares mais ativos localmente.

Circunscrito ao campo eleitoral, um montante de 2.445 pessoas se envolveram no cenário político amapaense através de inscrições nos pleitos de 1994 até 2016, defendendo as mais variadas propostas ideológico-partidárias e disputando postos na estrutura do Estado para prefeito de Macapá, vereador, governador, deputado estadual, deputado federal e senador. Ao proceder análise visando extrair a relação de candidatos que obtiveram vitórias eleitorais nos pleitos para o executivo e o legislativo foram identificadas 154 pessoas, consideradas, neste estudo, integrantes da elite representativa do campo político local por possuírem força de mobilização capaz de torná-las mandatárias[32].

Levando em consideração que durante o período trabalhado ocorreram onze eleições no Amapá, estabeleceu-se como critério de ex-

---

31. **Onomástica** refere-se ao estudo linguístico dos nomes próprios. **Antropônimo** refere-se ao nome próprio de pessoa (ou ser personificado); nome de batismo. (HOUAISS, 2009).

32. Relação das 154 lideranças locais no Anexo B.

pressividade política a capacidade do candidato em obter mais de duas vitórias em pleitos. Com base neste critério foram identificadas 38 pessoas que obtiveram de três a seis vitórias eleitorais, envolvendo tentativas que variaram de três até oito inscrições para os postos do executivo e legislativo. Para efeito do presente estudo, essas pessoas são consideradas lideranças expressivas no campo da política eleitoral local, conforme consta no Quadro 7.

Quadro 7 – Lideranças expressivas no campo da política eleitoral local (1994-2014)*

N	NOME DO CANDIDATO	Inscrições Eleitorais	ELEIÇÕES											Vitórias Eleitorais
			1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	
1	ANTONIO ROBERTO RODRIGUES GÓES DA SILVA	6	V	-	V	-	V	-	V	V	-	-	V	6
2	JANETE MARIA GOES CAPIBERIBE	7	V	-	V	-	V	D	V	-	V	-	V	6
3	DAVID SAMUEL ALCOLUMBRE TOBELEM	6	-	-	-	V	V	-	V	-	V	D	V	5
4	MARIA DE LOURDES RODRIGUES DA SILVA (MARIA GÓES)	6	-	V	-	V	-	V	-	D	V	-	V	5
5	ANTONIO JOSE NUNES DOS SANTOS	7	-	D	D	V	V	-	V	-	V	-	-	4
6	ANTONIO WALDEZ GOES DA SILVA	7	V	D	D	-	V	-	V	-	D	-	V	4
7	EIDER PENA PASTANA	5	-	D	V	-	V	-	V	-	V	-	-	4
8	EVANDRO COSTA MILHOMEM	7	-	V	V	-	D	-	V	-	V	D	D	4
9	FATIMA LUCIA PELAES	8	V	D	V	-	-	-	V	D	V	D	D	4
10	FRANCISCA FERREIRA FAVACHO	5	-	V	-	V	V	-	V	-	D	-	-	4
11	JOAO ALBERTO RODRIGUES CAPIBERIBE	5	V	-	V	-	V	-	D	-	V	-	-	4
12	JORGE EVALDO EDINHO DUARTE PINHEIRO	7	D	V	D	-	V	-	V	-	V	-	D	4
13	JOSE CARLOS CARVALHO BARBOSA	4	-	-	-	-	V	-	V	-	V	-	V	4
14	LUIZ CANTUARIA BARRETO	8	V	-	V	-	V	-	D	D	-	V	D	4
15	MANOEL BRASIL DE PAULA FILHO	6	V	-	V	-	D	-	V	-	V	-	D	4
16	MICHEL HOUAT HARB	4	-	-	-	-	-	V	V	-	V	-	V	4
17	ALEXANDRE DOLABELA PEREIRA BARCELLOS	6	-	V	V	-	D	-	V	-	D	-	D	3
18	ANTONIO DE DEUS NUNES DOS SANTOS	6	-	-	-	-	-	V	-	V	D	V	D	3
19	CARLOS MURILO PINHEIRO	6	-	D	-	V	-	D	-	V	-	V	-	3
20	CLECIO LUIS VILHENA VIEIRA	6	-	-	-	-	-	V	D	V	D	V	-	3
21	DALTO DA COSTA MARTINS	3	-	-	-	-	V	-	V	-	V	-	-	3
22	ELIZALMIRA DO SOCORRO ARRAES FREIRES	3	-	-	-	-	V	-	V	-	V	-	-	3
23	FRAN SOARES NASCIMENTO JUNIOR	6	V	-	V	-	V	-	-	-	-	-	-	3
24	JACI PENA AMANAJAS	4	-	-	-	-	V	-	D	-	V	-	V	3
25	JAIME DA SILVA PEREZ	5	-	-	-	-	-	D	D	V	-	V	V	3
26	JOAO HENRIQUE RODRIGUES PIMENTEL	5	-	-	-	V	-	V	-	-	D	V	D	3
27	JOAO JORGE GOULART SALOMAO DE SANTANA	5	-	-	V	-	V	-	V	-	D	-	D	3
28	JORGE EMANOEL AMANAJAS CARDOSO	5	-	-	V	-	V	-	V	-	D	-	D	3
29	JURANDIL DOS SANTOS JUAREZ	6	D	V	V	-	D	-	V	-	D	-	-	3
30	MARIA CRISTINA DO ROSARIO ALMEIDA MENDES	4	-	-	-	-	-	-	-	V	V	D	V	3
31	MARIA HELENA BARBOSA GUERRA	7	D	V	-	V	-	V	-	D	-	D	D	3
32	MOISES REATEGUI DE SOUZA	4	-	-	-	-	-	-	V	D	V	-	V	3
33	OCIVALDO SERIQUE GATO	4	-	-	-	V	V	-	D	-	V	-	-	3
34	PAULO JOSE DA SILVA RAMOS	5	V	-	D	-	V	-	V	-	D	-	-	3
35	RAIMUNDA MACEDO BARROSO	5	-	-	V	-	V	-	D	-	D	-	V	3
36	RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES	5	-	-	V	-	V	-	D	D	V	-	-	3
37	ROSELI DE ARAUJO CORREA DE LIMA	4	-	-	-	-	V	-	D	-	V	-	V	3
38	SEBASTIAO FERREIRA DA ROCHA	6	V	-	-	-	D	D	V	-	V	-	D	3

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Legenda: (V)=Vitória Eleitoral; (D)=Derrota Eleitoral.

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.

Quando se analisa o vínculo entre a quantidade de tentativas realizadas pelos candidatos desse grupo para a ocupação de postos com a quantidade de vitórias eleitorais obtidas em todo o horizonte estudado, obtém-se fraca correlação. Entretanto, quando essa mesma análise

é realizada para as eleições municipais e estaduais, separadamente, obtém-se um padrão de comportamento caracterizado por coeficientes de correlação maiores, indicando forte relação entre essas duas variáveis.

Esse quadro sinaliza a existência de uma configuração de disputas eleitorais composta de lideranças locais fortes que se concentram principalmente em estabelecer bases eleitorais com territorialidades situadas com preponderância na esfera municipal e lideranças que estabelecem bases eleitorais mais ampliadas com foco predominante nos postos disponibilizados nas eleições estaduais e federais. Entretanto, também se observa que algumas lideranças apresentam comportamento indiscriminado, disputando pleitos municipais e estaduais. Esses padrões podem estar relacionados às trajetórias de ascensão e declínio político de lideranças, sugerindo-se o aprofundamento dessas relações em estudos futuros.

A listagem reputacional, obtida através de um processo de saturação em primeira rodada de entrevistas, dos prováveis blocos familiares que integram a dinâmica de formação da elite política local, englobou 15 sobrenomes, considerada a participação de diversos atores e seus familiares na ocupação de cargos eletivos, ordenados pela frequência de candidaturas inscritas (Tabela 11) e vitórias eleitorais (Tabela 12).

Tabela 11 – Quantidade de inscritos nas eleições do estado do Amapá por sobrenome (1994-2014)*

Sobrenomes	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	Total	GAF**
RAMOS	2	2	3	3	2	3	4	6	4	5	8	7	49	1,75
NUNES	3	1	5	3	3	3	2	3	4	6	8	7	48	0,75
GÓES	5	4	6	2	3	1	4	3	6	3	8	1	46	4,50
PICANÇO	3	2	5	-	7	2	4	2	3	4	2	2	36	1,00
BORGES	4	1	2	2	4	-	3	1	5	3	5	1	31	3,50
NERY	1	-	2	3	3	2	2	2	1	4	1	3	24	1,50
ALCOLUMBRE	1	-	1	1	2	2	3	1	3	1	5	-	20	5,00
CAPIBERIBE	3	-	3	-	2	1	3	1	3	-	3	1	20	5,00
AMANAJAS	-	-	2	-	2	2	3	3	2	1	2	-	17	3,75
ABDON	2	1	1	2	1	1	1	2	2	1	3	-	17	4,00
FAVACHO	1	1	1	1	2	-	2	1	2	1	3	1	16	3,50
GURGEL	-	-	-	-	-	1	-	-	5	1	7	2	16	3,75

Tabela 11 – Quantidade de inscritos nas eleições do estado do Amapá por sobrenome (1994-2014)*

Sobrenomes	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	Total	GAF**
BARCELLOS	1	2	2	1	2	1	1	-	2	-	2	-	14	5,00
GUERRA	1	1	1	1	-	1	-	2	-	1	2	-	10	2,50
COLARES	1	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	4	2,75

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota:
(*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.
(**) GAF-Grau de Afinidade Familiar. Escala:
(0,00 até 1,24) Sobrenome com Muito Fraca Afinidade Familiar
(1,25 até 2,50) Sobrenome com Fraca Afinidade Familiar
(2,51 até 3,75) Sobrenome com Forte Afinidade Familiar
(3,76 até 5,00) Sobrenome com Muito Forte Afinidade Familiar

Tabela 12 – Quantidade de eleitos no estado do Amapá por sobrenome (1994-2014)*

Sobrenomes	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	Total	GAF**
GÓES	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	4	19	4,50
CAPIBERIBE	3	-	2	-	2	-	2	-	3	-	1	13	5,00
FAVACHO	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	10	3,50
ALCOLUMBRE	-	-	-	1	1	1	2	-	2	-	2	9	5,00
AMANAJAS	-	-	1	-	2	1	1	1	1	-	1	8	3,75
NUNES	-	-	-	1	1	1	1	2	1	1	-	8	0,75
BARCELLOS	1	2	2	-	-	1	1	-	1	-	-	8	5,00
RAMOS	1	1	-	-	1	1	1	1	-	1	-	7	1,75
PICANÇO	1	-	1	-	1	-	1	-	-	1	-	5	1,00
GURGEL	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	2	5	3,75
NERY	-	-	-	1	-	1	-	1	-	1	-	4	1,50
BORGES	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	3	3,50
GUERRA	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	3	2,50
ABDON	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	4,00
COLARES	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2,75

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota:
(*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Eleições Estaduais e Federais.
(**) GAF-Grau de Afinidade Familiar. Escala:
(0,00 até 1,24) Sobrenome com Muito Fraca Afinidade Familiar
(1,25 até 2,50) Sobrenome com Fraca Afinidade Familiar
(2,51 até 3,75) Sobrenome com Forte Afinidade Familiar
(3,76 até 5,00) Sobrenome com Muito Forte Afinidade Familiar

Através da combinação de inscrições eleitorais, vitórias eleitorais e Grau de Afinidade Familiar foram identificados sete grupos de antropônimos que denotaram apresentar considerável densidade nos valores obtidos[33]. Os sobrenomes Góes, Capiberibe, Alcolumbre, Borges, Favacho, Amanajás e Gurgel surgem no período analisado como àqueles que mais se destacam como unidades coletivas (Quadros 8 até 14).

Quadro 8 – Candidatos inscritos com sobrenome Capiberibe, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
SOBRENOME (CAPIBERIBE)	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Joao Alberto Rodrigues Capiberibe	PSB	-	PSB	-	PSB	-	PSB	-	PSB	-	-	-
Janete Maria Góes Capiberibe	PSB	-	PSB	-	PSB	PSB	PSB	-	PSB	-	PSB	-
Raquel Capiberibe da Silva	PSB	-	PSB	-	-	-	-	-	-	-	PMN	PMN
Carlos Camilo Góes Capiberibe	-	-	-	-	-	-	PSB	PSB	PSB	-	PSB	-

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Vitórias Eleitorais.

Quadro 9 – Candidatos inscritos com sobrenome Góes, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
SOBRENOME (GOES)	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Aroldo da Graca Souza Goes	PDT		PSDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
David Souza Goes	PL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antônio Waldez Góes da Silva	PDT	PDT	PDT	-	PDT	-	PDT	-	PDT	-	PDT	-
Jose Goes de Almeida	PL	PDT	PDT	-	-	-	-	-	PRTB	-	-	-
Humberto Pereira Goes	-	PSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maria de Lourdes Rodrigues da Silva	-	PSD	-	PSD	-	PTB	-	PDT	PDT	-	PDT	-
Alberto Pereira Góes	-	-	PDT	-	-	-	-	-	PDT	-	-	-
Jorge Goes da Rocha	-	-	PDT	PSD	-	-	-	-	-	-	-	-
Benedita Góes da Costa	-	-	-	-	PDT	-	-	-	-	-	-	-
Jean Jorge Pereira Góes	-	-	-	-	-	-	PV	-	-	-	-	-

33. Uma listagem reputacional complementar para estudos futuros foi obtida através dos articulistas que participaram do estabelecimento do Grau de Afinidade Familiar. Os seguintes antropônimos compuseram esta respectiva listagem: Távora; Pinheiro; Ferreira; Souza; Rocha; Juarez; Quintas; Salomão; Coelho; Houat; Harb; Zagury; Trindade; Duarte e Garcia.

Quadro 9 – Candidatos inscritos com sobrenome Góes, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
Aroldo da Graça Sousa Goes	-	-	-	-	-	-	PTN	-	-	-	-	-
Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva	PSD	-	PSD	-	PSD	-	PDT	PDT	-	-	PDT	-
Laércio Mendonça Góes	-	-	-	-	-	-	-	PDT	-	-	-	-
Fabio Góes da Costa	-	-	-	-	-	-	-	-	PRTB	-	-	-
Marilia Brito Xavier Góes	-	-	-	-	-	-	-	-	PDT	-	PDT	-
Wellington de Souza Goes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	SD	-
Marcio André Sampaio Góes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PRB	-
Aldicleia lira Góes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PDT	-
Marizete Góes de Magalhães	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PDT	-
José Warlem Barros Góes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PDT	-	-
Antonio Aristides Pereira Góes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PR	-	-
José Eddy Clay da Silva Goes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PR	-	PROS

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Vitórias Eleitorais.

Quadro 10 – Candidatos inscritos com sobrenome Alcolumbre, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
SOBRENOME (ALCOLUMBRE)	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Salomao Alcolumbre	PMDB	-	PMDB	-	-	-	PMDB	-	-	-	-	-
David Samuel Alcolumbre Tobelem	-	-	-	PDT	PDT	-	PFL	-	DEM	DEM	DEM	-
Salomão Alcolumbre Júnior	-	-	-	-	PMDB	-	-	-	PMDB	-	PMDB	-
Isaac Menahem Alcolumbre Neto	-	-	-	-	-	PMDB	PFL	-	DEM	-	DEM	-
Moisés Simões Alcolumbre	-	-	-	-	-	PTdoB	-	DEM	-	-	-	-
Jose Samuel Alcolumbre Tobelem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	DEM	-
Alberto Samuel Alcolumbre Tobelem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	DEM	-

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Vitórias Eleitorais.

Quadro 11 – Candidatos inscritos com sobrenome Amanajás, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
SOBRENOME (AMANAJAS)	**1994**	**1996**	**1998**	**2000**	**2002**	**2004**	**2006**	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**
Renato Amanajas de Atayde	-	-	PSTU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Luiz Amanajas da Silva	-	-	PSB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jorge Emanoel Amanajas Cardoso	-	-	PSD	-	PSD	-	PSDB	-	PSDB	-	PPS	-
Jaci Pena Amanajas	-	-	-	-	PSB	-	PPS	-	PPS	-	PROS	-
Carlos Amanajás Brito	-	-	-	-	-	PSDC	-	-	-	-	-	-
Rilton Rodrigues Amanajás	-	-	-	-	-	PDT	-	PSDB	-	-	-	-
Leonil de Aquino Pena Amanajás	-	-	-	-	-	-	PMDB	-	-	-	-	-
Edir Amanajás Barbosa	-	-	-	-	-	-	-	PRTB	-	-	-	-
Evelyn do Carmo Amanajas	-	-	-	-	-	-	-	PV	-	PSC	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Vitórias Eleitorais.

Quadro 12 – Candidatos inscritos com sobrenome Borges, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
SOBRENOME (BORGES)	**1994**	**1996**	**1998**	**2000**	**2002**	**2004**	**2006**	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**
Jonas Pinheiro Borges	PTB	PTB	-	-	-	-	PMN	-	-	-	-	-
Gilvam Pinheiro Borges	PMDB	-	PMDB	-	PMDB	-	-	-	PMDB	-	PMDB	PMDB
Ronaldo Pinheiro Borges	PMDB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jose Nilson Pinheiro Borges	PPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Geovani Pinheiro Borges	-	-	PMDB	-	PMDB	-	-	-	PMDB	-	-	-
Antonio Cirilo Fernandes Borges	-	-	-	PSB	PHS	-	-	PTB	PTB	PSOL	PPS	-
Claudomiro Borges da Silva	-	-	-	PSB	-	-	-	-	-	-	-	-
Hélio Borges de Sousa Esteves Filho	-	-	-	-	PT	-	PT	-	-	-	-	-
João Nascimento Borges Filho	-	-	-	-	-	-	PDT	-	-	-	-	-
Alcyr Borges de Almeida	-	-	-	-	-	-	-	-	PP	-	-	-
Geova Pinheiro Borges	-	-	-	-	-	-	-	-	PMDB	-	-	-
Luiz Gionilson Pinheiro Borges	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PMDB	-
Geodalto Pinheiro Borges	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PMDB	-
Adelson Borges Rocha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PSD	-

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Vitórias Eleitorais.

Quadro 13 – Candidatos inscritos com sobrenome Favacho, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
SOBRENOME (FAVACHO)	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Amiraldo da Silva Favacho	PTB	-	PTB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Francisca Ferreira Favacho	-	PTB	-	PMDB	PMDB	-	PMDB	-	PMDB	-	-	-
Milson Costa Favacho	-	-	-	-	PL	-	-	-	-	-	-	-
Anderson Márcio Lobato Favacho	-	-	-	-	-	-	PCB	-	-	-	-	-
Acácio da Silva Favacho Neto	-	-	-	-	-	-	-	PMDB	-	PMDB	PMDB	PROS
Amiraldo da Silva Favacho Junior	-	-	-	-	-	-	-	-	PMDB	-	PMDB	-
Luany Crysty Ferreira Favacho Santos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PROS	-

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Vitórias Eleitorais.

Quadro 14 – Candidatos inscritos com sobrenome Gurgel, e suas respectivas vinculações partidárias, nas eleições de 1994 até 2016*

ANTROPÔNIMO	ELEIÇÕES											
SOBRENOME (GURGEL)	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Hildegard de Azevedo Gurgel	-	-	-	-	-	PMDB	-	-	-	-	PRB	-
Regilene Gurgel Menezes Reategui	-	-	-	-	-	-	-	-	PSC	-	PSC	-
Vinícius de Azevedo Gurgel	-	-	-	-	-	-	-	-	PRTB	-	PR	-
Hildegard de Azevedo Gurgel	-	-	-	-	-	-	-	-	PRTB	-	-	-
Paulo de Tarso Gurgel	-	-	-	-	-	-	-	-	PTB	-	-	-
Telma Lucia de Azevedo Gurgel	-	-	-	-	-	-	-	-	PTB	-	PRB	-
Luciana Araújo Góes Gurgel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PHS	-
Regiane Gurgel Menezes Medeiros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PSC	PSDC
Aline Paranhos Varonil Gurgel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PR	PR	PRB

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

Nota: (*) Executivo e Legislativo Locais. Destaque em cinza para as Vitórias Eleitorais.

Ao se agrupar todos os candidatos vinculados a cada antropônimo constatou-se que o conjunto composto pelo sobrenome Góes possui ampla base partidária ancorada no PDT, cujas lideranças mais expressivas são Antônio Waldez Góes da Silva (governador), Maria de Lourdes Rodrigues da Silva (deputada estadual), Marilia Brito Xavier Góes (deputada es-

tadual) e Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva (deputado federal). O conjunto formado pelo sobrenome Capiberibe, ancorado no PSB, encontra em João Alberto Rodrigues Capiberibe (senador) e Janete Maria Góes Capiberibe (deputada federal) suas principais lideranças representativas.

O grupo Alcolumbre predomina no DEM e tem em David Samuel Alcolumbre Tobelem (senador) sua liderança de maior expressão. Já, o grupo Amanajás, cuja base partidária é difusa, tem em Jorge Emanoel Amanajas Cardoso e em Jaci Pena Amanajas (deputado estadual) a imagem de duas lideranças tradicionais.

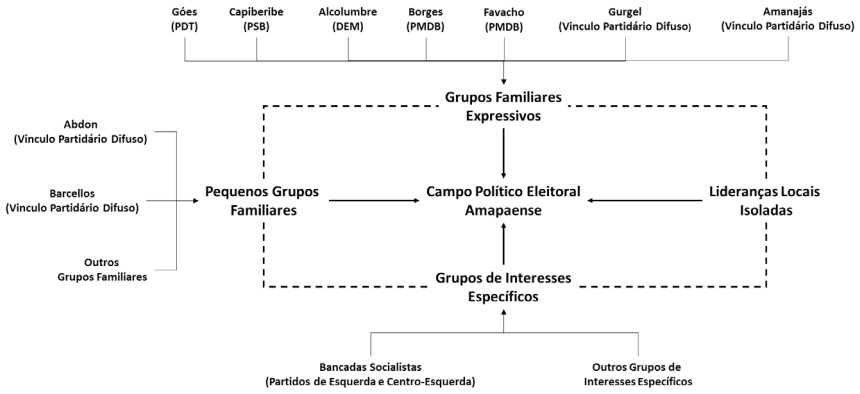
O grupo Borges encontra no antropônimo estendido "Pinheiro Borges" um número significativo de pessoas ancoradas no PMDB, sendo Gilvam Pinheiro Borges e Luiz Gionilson Pinheiro Borges (deputado federal) considerados lideranças representativas. O grupo Favacho, também com estreitas ligações com o PMDB, encontra nos nomes de Acácio da Silva Favacho Neto (vereador) e Amiraldo da Silva Favacho Junior (deputado estadual) suas lideranças de maior expressão. Já, no grupo Gurgel, cuja ancoragem partidária é difusa, se destacam como lideranças Vinícius de Azevedo Gurgel (deputado federal), Luciana Araújo Góes Gurgel (deputada estadual) e Aline Paranhos Varonil Gurgel (vereadora).

Vale esclarecer que a identificação desses integrantes da elite política local limita-se à análise das relações entre os antropônimos (sobrenomes) dos candidatos nos processos eleitorais sem a pretensão e o folego metodológico para envidar esforços, com profundidade, visando descortinar as efetivas relações de parentesco, consanguíneo ou matrimonial, entre as pessoas que ocupam posições na estrutura de poder em Macapá, envolvendo, por exemplo: a ocupação de cargos de confiança no executivo e legislativo; de cargos efetivos e contratados; de cargos no judiciário, dentre outros.

Entretanto, essa configuração permite estabelecer uma representação de campo político composto de quatro grandes blocos de lideranças locais que disputam entre si, e dentro de cada bloco, posicionamentos no campo eleitoral. O primeiro é composto pelos expressivos

grupos familiares vinculados partidariamente com as mais variadas tendências ideológicas, por exemplo o dos Góes (PDT), Capiberibe (PSB), Alcolumbre (DEM), Borges, (PMDB), Favacho (PMDB), Gurgel (vínculo partidário difuso) e Amanajás (vínculo partidário difuso). O segundo bloco é composto pelos grupos familiares pequenos, com diversos padrões de vínculo ideológico partidário que se encontram em processo de entrada/ascensão no campo ou declínio/saída do cenário político eleitoral, por exemplo o dos Abdon e Barcellos. O terceiro bloco de lideranças é composto por grupos de interesses específicos vinculados a partidos isolados ou a coligações partidárias (explícitas ou não), que disputam posicionamentos na estrutura do Estado, por exemplo as bancadas socialistas formadas por integrantes de partidos de esquerda. O quarto bloco é composto por lideranças locais isoladas que se candidatam, nas disputas eleitorais, revelando pautas motivacionais diversas e vinculações partidárias difusas (Figura 9).

Figura 9- Integrantes da elite política amapaense nas esferas conjugadas do campo eleitoral do Município de Macapá e do estado do Amapá.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base no comportamento constatado nas trajetórias dos diversos atores envolvidos nesse campo, convém dizer que essa representação é uma estrutura dinâmica, na qual novas lideranças, famílias e grupos de interesse entram, se deslocam e saem do campo eleitoral impulsionados por fatores diversos, sendo esse mais um ponto de pauta a ser inserido na agenda de pesquisas futuras sobre Macapá.

2.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS: QUE TUCUJÚ É ESSE?

Percorrido essa trajetória de resgate de pontos relacionados ao processo de desenvolvimento de Macapá, e de sua configuração política contemporânea, tecem-se algumas considerações que podem ser entendidas como traços contextuais, frutos das conexões advindas desse resgate.

Destaca-se inicialmente, que Macapá, mesmo sendo uma localidade secular, com uma história político-social profundamente associada à garantia estratégica da segurança nacional e ocupação territorial do Norte da foz do rio Amazonas, o crescimento populacional e urbano é recente, com participação expressiva de migrantes, especialmente oriundos do Pará, que integram em proporções similares a composição demográfica, tanto da sociedade quanto da elite política local. Estima-se uma ocorrência de outra onda migratória para a região, provavelmente impulsionada pelos efeitos da regulamentação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana e de novos empreendimentos associados ao agronegócio e provenientes da obtenção de títulos definitivos de terras no Estado.

A segunda consideração diz respeito ao fato de que o crescimento/desenvolvimento socioeconômico e político-territorial local é considerado tardio, na perspectiva fronteiriça e urbanística (PORTO, 2014; TOSTES; TAVARES, 2014; TOSTES; SOUZA; FERREIRA, 2015), podendo-se inferir que a emancipação de Macapá, na condição de capital de uma unidade territorial autônoma, também é tardia, ao se considerar o aspecto político-social, à medida que essa emancipação já

era defendida por Candido Mendes, em 1853; solicitada por lideranças locais em 1870 e 1920; e defendida por parlamentares amapaenese no Congresso Nacional em vários momentos: 1949, 1967 e 1987 (DE ALMEIDA, 1868, p. 32-35; 1873, p.XI-XXIV; Reis, 1949, p.178-180; NUNES, 1949, p. 2631-2632; NUNES, 1967, p. 217-219; BARCELLOS, 1987, p.3582-3583).

Entretanto, a conotação de "Macapá Tardia", apontada neste estudo, longe de assumir uma perspectiva etnocêntrica, representa a condição de contemporaneidade caracterizada por um processo secular de formação de uma cultura amazônida possuidora de traços singulares e de um tecido social que expressa características próprias de autogestão com uma elite política local ativa.

A terceira consideração aponta para o surgimento, depois da criação do estado do Amapá, de um conjunto de, aproximadamente, 150 lideranças locais que têm se apresentado como integrantes de uma elite política possuidora de representatividade para exercer cargos eletivos nas esferas executiva e legislativa. Mesmo havendo a existência de sete prováveis grupos familiares expressivos que têm disputado e ocupado esses postos na estrutura de poder institucional do Município de Macapá e do estado do Amapá, ainda não se pode afirmar a existência de oligarquias familiares tradicionais consolidadas.

A quarta consideração refere-se ao fato de que os partidos políticos que atuaram, no período em estudo, como principais aglutinadores de candidatos foram o PDT, PSB, PSDB e PT. Já, no que se refere à quantidade de vitórias nos pleitos, observa-se que os partidos que tiveram maior quantidade de candidatos eleitos foram o PDT, PMDB e o PSB. Entretanto, estima-se que se futuramente ocorrer um processo de saída de apenas duas lideranças partidárias específicas do PSB, haverá forte impacto nos resultados que historicamente o partido vem apresentando.

A quinta consideração geral refere-se à existência de uma reduzida integração entre os blocos de lideranças que vêm historicamente dis-

putando e ocupando postos na estrutura de poder entre o Município de Macapá e o estado do Amapá. Esse fato recorrente pode ser constatado, atualmente, por exemplo, quando se percebe que as intencionalidades declaradas pelas atuais gestões municipal e estadual denotam convergências de propósito na direção da promoção do desenvolvimento e bem-estar da sociedade, mas as suas ações se operacionalizam de forma contraditória quando precisam ser integradamente implementadas. Esse fato sinaliza que as principais clivagens políticas têm envolvido disputas de posicionamento territorial entre grupos familiares, grupos de interesses específicos e de lideranças locais isoladas em detrimento de disputas que envolvam a discussão sobre estratégias e ações políticas integradas que estejam fundamentadas em Ideologias programáticas.

Reconhecendo as limitações inerentes ao caminho percorrido pelo presente estudo, pode-se sugerir pautas a serem incorporadas nas agendas de pesquisa sobre a sociedade amapaense, em especial nas lacunas existentes sobre conhecimento dos atores, estruturas, processos e dinâmicas vinculadas ao contexto político e social de Macapá.

Nesse rol de sugestões incluem-se estudos sobre laços familiares que caracterizam as redes de poder local; pesquisas sobre trajetórias políticas analisando padrões, percursos e estratégias de manutenção do poder utilizadas na região; estudos sobre recursos sociais existentes e predominantes para recrutamento de elites políticas locais; pesquisas que busquem analisar os padrões das alianças partidárias e de blocos ideológicos na disputa pelo poder local; estudos que visem leituras sobre as características de pertencimento social e de real autonomia institucional dos órgãos de gestão pública local; e estudos que analisem os fatores relacionados aos processos de consolidação e renovação de elites locais.

3

PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ 2013-2016: ENTRE O "POVO NO COMANDO" E A "PREFEITURA NA SUA RUA"

Encontro entre o Pequeno Príncipe e o rei:

"-Ah! Eis um Súdito! Exclamou o rei ao ver o visitante.

E o principezinho perguntou a si mesmo: 'Como ele pode reconhecer--me, se jamais me viu?'

Ele não sabia que, para os reis, o mundo é muito mais simples. Todos os homens são súditos."

(Saint-Exupéry, O Pequeno Príncipe. 1943)

A descrição de dinâmicas vinculadas ao processo participativo de elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA) do Município de Macapá para o quadriênio 2014 a 2017 exige certa cautela daqueles que trilham o percurso reflexivo, à medida que continuidades e rupturas de gestão compartilham estreitas relações com trajetórias de formação política e ideológica de lideranças locais que assumiram postos na estrutura de poder da prefeitura e com um contexto nacional caracterizado por uma perspectiva democrática indutora de abertura de canais institucionalizados de participação social no desenvolvimento de políticas públicas.

No transcorrer da leitura feita, que agora se compartilha, optou--se inicialmente por tecer um breve resgate teórico contextual para, em seguida, direcionar o olhar à dimensão empírica das dinâmicas

que caracterizaram a elaboração e execução do PPA de Macapá. Nesse ensaio teórico buscou-se destacar características relevantes que estão associadas à democracia participativa, na qualidade de categoria analítica que pode ser discriminada dentre diversos outros elementos que integram o fenômeno democrático.

Nesse esforço sintetizado, a participação é analisada como elemento fundante do conceito de democracia, entendida como fenômeno que possui singularidades enquanto manifestação, para em seguida serem apresentadas as características da democracia liberal-representativa como modelo incorporado por diversos países após a segunda metade do século XX e, posteriormente, serem apresentados elementos que distinguem a democracia participativa como alternativa possuidora de estreitas vinculações com as lacunas da representatividade. Dando continuidade a esse ensaio, são tecidas algumas considerações sobre as transformações do modelo de gestão pública praticado no Brasil, e sobre as práticas institucionalizadas de gestão participativa que vêm sendo implementadas a partir do final da década de 1980.

Sobre a perspectiva da abordagem empírica, relacionada à descrição do processo de elaboração do PPA do Município de Macapá, a trajetória percorrida perpassou a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da prefeitura de Macapá. A pesquisa documental envolveu esforços voltados para identificação, localização e obtenção de diversos documentos oficiais que integraram o *corpus* compreendido pelos cinco últimos PPAs do município; pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais vinculadas ao PPA vigente; pelos Relatórios de Gestão da Prefeitura; pelas quatro mensagens do prefeito à Câmara Municipal apresentadas na abertura dos anos legislativos de 2013 a 2016, e pelo Relatório do processo de elaboração do PPA do Município de Macapá para o quadriênio 2014 a 2017, contendo a metodologia, os dados registrados e as atas transcritas de todas as assembleias realizadas.

A leitura das narrativas dos representantes da prefeitura se fez através das entrevistas realizadas com o prefeito, secretários municipais, técnicos e servidores envolvidos nos processos de concepção metodológica, gestão, mobilização e sistematização, com o propósito de descortinar alguns aspectos descritivos do desenho institucional implementado por essa experiência participativa.

3.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GESTÃO PÚBLICA: ALGUMAS REFLEXÕES.

A discussão sobre o ideário democrático como forma de governo, cuja característica central reside no envolvimento mais estreito da sociedade na escolha de seus líderes e na condução política do estado, tem sido registrada desde o século V a.C. (HERÓDOTO, 2000, p. 58-61) e vivenciada de forma mais ampla a partir do século XVIII através da substituição das organizações de estado absolutistas por formas mais liberais de desenho republicano e parlamentar de organização do poder político (SADER, 2002, p.651).

Em seu resgate relativo à dimensão histórica das ideias políticas, Pisier (2004, p.611-648), ancorado nas ideias de Lefort, Rawis, Dworkin, Bobbio, Walzer, Taylor, dentre outros, aponta o século XX como a época caracterizada pela maior e expressiva difusão das sociedades democráticas, trazendo também consigo diversos vetores de reflexão e experimentação relacionados às formas e dinâmicas das políticas vinculadas ao que se poderia conceber como democracia moderna.

Para além da classificação de "moderna" e "dos antigos" (BOBBIO, 2000, p. 371-471), a democracia, como fenômeno que assume uma proposta de antítese ao totalitarismo, é apresentada por Pisier como incorporadora de concepções diversas vinculadas a modelos mais liberais (fundamentados no conceito de "justiça social com equidade", isso é, justiça baseada no direito a um sistema de liberdades básicas compatível com um sistema competitivo de direito para todos) e a modelos mais comunitaristas (em que o conceito de justiça social se apresenta dentro de uma perspectiva plural e igualitária mais

complexa, incorporando como legítima, na construção da política, a ideia de comunidades consideradas grupos de indivíduos que se ligam através de compreensões compartilhadas sobre bens sociais de difícil ordenamento e hierarquização).

Em uma perspectiva geral, o entendimento de democracia como fenômeno contemporâneo se funda nas formas e dinâmicas concebidas em discursos e práticas desde a antiguidade (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p.319-329), nos remetendo, com cautela, a incorporar, em sua definição, a essência nuclear do ideário participativo contida na própria origem grega deste termo apresentada por Cunha (2010, p.204): "Governo do Povo". Nesse sentido, a participação do indivíduo no processo de construção política da sociedade em que ele vive se torna elemento fundante de qualquer conceituação. Alinhada a esse entendimento, pode-se resgatar uma definição basilar de democracia, a qual permite, satisfatoriamente, transitar nestas reflexões.

> Naturalmente, todo este discurso apenas vale se nos atemos àquela que chamei de definição mínima de democracia, segundo a qual por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. (BOBBIO, 1997, p. 12).

Sobre a égide da plasticidade inerente ao conceito de democracia, o mundo vem experimentando diversas regras e práticas institucionais que induzem a identificar singularidades democráticas que integram um conjunto de formas de governo, variando em função do modo de operação dos níveis executivos e legislativos, da estrutura e dinâmica dos sistemas eleitorais, e das relações entre governo central e as instâncias administrativas inferiores. Partindo desses elementos, Lijphart (1999, p.1-47) sugere uma classificação na qual posiciona as democracias contemporâneas em um espectro que comporta os diversos modelos entre dois extremos. Em um dos extremos se situa o que pode ser denominado "Modelo Majoritário", caracterizado

por forte concentração de poder político nas mãos de uma pequena maioria (ou maioria simples), em um contexto com nítidas características de elevada exclusividade, competitividade e combatividade. E, no outro extremo, se situa o "Modelo Consensual", caracterizado por nítidos esforços voltados para compartilhar, dispersar e limitar o poder político de várias maneiras em um contexto de maior abrangência, negociação e concessão (Quadro 15).

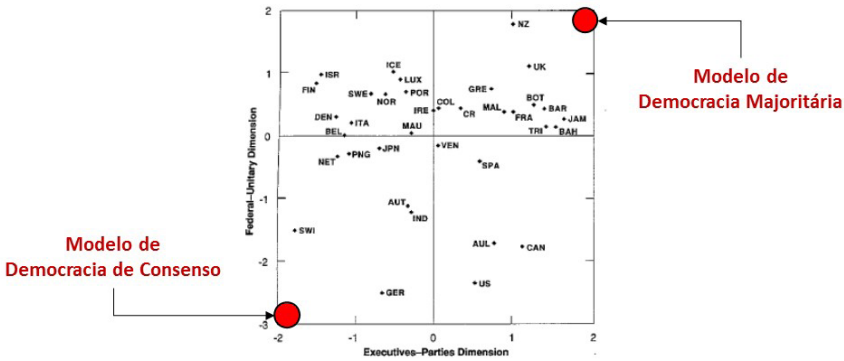
Quadro 15-Diferenças entre os Modelos de Democracia Majoritária e Consensual

DIMENSÕES	SISTEMA DEMOCRÁTICO MAJORITÁRIO	SISTEMA DEMOCRÁTICO CONSENSUAL
DIMENSÃO EXECUTIVOS--PARTIDOS	Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria.	Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias.
	Relações entre Executivo e Legislativo em que o executivo é dominante.	Relações equilibradas entre ambos os poderes.
	Sistemas bipartidários.	Sistemas multipartidários.
	Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais.	Representação proporcional.
	Sistema de grupos de interesse pluralistas, com livre concorrência entre grupos.	Sistemas coordenados e "corporativistas", visando ao compromisso e à concertação.
DIMENSÃO FEDERAL-UNITÁRIA	Governo unitário e centralizado.	Governo federal e descentralizado.
	Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral.	Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas.
	Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maiorias.	Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias.
	Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação.	Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional.
	Bancos Centrais dependentes do Executivo.	Bancos Centrais independentes

Fonte: Lijphart (1999, p.3-4)

Ao analisar o comportamento integrado de indicadores estabelecidos para identificar as diferenças entre os dois modelos em 36 países, Lijphart propõe um Mapa Conceitual, encontrando posicionamentos e distâncias perceptíveis entre as diversas democracias existentes, evidenciando que a singularidade democrática se apresenta como uma das características inerentes ao próprio fenômeno (Figura 10).

Figura 10-Mapa Conceitual da Democracia



Fonte: Adaptado de Lijphart (1999, p.248)

Para além dos esforços válidos na direção do estabelecimento de critérios estatísticos que permitam realizar delimitações capazes de categorizar e avaliar a democracia, mas que também aglutinam em si significativas limitações e possíveis críticas, o estudo de Lijphart soma mérito ao apresentar, sobre bases empíricas, um quadro que aponta factualmente a existência de um relativismo formalístico na aplicação concreta do ideário democrático. Esse relativismo advém das bases conceituais e ideológicas frente às várias tradições políticas, e dos contextos estruturais e culturais característicos de cada grupo social. Nesse sentido, vale destacar os comentários de Gentilli quando reflete sobre a cidadania e seus vínculos com a comunicação:

> O fundamental é entender que uma sociedade democrática pode democratizar-se mais. Em outras palavras: é possível democratizar a democracia, tornar uma sociedade democrática mais democrática ainda. Inevitável reafirmar-se, aqui, que a ideia de uma democracia de massas pode ser entendida, também, como a ideia de uma democracia *o mais democrática possível*. [itálico nosso] (GENTILLI 2002, p.36).

Ao analisar os pressupostos que gravitam em torno dos arcabouços das principais propostas democráticas de governo implementadas desde o século XX Pateman (1970) destaca duas grandes vertentes

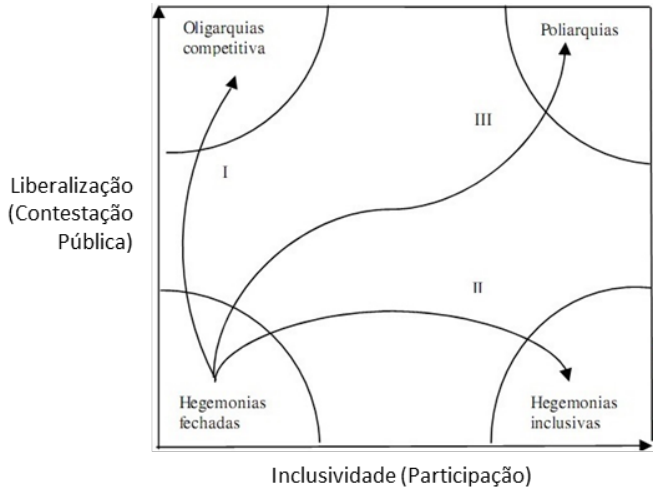
teóricas: a Teoria Contemporânea da Democracia e a Teoria Participativa da Democracia. Segundo esse autor, a primeira vertente teórica, também denominada democracia representativa, parte das perspectivas da obra publicada por Schumpeter em 1943 (SCHUMPETER, 2003), englobando os teóricos Bernard Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e Harry Eckstein. Nessa corrente de pensamento,

> a 'democracia' vincula-se a um método político ou a uma série de arranjos institucionais em nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer controle sobre os líderes. [...] A 'igualdade política', na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. Finalmente, 'participação', no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático. (PATEMAN,1970, p. 14).

Circunscrito a esse modelo de pensamento, também denominado concepção liberal de democracia por Matos (1999), os debates e importantes contribuições contidas nas obras de Robert Dahl culminaram na proposição de uma categorização de regimes políticos, impulsionada na intenção de estabelecer uma teoria geral das transições democráticas na modernidade, que ele denominou poliarquias (Abu-El-Haj, 2014). As poliarquias são entendidas como regimes democráticos *"que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública*" (DAHL,2005, p.31). Dependendo do grau de liberalização, represen-

tado pela capacidade da sociedade em exercer contestação pública, e do seu grau de participação, os regimes democráticos também podem estar configurados como Hegemonias Fechadas, Hegemonias Inclusivas ou Oligarquias Competitivas (Figura 11).

Figura 11-Regimes democráticos (Hegemonias, Oligarquias e Poliarquias)



Fonte: Dahl (2005, p.30)

Entretanto, vale ressaltar que as concepções de participação e inclusão contidas na proposta de Dahl permanecem circunscritas ao paradigma da democracia representativa, conforme fica evidente nas condições que são apontadas como necessárias aos cidadãos (oportunidades e garantias institucionais) para a existência dos regimes democráticos poliarquicos (Quadro 16).

Quadro 16-Requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

OPORTUNIDADES	GARANTIAS INSTITUCIONAIS
I-Formular preferências	1- Liberdade de formar e aderir a organizações. 2- Liberdade de expressão. 3- Direito de voto. 4- Direito de líderes políticos disputarem apoio. 5- Fontes alternativas de informação.
II-Exprimir preferências	1- Liberdade de formar e aderir a organizações. 2- Liberdade de expressão. 3- Direito de voto. 4- Elegibilidade para cargos políticos. 5- Direito de os líderes políticos disputarem apoio. 6- Fontes alternativas de informação. 7- Eleições livres e idôneas.
III-Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo.	1- Liberdade de formar e aderir a organizações. 2- Liberdade de expressão. 3- Direito de voto. 4- Elegibilidade para cargos políticos. 5- Direito de os líderes políticos disputarem apoio e Direito de líderes políticos disputarem votos. 6- Fontes alternativas de informação. 7- Eleições livres e idôneas. 8- Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Fonte: Dahl (2005, p.27)

Na segunda vertente teórica, Pateman (1970) destaca Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole, como autores que fornecem postulados clássicos de uma teoria democrática participativa. Nessa corrente de pensamento,

> a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou "treinamento social" precisa ocorrer

> em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa, no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática e habilidades e procedimentos democráticos. [...] As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. (PATEMAN,1970, p. 42-43).

Nesse sentido, o reconhecimento da inclusão de espaços, movimentos e atores para além dos fluxos e estruturas institucionais que centralizam e restringem os processos sociais de deliberação política, se torna ponto fundante de discursos e práticas voltadas a ampliar e legitimar o potencial participativo da sociedade nos processos decisórios. As características inerentes aos dois conjuntos de teorias encontram-se resumidas no Quadro 17.

Quadro 17-Comparação entre Teoria Democrática Contemporânea e Teoria Democrática Participativa

Características	Teoria da Democracia Contemporânea	Teoria da Democracia Participativa
Definição de "Política"	Vinculado à esfera de governo nacional e local.	Não confinado apenas à esfera do governo nacional e local. Inclui a esfera de organização industrial e outras possíveis esferas não governamentais.
Participação	Escolha daqueles que tomam as decisões.	Igual na tomada de decisões.
Função da participação	Proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e proteção de seus interesses privados.	1-Educativa e integrativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática e habilidades e procedimentos democráticos. 2-Aceitação das decisões coletivas.
Igualdade política	Igualdade de direito ao exercício do voto na eleição de representantes. Refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes.	Igualdade de poder na determinação das consequências das decisões.

Quadro 17-Comparação entre Teoria Democrática Contemporânea e Teoria Democrática Participativa

Justificativa para um sistema democrático	Proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e proteção de seus interesses privados.	Reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. (Abordagem educativa).
Estabilidade do Sistema Democrático	Relativamente instável. São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático \ (máquina eleitoral) funcionando.	Estável. Não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se autossustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.

Fonte: Baseado em Pateman (1970).

A configuração do Estado Constitucional Moderno, baseado no modelo de democracia representativa, restrito à delegação popular do poder, através de um mecanismo eleitoral, para um corpo separado de elites políticas gestoras da máquina administrativa, tem mostrado sinais de limitação em sua capacidade de promover o atendimento das demandas sociais, cedendo lugar a abordagens mais amplas e inclusivas de participação que se propõem a estreitar mais efetivamente as relações entre os diversos atores locais e a institucionalidade do Estado nos processos decisórios (DAGNINO, 2004; CRUZ, 2010; LUCHMANN, 2012; TAVARES, 2012).

A crise, no sentimento de representatividade, que deveria estabelecer os laços entre os eleitores, parlamentares, candidatos, partidos e poderes constituídos, é apontada por Miguel (2003) como um traço característico das democracias eleitorais e que pode ser evidenciado através do relativo declínio do comparecimento eleitoral, da ampliação da desconfiança em relação às instituições e do esvaziamento dos partidos políticos, causados principalmente pela

> constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas. (MIGUEL, 2003, p.126)

Buscando-se olhar com mais atenção a crise da representatividade, o referido autor resgata os estudos de Peter Bachach, Norton Baratz e Stiven Lukes para destacar que a ampliação do poder do cidadão, para além de uma simples delegação, não se restringe a tomar decisões. O exercício do poder também está essencialmente relacionado à capacidade de determinar a agenda política, e à capacidade de determinação autônoma de preferências. No entendimento de Miguel (2003), os principais agentes produtores da agenda política são os representantes eleitos, os grupos de interesses e os meios de comunicação ocupando posição central neste processo. A abertura de espaços em que grupos sociais possam criar seus próprios interesses e submetê-los ao crivo de fóruns políticos gerais, diz esse autor, torna-se alternativa viável para promover a ampliação da abordagem representativa do fazer político, devendo, entretanto, serem garantidas a infraestrutura e as condições materiais necessárias — pré-condição para o empoderamento das vias de acesso à participação política.

Convém destacar que durante o século XX percebem-se dois momentos distintos frente à predominância do tipo de modelo existente nas diversas democracias instaladas. Souza Santos e Avritzer (2002), ao fazerem uma releitura processual das transformações que ocorreram nesse período, destacam que, na segunda metade do século XX, após o termino da Segunda Guerra Mundial, as concepções de governo democrático se expandiram, predominando, na maior parte dos países, um modelo hegemônico que incorporou uma perspectiva liberal-representativa, caracterizada por forte elitismo democrático amparado por um sistema eleitoral que reforçava um processo estruturante de delegação de poder, afastando significativamente a sociedade do controle efetivo das políticas sociais e econômicas conduzidas pela estrutura burocrática do Estado. Entretanto, essa concepção hegemônica de democracia mostrou-se, com o passar do tempo, incapaz de abordar plenamente o problema da representação por igno-

rar suas três dimensões intrínsecas, isto é, a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. Sobre essa questão,

> se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dhal, é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades. A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter expressão adequada no parlamento; a representação ao diluir a prestação de contas em um processo de re-apresentação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas [...]. Desse modo, chegamos a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. (SOUZA SANTOS; AVRITZER,2002, p.49-50).

Entretanto, como relatam os autores acima, na segunda metade do século XX, a partir da década de 1980, concepções não-hegemônicas em países periféricos da América Latina, Ásia, África e Europa, começam a se tornar mais expressivas, ancoradas no enfrentamento das limitações emergentes do paradigma representativo. Por mais que todas as abordagens democráticas vigentes busquem negar uma forma homogeneizadora de organização da sociedade (reconhecendo com isso a pluralidade humana), as propostas não-hegemônicas se fundamentam na ideia de bem comum. Isso a partir da ênfase na criação de uma nova gramática sociocultural e na articulação da inovação social com inovação institucional, ao invés da instituição de processos que reforcem a suspenção da ideia de um bem comum em detrimento do reforço à individualidade competitiva, característica do paradigma liberal-representativo (SOUZA SANTOS; AVRITZER,2002).

A América Latina presenciou, a partir da década de 1980, um processo de redemocratização com a queda de regimes ditatoriais e in-

corporação de modelos democráticos estruturados conforme a ortodoxia hegemônica, não demorando muito para que esses modelos também se mostrassem intrinsecamente incapazes de superar os desafios inerentes ao paradigma liberal-representativo. Entretanto, na esteira dos debates da agenda democrática e dos movimentos sociais contemporâneos, a América Latina tem se tornado palco da implementação de experiências ancoradas em projetos públicos ampliados na perspectiva deliberativa e participativa da condução das políticas em diversos países, entre os quais Brasil, Peru, México, Argentina, Chile (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000; DAGNINO; OLIVEIRA; PANFICHI, 2006; DE SOUSA; CARLEIAL; CARVALHO, 2010).

A abertura de espaços públicos deliberativos que propiciam a participação direta do cidadão nos processos de planejamento, execução e controle das políticas na América Latina tem sido frequentemente associada a projetos de governo propostos por partidos geralmente denominados de "esquerda" por três motivos (PINTO, 2004): primeiro pela própria postura política ideológica desses partidos, que defendem o alargamento da democracia e da inclusão social; segundo pela frequente incapacidade de formarem legislativos majoritários, rompendo com práticas clientelistas e diminuindo o poder de decisão dos adversários políticos em função das decisões dos corpos participativos, e terceiro pela dificuldade de priorizarem ações com poucos recursos, sendo a inclusão das populações mais atingidas nos processos de tomada de decisão sobre as formas de aplicação dos recursos um meio de legitimar a própria aplicação.

No caso brasileiro, a ampliação dos espaços participativos se insere em um processo de desenvolvimento histórico de estilos de gestão pública que deve ser considerado elemento contextual. Vale destacar que a administração pública no Brasil teve suas origens no período colonial, alicerçada em um predominante estilo patrimonialista de gestão. Essa característica é apontada por Faoro (2001) como patrimonialismo-estamental fortemente induzida e reproduzida pelas tradi-

ções portuguesas com a vinda da Família Real ao Brasil no início do século XIX.

Em termos gerais, o patrimonialismo, como traço de uma gestão pública, se apresenta fundamentado na noção de que,

> quando o príncipe organiza, em princípio, seu poder político, isto é, sua dominação não-doméstica, com o emprego da coação física contra os dominados, sobre territórios e pessoas extrapatrimoniais (os súditos políticos), da mesma forma que o exercício de seu poder doméstico, falamos de uma formação estatal-patrimonial. A maioria de todos os grandes impérios continentais apresentou, até os inícios da Época Moderna e ainda dentro desta época, um caráter fortemente patrimonial. (WEBER, 1999, p. 240).

Sob a ótica do preenchimento e gestão de cargos e serviços na estrutura do Estado, a lógica patrimonialista se estende aos diversos níveis á medida que não se consegue perceber, na prática, separações nítidas entre as dimensões do privado e do público.

No caso Brasileiro, o modelo patrimonialista teve forte expressão na cultura política desde a época colonial até o fim da Primeira República, pois, nos anos da República Velha não houve alterações profundas nas estruturas socioeconômicas que vinham do Brasil Imperial, conforme sugere Da Costa (2008). Naquela época, a administração pública e os serviços desenvolvidos pelos funcionários e ocupantes dos postos de poder na estrutura do Estado possuíam fortes vínculos com os interesses privados em detrimento de um possível ordenamento impessoal da gestão da coisa pública. Sobre essa questão, vale destacar que

> não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente

> pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos [...]. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele e tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

A queda da Velha República, com a tomada do poder por novos grupos oligárquicos, através da Revolução de 1930, é considerada por Da Costa (2008) o marco histórico que sinaliza o processo de passagem de um Brasil predominantemente agrário, cuja economia periférica se apoiava basicamente na exportação de produtos primários, para um Brasil que passa a assumir a implantação de políticas de crescimento baseadas na industrialização.

Sob impulso de promover a alavancagem industrial e de superar o modelo fundamentado na abordagem patrimonialista que vigorava, o novo governo direciona esforços no sentido de promover transformações no aparelho de Estado, tanto em sua estrutura quanto em seu funcionamento. De acordo com Lima Júnior (1998) e Da Costa (2008), essa fase se apresenta como o período de criação do Estado administrativo brasileiro fundamentado em um modelo de racionalização burocrática de serviço público, através da instituição de mecanismos de padronização, normatização e controle, em especial na administração de material, financeira e de pessoal.

Por mais que a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo se apresentem como elementos werberianos impulsionadores

de grandes rupturas no paradigma tradicional-patrimonialista (WEBER, 1999, p. 198-199), deve-se destacar que, durante a fase denominada administração pública burocrática (da Revolução de 1930 até o início da década de 1990), alguns padrões que preservavam as formas tradicionais de relacionamento se mantiveram presentes e ajustadas ao modelo implementado (LIMA JÚNIOR,1998; DA COSTA, 2008; PAIVA, 2009) e, sob vários aspectos, a perspectiva burocrática de gestão se mostrou limitada e esgotada devido a sua presumida ineficiência, à morosidade, ao estilo autorreferencial e ao descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009).

Com o final da vigência do regime militar, na década de 1980, teve início um processo de transformação significativa no País em função dos movimentos políticos e sociais de redemocratização, e pela confluência das seguintes crises do Estado apontadas por Bresser Pereira (2001, p.6): "uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal, e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado".

Mesmo após o final da ditadura e da promulgação da nova Constituição Federal de 1988, somente a partir de 1995 a reforma da gestão pública no Brasil ganhou magnitude com a publicação e início de execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), seguindo uma tendência denominada administração pública gerencial, influenciada, segundo Bresser Pereira (1996, 1998), pelas experiências de países como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, cujo contorno geral se caracteriza pela:

> 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para níveis políticos regionais e locais; 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; 3) organizações com pouco níveis hierárquicos ao invés de piramidal; 4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; 5) controle por

> resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e 6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER PEREIRA,1996, p.11-12).

A proposta básica do Plano Diretor era "de transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial" (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 5), de modo que houve o desencadeamento de diversas ações voltadas a reduzir a ênfase no controle burocrático e na participação direta do Estado em tarefas não concebidas como de sua exclusividade, incluindo mudanças na legislação, extinções/privatizações de entidades estatais, criação de agências reguladoras, dentre outras.

Entretanto, o paradigma do gerencialismo, implantado desde então, no Brasil, ao ser inspirado pela lógica de gestão do setor privado da economia deu mais ênfase às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa em detrimento à dimensão sociopolítica, à medida que, na prática, concentrava-se nos elementos estruturais, restringindo as esferas sociais e políticas da gestão, além de não estimular a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social. Esse aspecto da reforma gerencial empreendida pela administração pública brasileira é apontado por Nogueira (2005, p. 31) como provocador "de 'perda' do Estado como referência e recurso, fazendo coro com a fixação social de valores e ideários orientados pela racionalidade mercantil".

Entretanto, ao analisar essas características, De Paula (2005) destaca que, em paralelo, uma vertente societal sempre esteve em curso, disputando espaços nesse processo de reforma, através de experiências alternativas de gestão pública que propunham um projeto político voltado à ampliação da participação de atores sociais na definição das agendas políticas, criando instrumentos para possibilitar maior controle social sobre as ações estatais, desmonopolizando, assim, a formulação e a realização das ações públicas.

Resgatando as observações de Costilla (2010), destaca-se que essas transformações acompanham o processo das grandes mudanças políticas na América Latina, as quais vêm ocorrendo a partir da última década do século XX, à proporção que a subordinação da região aos ditames neoliberais e à governabilidade autoritária dirigidas, em parte, pelo Banco Mundial vêm enfraquecendo, proporcionando maior autonomia e estilos próprios de gestão às "ex-colônias". Essa reconfiguração regional do poder vem perpassando uma via não ortodoxa, representada por experiências em diversos níveis de governos progressistas e de esquerda que incorporaram grupos e movimentos sociais na institucionalidade governativa (ALVAREZ et al, 2000; DAGNINO et al, 2006).

As mudanças que ocorreram no Brasil desde o último quarto do século XX, fizeram parte de um processo de transformação nacional que incorporou não somente a redemocratização quanto à reestruturação do Estado em um ambiente de abertura gradual influenciada por significativas pressões globalizantes. Conforme Gohn (2011b; 2012), o período movimentista, representado pelos movimentos sociais no Brasil, de 1970 até 1980, se caracterizou principalmente pela articulação de grupos de oposição aos regimes militares, em especial os de base cristã, sob a inspiração da teoria da libertação. Impulsionado pela Constituição de 1988 e pelo processo de reforma do Estado, a partir do meado da década de 1990, um novo panorama envolvendo os movimentos sociais surgiu e se apresentou através de outras organizações de configuração popular mais institucionalizadas, e emergiram iniciativas de parceria entre sociedade civil organizada e poder público impulsionadas por políticas estatais. Nessas iniciativas, tanto as Organizações não Governamentais quanto os diversos espaços públicos de deliberação criados se fizeram presentes na emergência de uma nova cultura cívica em desenvolvimento.

Dessa forma, pode-se inferir que a sociedade civil brasileira tem sua institucionalidade contemporânea criada através de processos

vetorizados pela ação de movimentos sociais e de iniciativas de Estado: os primeiros oriundos da reação de setores populares ao processo antidemocrático de modernização do país; os outros oriundos de um processo de democratização que fez das associações civis atores de destaque (AVRITZER, 2012).

O Brasil, diz Avritzer (2003), é um dos países cujo panorama político foi profundamente alterado pelo processo democratizante do século XX, envolvendo momentos de continuidade política e de inovação democrática oriundos da atuação dos movimentos sociais no interior dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, gerando dispositivos legais que garantiam o aumento da influência dos atores sociais na elaboração, execução e controle das políticas públicas. Conforme esse autor, a introdução, em 1990, do Orçamento Participativo pela administração do município de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, foi o divisor histórico das políticas participativas no Brasil, pela robustez de seu desenho institucional, pelo envolvimento e aderência da sociedade, pela continuidade e capacidade distributiva gerada pelo processo.

Ao estudarem essa experiência, Laranjeira (1996) e Luchmann (2002) citam vários fatores envolvidos nos resultados exitosos apresentados por esse modelo, à época, destacando a vontade política, a tradição associativa local, o papel exercido pela população na definição de suas próprias prioridades e o desenho institucional. Entretanto, Silva (2001) aponta para o fato de que o associativismo, o compromisso governamental e a capacidade de investimento são apenas parcialmente explicativos em relação aos processos de participação popular circunscritos à referida experiência, sendo necessário considerar também os fatores históricos, sociais e estruturais.

A partir daquele período, conforme declara Albuquerque (2004), percebeu-se uma generalização não só de discursos, mas de práticas participativas implementadas em diversos municípios e estados brasileiros, induzidos por governos municipais, estaduais e pelo próprio

Governo Federal. Mateos (2011) enfatiza que, na última década os esforços para promover a institucionalização de processos que ampliem e garantam espaços participativos de deliberações foram profundamente influenciados por induções geradas pelo Governo Federal, naquilo que Mateos denominou Sistema Nacional de Democracia Participativa. Segundo a autora, são várias as experiências envolvendo a abertura de canais de comunicação entre Estado e sociedade, por exemplo, congressos, conferências, conselhos, audiências públicas, mesas permanentes e provisórias de negociação, fóruns, fundos com conselhos gestores, grupos de trabalhos temáticos, mesas de diálogos, movimentos de reivindicação social, equipes precursoras, ouvidorias e delegações integradas com representantes da sociedade.

Usando como elementos de análise os Orçamentos Participativos, os Planos Diretores Municipais e os Conselhos de Políticas, Avritzer (2008) afirma que as instituições participativas[34] se configuram também como modelos dinâmicos que refletem principalmente as peculiaridades locais de determinada sociedade e variam na maneira com que a participação se organiza; na maneira com que o Estado se relaciona com o processo participativo, e no modo com que o arcabouço legal exige do governo a implementação ou não da participação. Nessa perspectiva (dependendo do modo de os cidadãos ou associações da sociedade civil se integrarem no processo de tomada de decisão política), as instituições participativas podem estar configuradas

34. O conceito de Instituições Participativas, proposto por Avritzer (2008, p.45), diz respeito *Lato sensu* às *"formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas"*. Nessa perspectiva, elas possuem quatro características principais (AVRITZER, 2009a, p. 8): a) a operação simultânea através dos princípios da representação e participação; b) a transformação das características voluntárias de participação da sociedade civil em forma de organização política permanente; c) a interação com partidos políticos e atores estatais; e d) a relevância do desenho institucional para a sua eficácia. No escopo do presente estudo, em conformidade com o sentido mais estrito apresentado por Cortes (2011, p.137), o conceito de Instituições Participativas *"se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes"*.

de tal forma que o processo relacional-deliberativo pode ser de "baixo para cima", de "partilha do Poder" ou de "Ratificação Pública".

Analisando a gestão de municípios do Nordeste, Almeida (2006) defende o argumento de que as especificidades das respectivas experiências participativas são explicadas pela capacidade de organização da sociedade, pelo tipo de coalizão governista e pelo legado institucional existente na esfera local. Para Da Silva (2012), a criação de arenas participativas pode ser utilizada como medida de empoderamento social, com a ressalva de que a eficácia democrática e os resultados da participação locais são condicionados pela capacidade da sociedade civil, pelo tecido social pré-existente e pela natureza da oportunidade gerada pela estrutura formal do respectivo canal de participação. Sob a perspectiva da operacionalização dos espaços deliberativos, Almeida e Cunha (2011) dizem que os elementos condicionantes são descortinados à medida que se analisam algumas questões pragmáticas: "Quem participa da deliberação?"; "Quem institui?"; "Que tipo de desigualdades convivem com a deliberação?" e "Qual a influência do tipo de política e do bem em disputa na deliberação?".

No que se refere à dinâmica do processo participativo, Faria e Ribeiro (2010; 2011) sugerem que a perspectiva empírica de sua análise e operacionalização deve ser fundamentada na conjugação de variáveis contextuais vinculadas ao grau de democracia; variáveis relacionadas ao desenho institucional e variáveis políticas. Para os referidos autores, em determinadas circunstâncias, especialmente na análise de conselhos gestores de políticas públicas, essa conjugação deve envolver grupos de variáveis de institucionalização; de potencial inclusivo e democratizante; de composição; do processo decisório e do processo representativo.

A despeito da capacidade desigual dos municípios brasileiros em promover serviços públicos sociais, muitos estão obtendo mudanças positivas em sua governança local através da incorporação de práticas institucionalizadas de gestão participativa (SOUZA, 2005), também

consideradas *lócus* de um processo educativo quanto ao exercício da cidadania (HEREDIA, 2012, p. 49) e de aquisição se saber, troca de experiências e formação política (BARREIRA, 2012, p. 172).

A incorporação de práticas participativas na gestão municipal também tem levado os gestores a enfrentar dilemas vinculados à mudança de suas práticas de um modelo de gestão tradicional para um modelo de gestão pública participativa, capaz de proporcionar empoderamentos e fortalecimento do poder local pelo conjunto de membros que compõem a sociedade (DE OLIVEIRA, 2004). De acordo com Pinto (2004), o principal desafio da perspectiva democrática participativa reside na capacidade de os agentes envolvidos visualizarem com clareza os instrumentos adequados que possam estabelecer o encontro mais estreito da sociedade com a política institucional. Já, De Souza (2004), amparado em uma leitura sobre as primeiras experiências participativas na gestão orçamentária e no planejamento urbano municipais, destaca o cuidado que se deve ter com a consistência desses fóruns deliberativos, alertando para a necessidade de:

> 1) Evitar a degenerescência das experiências de participação popular em geral, e de orçamento participativo em especial, devido a fatores como *burocratização, manipulação clientelista e incompetência gerencial.* [...] 2) Investir na capacitação da sociedade civil, em especial de delegados e conselheiros [...] 3) Ganhar, de maneira satisfatória, os corações e as mentes do corpo técnico da Prefeitura, quebrando as suas eventuais resistências tecnocráticas [...] 4) Sobretudo no que se refere a esquemas de orçamento participativo, aumentar a capacidade de investimentos da Prefeitura. [...] 5) Integração satisfatória entre planejamento urbano *strictu sensu* (plano diretor etc) e gestão orçamentária. [...] 6) Investir mais na divulgação da própria experiência, e investir em divulgação qualificada, que vai além de "cartilhas" simplistas e publicidade. (DE SOUZA, 2004, p. 107-108).

A institucionalização da participação na estrutura do Estado brasileiro tem se mostrado fator indutor de um vínculo diferenciado com a sociedade civil, em especial com os movimentos e organizações sociais, para além das relações conflitivas tradicionais. Entretanto, os "custos da participação"; os riscos de manipulação e o uso da participação para fins de legitimação; a dificuldade de partilha de poder por parte do governo; os limites na democratização do poder e institucionalização da participação em distintas etapas do processo decisório; a necessária articulação entre os espaços participativos e o padrão desigual e excludente de relação entre Estado e sociedade são alguns dos desafios a serem superados neste caminhar histórico de transformação da democracia (NOGUEIRA, 2005; DE ALMEIDA, 2013; MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006).

Sobre essa questão é oportuno resgatar três características dessas relações em nível municipal, extraídas das reflexões de Heredia, Bezerra e Palmeira (2012, p.31-35). Primeiro, o discurso da participação não necessariamente está vinculado às iniciativas do poder público; segundo, a ideia da participação pode tornar-se referência obrigatória na política local; e, terceiro, espaços participativos são entendidos como espaços de conflito que se distinguem em função de suas concepções e configurações.

A presença crescente de experiências de participação em municípios de diversas regiões da nação aponta para um processo de ampliação da democracia no Brasil (CORTES, 2011; BUVINICH, 2013) que também incorpora três grandes tendências (AVRITZER, 2009b, p. 39-41): a) gestões participativas exitosas influenciam a continuidade das experiências administrativas que as implantaram; b) aumento das experiências de participação nas diversas regiões do Brasil; e c) pluralização dos formatos de participação para além dos orçamentos participativos.

Em Terras Tucujús, a incorporação de processos participativos na gestão pública está diretamente associada à convergência de fato-

res locais relacionados ao seu processo de formação social e política, com fatores exógenos vinculados às tendências democratizantes de cada época.

Na fase de Território Federal, o Amapá e, consequentemente, Macapá, possuíam uma gestão pública coordenada pelo poder central do País, justificada constitucionalmente pela necessidade de desmembrar áreas cujos estados não pudessem "promover seu desenvolvimento", e seus limites espaciais foram fortemente influenciados pelo poder de Estado sobre os bens e a sociedade local. Esse fato se reforça por uma "mística" propagada desde o período colonial sobre a incapacidade de autogestão da sociedade local. Sobre esta questão vale destacar que

> a difusão desta mística denota o estado de submissão a que os colonos foram submetidos pela superestrutura do Estado-Império português, instaurando nos amapaenses um estado psicossocial de passividade e de conformidade, a fim de garantir a imutabilidade da situação cultural vigente. [...] As metas iniciais da administração territorial eram de sanear, povoar e educar, ou seja, deixar claro que os Territórios Federais, na concepção do Estado Novo, eram apenas um departamento, ou melhor, uma divisão administrativa. [...] As decisões, isto é, as políticas transplantadas às capitanias e aos Territórios federais guardavam bastante semelhança. Nas Capitanias, a transplantação cultural foi verticalista, estranha ao processo de nacionalização local. No Território, houve também a transplantação cultural vertical. Contudo, mais camuflada, como herança sócio-cultural estranha ao mundo que os amapaenses conheciam. O resultado disso é a situação que foi destinada ao Amapá: objeto de conquista, de ocupação e domínio. (MORAIS; ROSÁRIO,2009, p.91-93).

De acordo com Dos Santos (1998, p. 42-44), pode-se afirmar que as manifestações de democratização já se faziam presentes no período de Território, inicialmente pelos professores que integravam o sis-

tema educacional do Amapá e foram reforçadas, mesmo que timidamente, pelas políticas emancipadoras induzidas pela constituição de 1946 (DOS SANTOS, 1998, p. 60-61). O referido autor deixa transparecer que, desde a criação do Território Federal do Amapá, as tensões, pressões e iniciativas para fortalecimento da identidade e emancipação democrática da sociedade local, e para a promoção do desenvolvimento e transformação do Território em Estado, envolveram, conforme constatado também por Marques e Marques (2013), vários atores em significativas disputas de poder tanto internamente quanto nas relações institucionais externas através dos representantes da sociedade política do Território.

Os macapaenses, mergulhados em uma ambiência caracterizada por forte centralidade de poder intervencionista, associada a um claro estilo exógeno de gestão das políticas públicas locais, recomeçam efetivamente a eleger seus vereadores em 1969, com um número reduzidíssimo de representantes em todo o legislativo. Esse quadro é entendido por Morais e Rosário (2009, p.112-113) como representativo de "cerceamentos que procuravam deixar o Território Federal do Amapá sem expressão política de relevo, cabendo-lhe muito mais uma classificação ou função de 'departamento administrativo', do que de uma unidade da federação".

Nesse contexto, pode-se conceber a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a transformação do Território Federal do Amapá em Estado como alicerces fundantes para as primeiras experiências institucionais de abertura formal de canais mais robustos de participação social na elaboração e implantação de políticas locais. Dentre as iniciativas que incorporaram processos participativos, com envolvimento mais expressivo de diversos segmentos sociais, pode-se destacar a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá, de 1995 até 2002 (PORTO, 2003, p. 142; CHAGAS, 2002); a implementação de diversos fóruns/conselhos municipais e estaduais de caráter consultivo e/ou deliberativo, induzidos pelas Confe-

rências Nacionais Setoriais realizadas a partir de 2003; a elaboração da Emenda Participativa no município de Santana, em 2003 (TORK FILHO, 2005); a elaboração do Orçamento Participativo do município de Santana em 2005 (FREITAS, 2009); a elaboração dos Planos Diretores Participativos dos municípios de Santana, em 2005/2006, e de Laranjal do Jarí, em 2006/2007 (TOSTES, 2006; 2009; FREITAS, 2009; 2010) e diversas outras ações vinculadas a Planos e Programas Setoriais que possuíam, em sua regulamentação, a exigência legal de realização de fóruns ou criação de instâncias consultivas/deliberativas para suas aprovações ou execuções

A relevância da participação social, em seu estudo e aperfeiçoamento, não se restringe aos aspectos vinculados à manifestação do fenômeno em si; ela envolve também esforços que visem identificar os papéis dessas experiências participativas na operacionalização da própria democracia no país. Sobre esse aspecto, Avritzer (2011) destaca a importância dos estudos que se debruçam sobre o "problema da efetividade" em razão da crescente associação entre participação e desenvolvimento de políticas públicas e pelo aumento dos estudos teóricos sobre a natureza do processo deliberativo.

Ao tecer reflexões sobre a relevância das temáticas vinculadas ao estabelecimento da atual agenda de debates sobre efetividade participativa, Avritzer (2011) aponta para os seguintes estudos que podem ser considerados plataformas para pesquisas e experimentações nessa área: 1) os vinculados aos contextos (político, econômico e social) que geram efetividade, visando perceber prováveis condições ou até mesmo pré-condições indutoras; 2) os preocupados com a efetividade do "momento deliberativo", buscando desenvolver metodologias que possibilitem identificar em quais momentos há efetivamente deliberação nas instituições participativas; 3) os que abordem o problema da efetividade do ponto de vista dos resultados; 4) os que identifiquem "quem delibera" e "como delibera"; 5) os que busquem entender a incidência de elementos de deliberação em relação a uma

política para mulheres (e para outros segmentos sociais) no interior das instituições participativas; e 6) os que avaliem o conjunto de processos participativos nos momentos deliberativos e não deliberativos e a influência das instituições participativas sobre o acesso a bens e/ou serviços públicos.

Mesmo havendo evidências que apontam para o final de um ciclo da democracia brasileira caracterizado por impasses, dentre os quais se listam os limites da participação institucionalizada (Avritzer, 2016, p. 109-132)[35], o fenômeno participativo brasileiro é considerado uma realidade no contexto político, sendo caracterizado por peculiaridades e similaridades que o torna singular. Considerar esse fenômeno um relevante objeto de estudo possibilita a mobilização de esforços que descortinem cada vez mais suas características e promovam o empoderamento mais ampliado de suas qualidades.

3.2 PLANO PLURIANUAL DE MACAPÁ 2013-2016: UMA EXPERIÊNCIA TUCUJÚ.

O orçamento, cuja palavra deriva do termo náutico italiano *orzare*[36], pode ser considerado o mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos, à medida que a sua elaboração, considerada um exercício de poder, possibilita identificar previamente os recursos que podem ser disponibilizados e aplicados segundo as prioridades estabelecidas pelo governo, cujo uso pode variar da fixação das despesas a serem pagas em dado exercício à divulgação das ações planejadas do governo junto à sociedade (PIRES; MOTTA, 2006).

---

35. Para Avritzer (2016, p.9), o "*impasse da democracia no Brasil*", iniciado com as manifestações populares ocorridas no ano de 2013, e ainda em curso em 2016, está centrado em cinco elementos: 1) Os limites do presidencialismo de coalizão; 2) Os limites da participação popular na política; 3) Os paradoxos do combate a corrupção; 4) As consequências da perda de status das camadas médias que passaram a estar mais próximas das camadas populares a partir do reordenamento social provocado pela queda da desigualdade e 5) O novo papel do Poder Judiciário na política.

36. Orçar: Do italiano *orzare* "avizinhar a proa na direção do vento". Das tentativas para esta operação teria vindo o sentido de "calcular por alto". (NASCENTE, 1966, p. 535).

O orçamento público, fruto de uma evolução histórica advinda do século XIII, tem sido incorporado na administração das finanças públicas brasileira desde a vinda da Família Real, em 1808, e se configura poderoso instrumento de controle e uso dos recursos gerados pela sociedade, cujas características, avanços, limitações, e dilemas têm variado de acordo com as transformações do regime político, sendo refletidas nas cartas constitucionais e nas relações entre executivo e legislativo frente às competências de elaboração, aprovação, implementação e controle (LONGO, 1994; DALLARI, 1996; CAVALCANTE, 2007; PAULO, 2010).

Atualmente, o Governo Federal, estados e municípios brasileiros, seguindo a ordenação estabelecida pela última Constituição Federal , integram suas funções de planejamento no médio prazo, de orçamentação e de execução orçamentária-financeira através dos Planos Plurianuais - PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Leis Orçamentárias Anuais - LOA em ciclos que cumprem uma ritualística normativa caracterizada pela a) formulação do planejamento plurianual (PPA) pelo executivo; b) apreciação e adequação do PPA pelo legislativo; c) proposição de metas e prioridades anuais para a administração e sua política de alocação de recursos (LDO) pelo executivo; d) apreciação e adequação da LDO pelo legislativo; e) elaboração da proposta anual de orçamentos (LOA) pelo executivo; f) apreciação, adequação e autorização da LOA pelo legislativo; g) execução dos orçamentos aprovados; e h) avaliação da execução e julgamento das contas (SANCHES, 1993).

As experiências participativas vinculadas aos ciclos de gestão orçamentária que envolvem o desenvolvimento de Planos Plurianuais podem ser consideradas fenômeno relativamente recente no Brasil. Oliveira (2013a, 2013b), ao destacar as experiências participativas no âmbito federal, discorre sobre o processo de aperfeiçoamento e integração dessas peças de planejamento desde o primeiro Plano Plurianual elaborado para o quadriênio 1991-1995 e afirma que só depois

de 13 anos, no PPA do quadriênio 2004-2007, foram abertos canais de diálogo com a sociedade durante o seu processo de elaboração, sendo considerado o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Essa experiência envolveu 27 Fóruns Estaduais com entidades representativas da sociedade civil, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e os secretários estaduais de planejamento, em encontros regionais e nacionais.

Ainda no que se refere a esse processo, Simionatto (2004) destaca que a implementação dessa primeira experiência em nível federal possibilitou forte mobilização e conscientização da sociedade no que diz respeito aos diversos caminhos possíveis de intervenção na construção de um projeto democrático pautado na socialização da participação política e de sua riqueza socialmente produzida. Entretanto, também constatou a ocorrência de frustrações dentro da perspectiva do controle social da gestão pública, e que a construção de um projeto para o Brasil, pautado no aprofundamento das estruturas democráticas, apresentava frágeis sinais de continuidade.

O Plano Plurianual subsequente (quadriênio 2008-2011) foi realizado com níveis mais tímidos de participação no âmbito de alguns conselhos setoriais de políticas públicas e a instituição de um Grupo de Trabalho formado por membros governamentais e não governamentais com a finalidade de elaborar a proposta de participação social no acompanhamento e execução das peças de planejamento. Esse processo não conseguiu levar a termo seu propósito, de tal forma que não houve participação social no respectivo ciclo de gestão do plano (OLIVEIRA, 2013a; 2013b; MORONI, 2009, p. 129-132).

Já, o modelo de participação social do Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, conforme expõe Oliveira (2013a; 2013b), foi desenhado com base nas experiências anteriores, inicialmente com debates entre a quase totalidade dos conselhos setoriais e, posteriormente, com a realização de um Fórum Interconselhos consultivo com representantes indicados de 33 conselhos setoriais e de quatro comis-

sões nacionais de políticas públicas, envolvendo cerca de 300 conselheiros e 100 membros de movimentos sociais e entidades da sociedade civil de caráter nacional. Entretanto, diz a autora, enquanto, por um lado, os processos de elaboração dos últimos três PPAs certamente contribuíram para a democratização da Administração Pública Federal (incentivando a ação colaborativa entre Estado e sociedade civil), por outro, tais processos tiveram limitações, gerando desafios a serem superados cujo principal refere-se à necessidade de ampliação do processo participativo para além das etapas iniciais de elaboração dos Planos, devendo ser estendido para todo o ciclo de gestão.

Os estudos sobre as experiências de implementação de processos participativos na elaboração de Planos Plurianuais nas esferas estaduais e municipais ainda são divulgados em menor número. Entretanto, no contexto de nosso estudo, vale citar as experiências relatadas por Reis et al (2013) e Pomponet (2012a; 2012b) sobre a elaboração do Plano Plurianual do quadriênio 2008-2011 dos estados de Minas Gerais e da Bahia, respectivamente. Por mais que os desenhos institucionais tenham sido diferentes, os relatos apontaram perceptíveis avanços no estreitamento das relações entre Estado e sociedade civil no processo de construção democrática dos planos e também obstáculos a serem superados, em especial no que diz respeito à pequena disponibilização orçamentária para as regiões administrativas estabelecidas no PPA; incompatibilidade existente entre as bases territoriais estabelecidas na elaboração do PPA com as bases utilizadas por diversos órgãos do Governo do Estado; ausência de critérios uniformes de alocação de recursos e categorização de atividades; dificuldade de acesso à informação e necessidade de aprimoramento de mecanismos de avaliação das políticas implementadas.

No âmbito municipal, o Plano Plurianual possui estreita relação com o Plano Diretor do município e é concebido como um produto dos processos sociopolíticos locais (PROCOPIUCK et al, 2007), no qual o atual paradigma participativo se propõe para além do mero en-

contro entre um corpo técnico-burocrático, representantes políticos do executivo e legislativo e representantes da sociedade civil em audiências públicas (DE AVILA; ALLEBRANDT, 2014).

Ao resgatar a experiência institucional de elaboração e execução do Plano Plurianual do Município de Macapá, realizada em 2013, optou-se por trilhar um percurso metodológico que visou realizar a integração de informações advindas de documentos vinculados ao processo de elaboração e implantação do Plano, com as informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas com representantes da prefeitura municipal que atuaram em diversas esferas de gestão[37]. Para a elaboração do *Corpus* foram identificados, selecionados e obtidos documentos considerados relevantes para o estudo (Quadro 18), além da transcrição das entrevistas gravadas em formulários específicos.

Quadro 18-Relação dos documentos que compuseram o *Corpus* da pesquisa.

-PPA do Município de Macapá dos Quadriênios 1998-2001; 2002-2005; 2006-2009; 2010-2013 e 2014-2017.
-Mensagens dos prefeitos para a Câmara de Vereadores encaminhando os PPAs dos Quadriênios 1994-1997; 1998-2001; 2002-2005; 2006-2009; 2010-2013 e 2014-2017.
-Programa de Governo e Mensagens à Câmara Municipal na abertura dos anos legislativos de 2013 até 2016.
-LDO e LOA do Município de Macapá dos Anos 2014; 2015; 2016; 2017.
-Relatórios de Gestão da Prefeitura (Anos 2014; 2015; 2016).
-Relatório do Processo de Elaboração do PPA para o Quadriênio 2014-2017, contendo metodologia, estrutura e registro da execução das atividades de elaboração do PPA (Atas das Assembleias com transcrição das falas, relação da composição das mesas de trabalho, relação de pessoas presentes, relação de demandas por assembleia, dentre outros).
-Documentos relacionados à estruturação e implementação do Congresso do Povo, Comissões Populares de Fiscalização – COFIS, e Conselho Popular do Congresso do Povo - CONPOP (Regimento Interno, Pautas e Atas de Reuniões, planos de trabalhos, Relatórios de Atividade, Slides de Apresentações, entre outros).
-Atas e Pautas das Sessões Ordinárias da Câmara Municipal nos anos legislativos de 2013, 2014, 2015, e 2016 (até 30 de junho de 2016) e outros documentos relativos à estrutura e ao funcionamento da Câmara Municipal.
-Documentos relacionados à estrutura e ao funcionamento da Prefeitura Municipal de Macapá (Lei Orgânica Municipal e documentos descritivos da Estrutura Organizacional da Prefeitura).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: PPA-Plano Plurianual; LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA-Lei Orçamentária Anual.

37. Critérios de seleção dos servidores entrevistados, esfera institucional, listagem codificada e diretrizes do roteiro de entrevistas no Apêndice C.

O procedimento de leitura dos dados se baseou em uma abordagem sistemática de análise documental e de conteúdo das narrativas, com o propósito de delinear os contornos institucionais que caracterizaram os processos de elaboração dos Planos Plurianuais em Macapá e os elementos vinculados à dinâmica de desenvolvimento do último PPA, sob a ótica dos representantes da administração municipal envolvidos. Nesse olhar, buscou-se analisar de que modo o processo participativo integra a ideologia, filosofia e plataforma da equipe de governo; de que modo os membros do governo municipal incorporaram o processo participativo na estrutura da prefeitura e na dinâmica de elaboração/implantação do PPA, e como se configuraram os principais avanços e desafios encontrados nesse processo de diálogo com a sociedade civil.

O PPA, na condição de peça técnica de planejamento que incide diretamente na destinação dos recursos públicos, também representou uma peça política que, em vários aspectos, refletiu a filosofia de governo e as decisões vinculadas aos princípios, diretrizes, estratégias, programas e ações pretendidas pelos governantes que assumiram a administração pública local desde a criação do estado do Amapá.

No horizonte temporal que nos foi permitido acessar, resgataram-se informações relacionadas aos seis últimos planos elaborados no município, cobrindo uma faixa de 23 anos de pretensões declaras pelos respectivos prefeitos em seu exercício (Quadro 19).

Quadro 19-Relação dos Planos Plurianuais elaborados no Município de Macapá

PPA	PREFEITO	PARTIDO	QUADRIÊNIO DE VIGÊNCIA	DENOMINAÇÃO DO PPA
1	João Bosco Papaléo Paes[5]	PSDB	1994 até 1997	---------
2	Annibal Barcellos	PFL	1998 até 2001	---------
3	João Henrique Rodrigues Pimentel	PSB	2002 até 2005	Macapá Sustentável
4	João Henrique Rodrigues Pimentel	PT	2006 até 2009	Macapá para Tod@s
5	Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva	PDT	2010 até 2013	Macapá Forte
6	Clécio Luís Vilhena Vieira	PSol	2014 até 2017	O Povo no Comando

Fonte: Elaborado pelo autor.

No corpo da mensagem em que o prefeito Papaléo Paes (PSDB) encaminha o Plano Plurianual do quadriênio 1994-1997 para a Câmara de Vereadores, são listadas oito diretrizes de ação governamental, apresentadas como compromisso a ser assumido perante a população, e, dentre elas, a participação popular já se apresentava como intencionalidade declarada. A vontade de abrir diálogo direto com os cidadãos também é mencionada na mensagem que o seu sucessor, Annibal Barcelos (PFL), apresentou aos vereadores no ato de encaminhamento do PPA para o quadriênio 1998-2001 e em uma de suas estratégias estabelecidas no arcabouço do plano (*Reorganizar a vida comunitária, incrementando a participação coletiva na construção do Município, novas formas de cidadania e convivência, e uma administração pública eficaz e eficiente, que estabeleça novas formas de relação e comunicação com cidadão*). Entretanto, além de não haver detalhamento da metodologia usada e registro de participação da sociedade na elaboração do Plano, a gestão da participação pretendida na respectiva estratégia não está traduzida[38] em nenhum dos 26 Programas contidos no PPA.

O outro gestor na linha sucessória foi João Henrique Rodrigues Pimentel que assumiu a Prefeitura Municipal de Macapá por duas administrações consecutivas: na primeira foi eleito pelo PSB, e na segunda, pelo PT. Em sua mensagem de encaminhamento do Plano Plurianual do quadriênio 2002-2005 o prefeito faz breve menção a um amplo processo participativo, sem haver, no arcabouço do PPA, registro de detalhamento da metodologia utilizada, nem registros de par-

38. Para efeito deste estudo, "Programa de Gestão da Participação" é aquele contido no PPA, cujo objetivo está explicitamente relacionado com o fomento ou realização de ações de participação da sociedade nos processos de elaboração, implantação, controle e/ou avaliação de políticas públicas da Prefeitura Municipal. O termo "traduzido" utilizado neste contexto diz respeito ao estabelecimento de uma relação semântica e pragmática entre programas e ações (projetos e atividades) programadas no PPA com recursos destinados à sua execução futura. Por mais que possam ocorrer ligações semânticas entre princípios, diretrizes e estratégias, a intencionalidade só é pragmaticamente traduzida se houver recursos alocados em programas ou ações no PPA.

ticipação direta da sociedade na elaboração respectivo plano. Houve apenas a menção de que o Plano foi consolidado a partir das propostas elaboradas pelos órgãos da administração pública municipal, somadas às indicações e demandas da sociedade e às demandas encaminhadas pela população através seus representantes parlamentares. Entretanto, a intencionalidade da gestão da participação social é identificada em uma das diretrizes de governo (*Prefeito e Povo Decidindo Juntos*) e em uma das dimensões estratégicas (*Promoção da Cidadania e a Inclusão Social*), sendo traduzida em um dos 29 Programas contidos no Plano (*Programa Mobilização Social*).

Em seu segundo mandato, o prefeito João Henrique passou à Câmara uma nova mensagem ao encaminhar o PPA do quadriênio 2006-2009, a qual menciona apenas que a participação popular na gestão da cidade deve ser enfatizada através da utilização de instrumentos, entre os quais órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas. Na estrutura do plano houve um detalhamento superficial da metodologia utilizada, informando que o PPA foi baseado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (PDDUA); no Plano Estratégico da equipe gestora de 2005 e nas Informações Advindas da II Conferência da Cidade realizada em Macapá. Vale destacar que não houve relato de participação direta da sociedade na elaboração desse PPA, havendo apenas participação indireta da sociedade através dos processos anteriores de elaboração do Plano Diretor e de realização da II Conferência da Cidade. Entretanto, a intencionalidade da gestão da participação social é identificada semanticamente em um dos eixos estratégicos (*Desenvolvimento Humano e da Cidadania*) e novamente traduzida em um dos 36 Programas apresentados no respectivo Plano (*Programa Mobilização Social*).

O próximo prefeito a assumir a gestão municipal, Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva (PDT), enviou à Câmara Municipal, em 2009, a mensagem de encaminhamento do PPA para o quadriênio 2010-

2013, informando que o referido Plano levava em conta as propostas e sugestões colhidas em um processo de participação popular através da realização de Audiências Públicas e Fóruns Distritais, assumindo que os membros da sociedade civil possuíam condições de subsidiar os órgãos da prefeitura nos processos de identificação de demandas e seleção de políticas públicas. No arcabouço do Plano enviado aos vereadores houve o detalhamento da metodologia de elaboração do PPA e da execução das quatro Audiências Públicas e dos oito Fóruns Distritais, relatando a participação de 464 pessoas e 80 instituições nas audiências, e de 181 pessoas de 68 entidades/comunidades nos fóruns. A abordagem dada aos canais abertos de diálogo com a sociedade foi de caráter eminentemente consultivo, sem haver, na estrutura do plano, a criação de instrumentos participativos de gestão e de controle social para sua implementação. Entretanto, a intencionalidade da gestão da participação social é identificada no eixo estratégico *Gestão Democrática, Inclusão Social e Cidadania* e traduzida em três dos 50 Programas apresentados no respectivo Plano (*1- Programa Mobilização Social; 2- Programa Comunidade Forte e 3- Programa Espaço da Cidadania*).

O último prefeito, na linha sucessória, a assumir a administração municipal, foi Clécio Luís Vilhena Vieira, eleito pelo PSol. Em sua mensagem de encaminhamento do Plano Plurianual do quadriênio 2014-2017 para a Câmara de Vereadores, o referido prefeito destacou a participação social como elemento central do processo de elaboração do plano, realizada através de um congresso denominado "Congresso do Povo", com o envolvimento de 700 representantes eleitos em Assembleias Populares que mobilizaram direta e indiretamente mais de 10 mil pessoas de várias idades e classes sociais dos diversos distritos, bairros e localidades do município. Em continuidade a sua mensagem, o prefeito apresentou diretrizes de governo, macro-objetivos e os eixos de desenvolvimento norteadores da ação governamental.

No corpo do Plano enviado aos vereadores houve o detalhamento da metodologia de sua elaboração e o detalhamento da execução das Assembleias Populares consultivas e do Congresso deliberativo. Foi relatada a participação direta de 6.996 pessoas eleitas nas 18 Assembleias Populares, as quais indicaram demandas locais e elegeram 700 representantes (denominados Delegados) para participar dos Grupos de Trabalho e Plenária Final do Congresso do Povo com o objetivo de discutir e deliberar sobre as demandas que deveriam ser consideradas prioritárias para serem incorporadas ao PPA. Na descrição metodológica também foram apresentados instrumentos de gestão e controle pretendidos, com destaque para os Núcleo de Gestão Estratégica Integrada, Núcleo Cidade e Núcleo Cidadania[39].

Esse processo culminou com a geração de vários outros documentos que registraram o desenvolvimento da construção do referido plano e de seus produtos, em especial, o Relatório detalhado das Assembleias Populares realizadas para a elaboração do PPA. Nesse relatório (CONGRESSO, 2015) foram relatadas as características da estrutura metodológica da cada Assembleia Popular; a identidade de seus participantes; as Atas de cada assembleia com as transcrições das falas de todos os participantes; as demandas locais apresentadas; os resultados deliberativos obtidos e os tópicos básicos que descreviam os fundamentos do projeto intitulado "O Povo no Comando".

Salienta-se que, no corpo do respectivo Plano Plurianual, a intencionalidade da gestão da participação social é identificada na primeira diretriz de ação governamental (*O Povo no Comando*), incorpora-

39. Núcleo de Gestão Estratégica Integrada (incorporando o Eixo de Desenvolvimento Estratégico da Gestão, englobava as instituições e órgãos de apoio da Prefeitura destinados a atuarem de forma integrada para a obtenção dos objetivos estratégicos de governo). Núcleo Cidade (incorporando os Eixos de Desenvolvimento Estratégico Urbano, Ambiental e Desconcentrado, englobava as instituições e órgãos da prefeitura responsáveis pela mobilidade e acessibilidade do município). Núcleo Cidadania (Incorporando o Eixo de Desenvolvimento Estratégico Social, Humano e Econômico, englobava as instituições e órgãos da prefeitura responsáveis pelo atendimento social com a proposta de garantia dos direitos e das oportunidades no fortalecimento da gestão democrática e de controle social).

da ao *Eixo de Desenvolvimento Desconcentrado* e traduzida em seis dos 58 Programas apresentados no respectivo Plano (*1- Programa Mobilização Social; 2- Programa Olho Vivo no Dinheiro Público; 3- Programa Macapá Gestão e Cidadania; 4- Programa Ouvidoria-Canal aberto e participação da População; 5- Programa Povo no Comando e 6- Inclusão, Cultura e Cidadania - Viver Cultura*).

Com amparo nessa retrospectiva, constata-se que a gestão institucionalizada da participação social no desenvolvimento das políticas públicas em Macapá tem sua intencionalidade traduzida no planejamento das ações governamentais desde 2002, com a criação do Programa Mobilização Social, e obteve contornos diferenciados a cada ciclo de gestão, conforme se observa na análise dos objetivos inerentes a cada programa (Quadro 20) e dos recursos orçamentários destinados às suas respectivas execuções (Tabelas 13a e 13b).

Quadro 20-Programas relacionados à gestão da participação social contidos nos Planos Plurianuais do Município de Macapá

PROGRAMA		PPA	OBJETIVO DO PROGRAMA
1	Mobilização Social	2002-2005	Atender as entidades comunitárias, possibilitando-lhes a representatividade e a participação nas ações de assistência social por meio de um redimensionamento das relações entre gestão Pública Municipal e Comunidade.
		2006-2009	Implementar e incentivar o desenvolvimento de ações comunitárias e organizações e ampliar a participação popular, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população através da formação e geração de emprego e renda.
		2010-2013	Combater a exclusão social e as desigualdades sociais a partir das organizações comunitárias representativas dos diversos segmentos sociais de Macapá.
		2014-2017	
2	Comunidade Forte	2010-2013	Promover ações de qualificação de agentes comunitários sociais, com o objetivo de implantação de projetos que visem assistir melhor a comunidade.
3	Espaço da Cidadania	2010-2013	Desempenhar o papel de animador, mobilizador e articulador das ações sociais, servindo como elemento facilitador e incentivador de todas as iniciativas que visem à solução de problemas coletivos, promovendo mudanças efetivas dos hábitos e condições de vida, estimulando e induzindo a convivência comunitária, por meio de atividades e ações de fortalecimento de políticas públicas sociais.
4	Olho Vivo no Dinheiro Público	2014-2017	Promover e Estimular a participação dos munícipes para a melhor aplicação dos recursos públicos.

Quadro 20-Programas relacionados à gestão da participação social contidos nos Planos Plurianuais do Município de Macapá

PROGRAMA		PPA	OBJETIVO DO PROGRAMA
5	Macapá Gestão e Cidadania	2014-2017	Fortalecer a Gestão Pública de forma eficiente e com efetividade; ampliar e qualificar a participação da sociedade na gestão da cidade, reforçando a cooperação interinstitucional, a transparência e controle social das iniciativas empreendidas pelo governo municipal.
6	Ouvidoria-Canal aberto e participação da População	2014-2017	Oportunizar canal de comunicação para servir de elo entre os cidadãos, órgãos e servidores municipais, além do fornecimento de informações, orientações, denúncias, sugestões e elogios.
7	Povo No Comando	2014-2017	Ser o instrumento principal da prefeitura na construção de uma nova forma de governar e uma nova cultura política, baseada na participação popular.
8	Inclusão, Cultura e Cidadania-Viver Cultura	2014-2017	Fortalecer a cultura popular do município através da realização de eventos, ações de capacitação dos agentes culturais e representantes dos segmentos para o fortalecimento do modelo de participação coletiva, baseado em conselhos e conferências. Qualificar os produtores para o desenvolvimento cultural de qualidade e autossustentáveis a fim de agregar valor aos segmentos e ao desenvolvimento do empreendedorismo cultural.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 13a- Recursos Orçados no PPA para programas relacionados à gestão institucionalizada da participação social na Prefeitura Municipal de Macapá nos anos de 2002 até 2009*.

PROGRAMAS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mobilização Social	88.849	81.278	91.359	90.830	83.138	84.318	84.102	81.052
Comunidade Forte	-	-	-	-	-	-	-	-
Espaço da Cidadania**								
Olho Vivo no Dinheiro Público	-	-	-	-	-	-	-	-
Macapá Gestão e Cidadania								
Ouvidoria-Canal aberto e participação da População	-	-	-	-	-	-	-	-
Povo No Comando								
Inclusão, Cultura e Cidadania-Viver Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	**88.849**	**81.278**	**91.359**	**90.830**	**83.138**	**84.318**	**84.102**	**81.052**

Fonte: Planos Plurianuais do Município de Macapá dos Quadriênios 2002-2005 e 2006-2009.

Nota: (*) Valores em Reais-R$ ajustados de 01 de janeiro de cada ano base até 01 de agosto de 2016 pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor); (**) Das três ações que integravam este Programa apenas uma foi contabilizada nesta pesquisa (Ações de valorização do bem-estar social e mobilização para a cidadania).

Tabela 13b- Recursos Orçados no PPA para programas relacionados à gestão institucionalizada da participação social na Prefeitura Municipal de Macapá nos anos de 2010 até 2017*.

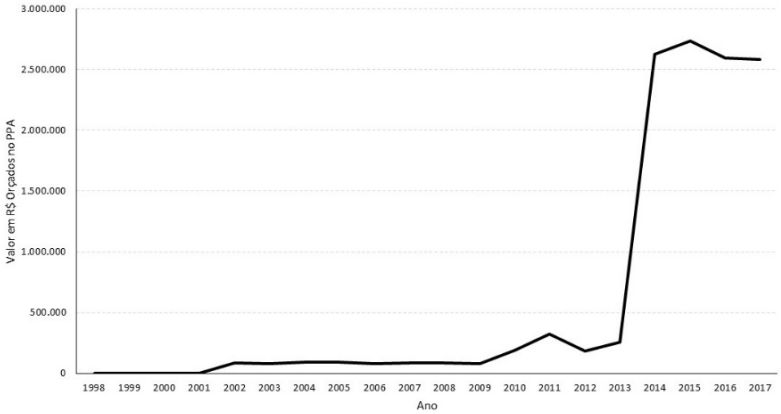
PROGRAMAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mobilização Social	32.964	32.681	32.219	31.965	-	19.295	18.305	18.233
Comunidade Forte	-	135.175	133.267	73.008	-	-	-	-
Espaço da Cidadania**	159.167	157.801	16.410	154.341	-	-	-	-
Olho Vivo no Dinheiro Público	-	-	-	-	105.189	226.304	214.704	216.846
Macapá Gestão e Cidadania					223.469	220.512	209.208	208.373
Ouvidoria-Canal aberto e participação da População	-	-	-	-	37.245	36.752	34.870	34.739
Povo No Comando					720.465	710.934	674.489	671.795
Inclusão, Cultura e Cidadania-Viver Cultura	-	-	-	-	1.540.436	1.520.058	1.442.135	1.436.374
TOTAL	**192.131**	**325.657**	**181.896**	**259.314**	**2.626.803**	**2.733.856**	**2.593.712**	**2.586.360**

Fonte: Planos Plurianuais do Município de Macapá dos Quadriênios 2010-2013 e 2014-2017.

Nota: (*) Valores em Reais-R$ ajustados de 01 de janeiro de cada ano base até 01 de agosto de 2016 pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor); (**) Das três ações que integravam este Programa apenas uma foi contabilizada nesta pesquisa (Ações de valorização do bem-estar social e mobilização para a cidadania).

Um fato que chama a atenção diz respeito ao significativo aumento do número de Programas Governamentais vinculados à gestão institucionalizada da participação social e o expressivo aumento do volume de recursos disponibilizados para esses programas a partir de 2014 (Gráfico 5).

Gráfico 5- Total de recursos Orçados no PPA para programas relacionados à gestão institucionalizada a participação social na Prefeitura Municipal de Macapá nos anos de 1998 até 2017*



Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: (*) Valores em Reais-R$ ajustados de 01 de janeiro de cada ano base até 01 de agosto de 2016 pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor)

Dentro de uma perspectiva comparativa entre os ciclos de planejamento, esse fato aponta para a significativa atenção dada para a participação social no último PPA, indicando coerência e alinhamento entre discurso declarado na mensagem do prefeito Clécio Luís Vilhena Vieira e alocação de valores orçamentários para execução de suas ações no início de seu mandato. Esse alinhamento é expresso no total de recursos destinados à gestão institucionalizada da participação e no quantitativo de recursos destinados ao Programa Povo no Comando. No primeiro caso, o preceito participativo como marca de governo é refletido pelo montante de recursos alocados: equivalente a 6,4 vezes o valor de todos os PPAs anteriores somados. No segundo caso, a diretriz de governo denominada "Povo no Comando" é refletida em um programa, de mesmo nome, cujos recursos equivalem a 2,9 vezes o montante total alocado para o conjunto dos programas vinculados à gestão da participação no PPA anterior. Portanto, o processo de elabo-

ração do Plano Plurianual do Município de Macapá para o quadriênio 2014-2017 desponta como um fenômeno relevante que marca a mudança de padrão no que diz respeito às políticas institucionalizadas de fomento à participação social.

Vale destacar que nessa análise leva-se em consideração apenas a intencionalidade declarada no início dos mandatos dos Prefeitos de Macapá, utilizando como critério os recursos alocados no Plano Plurianual em sua primeira versão. A análise da concretização dessas intencionalidades, refletidas na destinação e execução dos respectivos recursos, foge ao escopo deste estudo, sendo este assunto considerado importante pauta a ser incorporada em agenda de pesquisas futuras, à medida que ajustes orçamentários e financeiros são frequentemente realizados, alterando os montantes das dotações e valores empenhados, liquidados e pagos. Também a análise da concretização dessas intencionalidades, sob a ótica da execução operacional durante a vigência do PPA, se projeta para além do horizonte que delimita o presente estudo, também sendo considerada assunto relevante a ser estudado em pesquisas futuras em relação às perspectivas da eficiência no uso dos recursos públicos, da eficácia no alcance dos objetivos pretendidos e da efetividade nos impactos gerados.

Por mais que os desenhos institucionais assumidos pelas diversas práticas participativas sejam oriundos do tipo de interação formada entre sociedade civil e sociedade política (AVRITZER, 2009a, p. 64-65), a iniciativa da abertura dos novos canais de diálogo entre Prefeitura Municipal e os integrantes da sociedade ocorreu a partir dos atores do governo recém-eleito sob a condução do prefeito no exercício de seu mandato. Esse protagonismo propositivo, frequentemente observado e considerado um fator importante na realização de experiências dessa natureza (WAMPLER, 2005; ROCHA, 2011), remeteu o prefeito e sua equipe de governo para a centralidade no desenvolvimento das dinâmicas implementadas, influenciando significativamente a condução de todo o processo.

Essa equipe de governo assumiu a administração municipal após uma acirrada disputa em segundo turno, quando o então candidato Clécio Luiz Vilhena Vieira se elegeu para o cargo de Prefeito pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol) com 50,59% dos votos, assumindo, em 2013, uma prefeitura gerida pelo seu concorrente Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva que disputava a reeleição pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Professor, geólogo, especialista em desenvolvimento sustentável e militante político de esquerda que iniciou seu caminho no movimento estudantil universitário, Clécio, como era conhecido, possuía uma trajetória de formação caracterizada pelo seu envolvimento na área cultural e pelo exercício de gestão pública nos campos da cultura, educação e desenvolvimento econômico-social. Atuou nos cargos de Diretor na Fundação Estadual de Cultura – FUNDECAP; Diretor da Fortaleza de São José; Secretário Estadual de Educação do Amapá; e Presidente da Agência de Fomento do Amapá - AFAP. Em 2004 foi eleito vereador do Município de Macapá pelo Partido dos Trabalhadores (PT), filiando-se ao PSol, em 2005, e ao Partido Rede Sustentabilidade (REDE), em 2015. Atuou na Câmara Municipal de 2005 até 2011 e elegeu-se prefeito em 2012.

A maneira pela qual o preceito de participação é concebido em seu Programa de Governo reflete as influências oriundas de sua trajetória vivida, por exemplo, na participação dos movimentos culturais; no contato com as experiências participativas em diversos municípios do Brasil efetivadas pelos governos petistas nas décadas de 1980 e 1990; na experiência obtida no processo de coordenação da implementação do microcrédito no estado Amapá e na implementação das Sessões Itinerantes da Câmara quando atuava na função de vereador do município.

A ideia de "Povo no Comando" como diretriz programática, voltada para instrumentalizar a sociedade por meio de suas entidades representativas, visando acompanhar e controlar as ações da prefeitura

e a aplicação dos recursos públicos, foi inicialmente gerenciada pela Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários - SEMAE, pois não havia, na estrutura da prefeitura, nenhuma unidade organizacional destinada a este propósito.

Levando em consideração que a nova gestão tinha a obrigatoriedade constitucional de elaborar, em seu primeiro ano de mandato, o planejamento de médio prazo, e as diretrizes e previsões orçamentárias para o ano subsequente, a cúpula estratégica de governo decidiu utilizar o processo de elaboração do Plano Plurianual como veículo catalizador dessa diretriz participativa[40].

A abordagem operativa do "Povo no Comando" teve sua inspiração baseada na realização do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade, implementados em Belém do Pará, nos anos de 1997 a 2004, durante as duas gestões do prefeito Edmilson Brito Rodrigues (PT)[41] e ajustada ao contexto macapaense através de um desenho institucional denominado "Congresso do Povo", na qualidade de instrumento de participação. Nesse desenho, foram dinamizadas as Assembleias Populares Consultivas; o Congresso Deliberativo e as Comissões Populares de Fiscalização - COFIS.

Por mais que tenha ocorrido o envolvimento de um número significativo de pessoas da administração municipal na realização das atividades, percebeu-se que a garantia da condução do processo ocorreu pela convergência e integração da vontade política de cinco atores que ocuparam funções-chave na estrutura de poder interno da prefeitura. Esse conjunto de atores, denominado "Núcleo" no presente es-

---

40. Decisão anunciada na primeira Mensagem do Prefeito à Câmara Municipal de Macapá durante a Sessão de abertura do ano legislativo de 2013.

41. Para um estudo mais aprofundado sobre a estrutura e dinâmica da experiência de participação conduzida pela Prefeitura Municipal de Belém, recomenda-se a leitura dos estudos de Martins (2000); Rodrigues e Novaes (2002); Rodrigues, Novaes e Araújo (2002); Malato (2006) e Barros (2012), que trilham uma reconstituição e discussão dos processos de realização do Orçamento Participativo (durante os anos de 1997 a 2004) e da implementação do Congresso da Cidade (no período de 2001 até 2004) em Belém do Pará.

tudo, se subdivide em Núcleo Estratégico-Gerencial (composto pelo Prefeito e pelo Secretário da SEMAE) e Núcleo Gerencial-Operativo (composto pelo Secretário da SEMPLA; por um dos técnicos de mobilização oriundos da experiência de Belém; e pelo técnico responsável pela coordenação da equipe de sistematização). O restante dos atores, aqui denominados "Equipe Técnico-Operacional", atuou na condução das atividades de mobilização da sociedade, organização da infraestrutura local, registro dos eventos e sistematização das informações geradas.

Inicialmente, houve o convite aos técnicos que participaram da experiência do Orçamento Participativo e Congresso da Cidade em Belém para integrarem a equipe da prefeitura, com o propósito de consolidar a concepção e execução do projeto conforme as características do contexto político e social de Macapá. Com a definição dos integrantes da equipe de trabalho, iniciou-se um processo de sensibilização interna, através de reuniões com os representantes dos diversos setores do governo municipal e, posteriormente, foram realizadas plenárias preparatórias nos distritos e bairros do município com moradores, lideranças locais e representantes de entidades organizadas com o propósito de apresentar as etapas de funcionamento do Congresso, as formas de participação e o calendário de realização.

O Município foi dividido em duas zonas (Norte e Sul) e 17 áreas territoriais que agrupavam localidades, bairros e distritos conforme suas proximidades geográficas e grau de facilidade de acesso, sendo realizada uma Assembleia Popular em cada área territorial. Também foi realizada uma Assembleia Popular específica com o propósito de envolver integrantes da sociedade vinculados às temáticas da Igualdade Racial, Mulheres, Negros, LGBT, Juventude, Empreendedorismo, Funcionalismo Público, Acessibilidade, Cultura, Esporte e Lazer (Quadro 21). As assembleias foram estruturadas com o propósito de permitir diálogo direto entre os participantes, de modo que se pudesse verificar as principais demandas e selecionar os representantes locais que

iriam participar do Congresso Deliberativo na proporção de um delegado representante para cada dez participantes do evento.

Quadro 21-Relação das Assembleias Populares Consultivas do 1º Congresso do Povo realizadas do Município de Macapá

ASSEM-BLEIA	DATA	HORA	ÁREA TERRITORIAL
1ª	16/04/2013 Terça-feira	19:00	Área 1 – Novo Horizonte, Jardim I e II, Ipê, Sol Nascente e Curiaú.
2ª	18/04/2013 Quinta-feira	19:00	Área 2 – Infraero II, Açaí, Parque dos Buritis, Palmeiras, Palmares, Liberdade, Brasil Novo, Boné Azul, São José, Amazonas, Ilha Mirim.
3ª	20/04/2013 Sábado	10:00	Área 14 – Maruanum.
4ª	23/04/2013 Terça-feira	19:00	Área 3 – Renascer, São Lázaro, Renascer I e II, Pantanal.
5ª	30/04/2013 Terça-feira	19:00	Área 5 – Centro, Santa Rita, Nova Esperança, Alvorada.
6ª	04/05/2013 Sábado	18:00	Área 15 – Fazendinha, chefe Clodoaldo, Vale Verde, Murici e Igarapé da fortaleza.
7ª	09/05/2013 Quinta-feira	18:00	Área 7- Buritizal, Novo Buritizal e Congós e Área 8 – Muca, Jardim Equatorial e Jardim Marco Zero.
8ª	11/05/2013 Sábado	10:00	Área 16 – Ambé, Mel, São Pedro dos Bois e Peixe Boi.
9ª	14/05/2013 Terça-feira	18:00	Área 10 –Marabaixo I, II, III e IV,Cabralzinho, Goiabal, Coração e Km 9.
10ª	21/05/2013 Terça-feira	18:00	Área 9 – Zerão e universidade.
11ª	23/05/2013 Quarta-feira	18:00	Área 4 – Perpétuo Socorro, Pacoval, Laguinho, Jesus de Nazaré, e cidade Nova.
12ª	25/05/2013 Sábado	10:00	Área 17 – Tessalonica, Curralinho, Ariri e Conceição do Matapi.
13ª	01/06/2013 Sábado	10:00	Área 13 – Pedreira e Carapanantuba.
14ª	04/06/2013 Quarta-feira	18:00	Área 6 – Trem, Beirol, Santa Inês, Araxá e Pedrinhas.
15ª	08/06/2013 Sábado	10:00	Área 12 – Pacuí.

Quadro 21-Relação das Assembleias Populares Consultivas do 1º Congresso do Povo realizadas do Município de Macapá

ASSEM-BLEIA	DATA	HORA	ÁREA TERRITORIAL
16ª	13/06/2013 Quinta-feira	10:00	Setorial.
17ª	15/06/2013 Sábado	09:00	Área 11 – Bailique.
18ª	28/06/2013 Sexta-feira	08:00	Área 18 – Carapanatuba.

Fonte: Prefeitura Municipal de Macapá. Congresso (2015, p.14-15)

As atividades realizadas nas assembleias geralmente seguiam a seguinte sequência: 1) credenciamento dos participantes; 2) composição da Mesa de Trabalho pelo prefeito, secretários municipais, técnicos da prefeitura, agentes distritais e vereadores e outras autoridades que se faziam presentes; 3) abertura do evento com as falas dos integrantes da Mesa de Trabalho; 4) abertura de espaço para o uso da palavra pelos integrantes da comunidade que quisessem se manifestar, sendo suas propostas enquadradas nos eixos de Desenvolvimento Humano, Social, da Gestão e da Infraestrutura; 5) uso da palavra pelo prefeito para fazer um apanhado das demandas apresentadas pela comunidade; 6) eleição dos Delegados Representantes, e 7) encerramento da assembleia. Na Assembleia Setorial, os participantes eram divididos em grupos de trabalho com o propósito de obter propostas e indicação de delegados representantes nas áreas da cultura; igualdade racial; servidor público; acessibilidade e mobilidade urbana; juventude; LGBT; mulheres; esporte e lazer; empreendedorismo e melhor idade.

Durante esse ciclo havia a participação ativa do prefeito e da equipe técnica nos debates realizados, a presença registrada de vereadores em quase todas as assembleias e um número expressivo de integrantes da sociedade (Tabela 14). As propostas, em sua maioria, traduziam demandas circunscritas às áreas geográficas e, em vários

casos, ao âmbito dos interesses individuais de moradores. Entretanto, como também observou Malato (2006, p. 161), nos grupos temáticos que eram desenvolvidos na Assembleia Setorial havia propostas com abrangência mais ampliada (Anexo C).

Tabela 14-Quantidade de participantes, delegados eleitos, falas e propostas apresentadas nas Assembleias Populares Consultivas do 1º Congresso do Povo.

ASSEMBLEIA POPULAR		PRESENTES		Delegados Eleitos	Quantidade de Falas	Quantidade de Propostas
		Vereadores	Sociedade			
1ª	Área 1	4	427	43	22	24
2ª	Área 2	7	606	61	34	27
3ª	Área 14	3	325	32	16	16
4ª	Área 3	10	265	26	30	18
5ª	Área 5	4	212	21	15	04
6ª	Área 15	2	330	33	25	24
7ª	Área 7 e Área 8	4	511	51	22	29
8ª	Área 16	2	112	11	12	15
9ª	Área 10	2	318	32	30	13
10ª	Área 9	1	638	64	28	06
11ª	Área 4	3	656	66	57	15
12ª	Área 17	2	226	23	14	0
13ª	Área 13	2	266	27	30	22
14ª	Área 6	2	344	34	18	18
15ª	Área 12	7	630	63	28	27
16ª	Setorial	-	738	74	400	235**
17ª	Área 11	12	300	30	19	04
18ª	Área 18	2	92	09	16	08
TOTAL		**19***	**6.996**	**700**	**772**	**497**

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Relatório do Congresso do Povo (CONGRESSO, 2015)

Nota: (*) Total extraído da relação nominal dos vereadores presentes citados nas atas das Assembleias Populares; (**) Total extraído das informações registradas nos dez grupos de trabalho desenvolvidos na Assembleia.

As arenas de diálogo se configuraram como palco que envolveu ampla gama de intervenções que variaram conforme a natureza dos atores envolvidos. A equipe técnica da prefeitura, além de realizar os registros das falas e das demandas apresentadas, geralmente atuava como orientadora e moderadora dos trabalhos. O prefeito, nas inter-

venções registradas em ata, utilizava sua fala para expor os propósitos das assembleias, apresentar desafios que a prefeitura enfrentava, destacar a importância da participação social na definição dos rumos da cidade e, em alguns momentos, dialogar diretamente com os participantes quando questionado sobre problemas específicos que atingiam essas pessoas. Os vereadores, em suas falas, buscavam ressaltar a importância da participação da sociedade na elaboração do PPA, o papel do vereador como representante da sociedade e a função da Câmara como Casa do Povo. Os participantes, em suas intervenções, apresentavam insatisfações, anseios, questionamentos e propostas em uma ambiência que variava de incredulidade e reclamações, em alguns casos, a confiança e colaboração, em outros. A narrativa que melhor relata essa configuração vem de um dos integrantes do Núcleo Técnico-Operacional quando afirma que,

> no início, eles resistiram por conta de não acreditar muito naquele processo, de não entender. A população ia armada, armada no sentido de que é uma população [muito] sofrida, sem os serviços básicos. Então eles vão e aproveitam aquele momento pra falar das suas angústias mesmo. [...] No início, eram reclamações, depois vieram já propostas, então foi a mudança, foi aí que eles foram percebendo que nós estávamos ali pra ouvir reclamações mas também nós estávamos construindo um planejamento. [...] Nós já sabemos desde o início que nesse meio, quando a gente abre a possibilidade, quando nós estamos lidando com política, muitas vezes outras lideranças que não representam aquela população carente vão pra lá, e aí vão pra lá com interesses políticos contrários, com interesses de atacar, de desmobilizar aquele processo. Como aconteceu, pessoas que alegavam "*ah, esse é enrolação, o PPA tá pronto, eles já entregaram inclusive, já foi entregue*", e você ter que esclarecer isso tudo pra população né, até correr o risco de ser atacado porque tinha isso. Criavam esses motins, então, a gente ia de peito aberto, de coração aberto, mas a gente tam-

bém ficava meio apreensivo porque a gente não sabia o que que eles esperavam. (Entrevistado D207).

Ao término do ciclo de Assembleias Populares foram realizadas, em julho de 2013, palestras de nivelamento, ministradas pelo Tribunal de Contas do Estado, sobre processo e instrumentos de planejamento público para os delegados eleitos com o propósito de prepará-los para as atividades deliberativas do Congresso do Povo[42]. Os espaços deliberativos foram estruturados para acolher os delegados em quatro dias de atividades, e o primeiro dia foi destinado apenas ao credenciamento dos participantes. No segundo dia ocorreram credenciamentos, oficinas e reuniões de nivelamento e preparação para as atividades deliberativas. No terceiro dia foi realizada a abertura solene do evento, palestras sobre balanço do processo participativo e início das atividades de análise e deliberações sobre o conjunto de propostas oriundas das Assembleias Populares que deveriam ser priorizadas e incorporadas ao PPA. Nessa etapa, cada delegado optava por compor um dos quatro Grupos de Trabalho (GT) formados para discussões e deliberações[43]. Cada GT foi realizado em locais diferentes, com capacidade de acolher até 200 delegados, e nesses locais as diversas propostas foram apresentadas para apreciação dos presentes. Sob mediação dos técnicos da prefeitura, cada delegado podia apresentar sugestões de alteração das propostas que eram submetidas à análise, discussão e votação de todos os outros delegados presentes. No quarto dia houve a finalização das atividades dos GT e, em seguida, as propostas definidas como prioritárias foram agrupadas em um texto final e apresentadas para a aprovação em uma Assembleia Geral composta por todos os delegados presentes.

---

42. Programa da etapa deliberativa do 1º Congresso do Povo encontra-se descriminado no Anexo D.

43. GT 01-Saneamento, Pavimentação, Limpeza Urbana, Iluminação Pública, Política Ambiental; GT 02-Transporte e Trânsito, Trabalho e Renda, Habitação; GT03- Educação, Esporte e Lazer, Cultura, Turismo, Segurança Pública e GT 04- Saúde e Assistência.

Quadro 22-Relação das atividades de nivelamento e de trabalho deliberativo do 1º Congresso do Povo.

DATA	HORA	ATIVIDADE
12/07/2013 Sexta-feira	16:00	Palestra de Nivelamento de informações com os delegados da Zona Norte e Setoriais.
15/07/2013 Segunda-feira	16:00	Palestra de Nivelamento de informações com os delegados do Centro, Zona Oeste e Setoriais.
16/07/2013 Terça-feira	16:00	Palestra de Nivelamento de informações com os delegados da Zona Sul e Setoriais.
19/07/2013	09:00	Oficina de Nivelamento dos delegados do Interior.
Sexta-feira	15:00	Reunião de Nivelamento da Dinâmica do Congresso do Povo com todos os delegados.
20/07/2013 Sábado	14:00	Debates (análise, ajustes e deliberações) sobre a priorização das propostas advindas das Assembleias Populares entre os delegados divididos em quatro Grupos de Trabalho.
21/07/2013 Domingo	09:00	Debates (análise, ajustes e deliberações) sobre a priorização das propostas advindas das Assembleias Populares entre os delegados divididos em quatro Grupos de Trabalho.
21/07/2013 Domingo	14:00	Assembleia Final Deliberativa (Apresentação e Aprovação dos Textos oriundos dos Grupos de Trabalho e do Texto Final a ser incorporado ao PPA)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Relatório do Congresso do Povo (CONGRESSO, 2015, p.287-288)

Foram credenciados, na etapa deliberativa do Congresso do Povo, 458 delegados, equivalendo, aproximadamente, a 65% dos 700 representantes indicados nas Assembleias Populares Consultivas, e 75 convidados que se fizeram presentes no evento, totalizando 532 participantes (Quadro 23).

Quadro 23-Quantidade de participantes da etapa deliberativa do 1º Congresso do Povo em 2013.

PARTICIPANTES	18/07/2013 Quinta-feira	19/07/2013 Sexta-feira	20/07/2013 Sábado	21/07/2013 Domingo	Total
Delegados do Interior Credenciados	135	142	152	-	152
Delegados da Cidade Credenciados	120	253	306	-	306
Total de Delegados Credenciados	**255**	**395**	**458**	-	**458**
Convidados Credenciados	18	35	75	-	75
Total de Participantes Credenciados	**273**	**430**	**532**	-	**532**
Participantes do Grupo de Trabalho 01	-	-	130	90	130
Participantes do Grupo de Trabalho 02	-	-	75	63	75
Participantes do Grupo de Trabalho 03	-	-	156	124	156
Participantes do Grupo de Trabalho 04	-	-	110	98	110
Total de Participantes dos GTs	-	-	**471**	**375**	**471**

Quadro 23-Quantidade de participantes da etapa deliberativa do 1º Congresso do Povo em 2013.

PARTICIPANTES	18/07/2013 Quinta-feira	19/07/2013 Sexta-feira	20/07/2013 Sábado	21/07/2013 Domingo	Total
Total de Participantes da Assembleia Final	-	-	-	-	420

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em balanço da Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários (SEMAE/PMM)

O envolvimento dos participantes nos Grupos de Trabalho se caracterizou pelo intenso debate frente ao conteúdo das propostas apresentadas e a escolha daquelas que deveriam se tornar prioridades. Conforme as narrativas dos representantes da prefeitura municipal, a ambiência dos diálogos nos Grupos de Trabalho integrava expressões e atitudes de acirrada disputa na aprovação de propostas que atendessem as expectativas e interesses restritos à territorialidade representativa dos delegados, em detrimento da aprovação de propostas mais amplas que pudessem ser integradas em políticas que atendessem esferas mais expandidas de prestação de serviços públicos no município.

À medida que as deliberações ocorriam por consenso ou votação, havia a real probabilidade de haver predominância de decisões fundamentadas no autointeresse oriundas das assimetrias de poder geradas pela força que o conjunto de votos de segmentos sociais com maior número de delegados tinha para direcionar as aprovações em benefício próprio, como relatado nas experiências de Belém (MALATO, 2006, p. 166-167; BARROS, 2012, p. 83-84) e observado por Almeida e Cunha (2011, p.115-118). Com o propósito de mitigar os efeitos desses desequilíbrios, a equipe técnica da prefeitura, além de atuar formalmente como coordenadora das atividades nos Grupos de Trabalho, e como moderadora dos debates e deliberações, atuou informalmente dentro dos grupos como intermediadora de conflitos nos embates sobre questões que se polemizavam quando se observava nítida assimetria de poder, conforme relata um dos técnicos envolvidos na condução das atividades.

> No orçamento participativo, principalmente o de Belém, que eu estudei um pouquinho sobre como é que era feito, discutia-se o orçamento, então discutia-se direto as demandas. Como não dava para fazer todos os bairros, era tipo uma competição. Então o bairro o bairro que levava mais gente, ele conseguia levar a benfeitoria para o bairro dele. [...] O nosso foi diferente. A gente tirou essa disputa de torcida de bairros digamos assim. Como era pensado a cidade como um todo aí não teve essa disputa. Mas lógico que alguns movimentos, seguimentos, algumas pessoas, pressionavam pra levar a política pra o seu bairro e esse foi um dos conflitos que a gente teve que administrar. [...] A gente tinha uma equipe de negociação, inclusive que eu fazia parte. Então quando a gente identificava algum problema, algum seguimento que se mobilizava e tentava ir pra disputa a gente ia lá conversava e negociava, e dizia: *"oh não é melhor..."*. Entendeu? Lógico sem tentar interferir na decisão deles, sem tentar influenciar para o que a prefeitura queria, mas a gente negociava. Algumas vezes a gente foi bem-sucedido e outras não, o que é normal, mas esse processo de conflito ele é educativo também. (Entrevistado D206).

Ao término da Assembleia Final, que no âmbito do evento teve o caráter predominante de legitimação homologatória das deliberações realizadas nos GT, foi encerrado o 1º Congresso do Povo com a geração de um Documento Final contendo as 166 demandas prioritárias a serem incluídas no PPA, e encaminhamentos práticos voltados à ampliação da natureza do "Povo no Comando", visando dar aos delegados dos bairros e distritos o poder de acesso, controle e fiscalização das atividades da prefeitura através da criação de Comissões Populares de Fiscalização – COFIS que atuariam no acompanhamento de obras e na fiscalização das Unidades de Saúde do Município[44].

---

44. Inspiradas nas Comissões de Acompanhamento e Fiscalização das Obras e Licitações (instrumento de controle social durante a gestão dos Orçamentos Participativos) instituídas no Município de Belém do Pará em 1997 (Malato, 2002, p.163-165).

As demandas foram incorporadas à sistematização da peça técnica pela Secretaria Municipal de Planejamento, e o Plano Plurianual foi protocolado em setembro de 2013, na Câmara de Vereadores, que realizou uma Audiência Pública em novembro e o aprovou em dezembro do mesmo ano.

Encerradas as atividades relacionadas à realização do 1º Congresso do Povo, vários delegados eleitos se envolveram nas ações de fiscalização, através das COFIS, e se dirigiram aos diversos órgãos da prefeitura com o propósito de serem atendidos e obterem informações referentes aos serviços que eram prestados.

Tanto os relatos dos representantes da prefeitura quanto os documentos analisados sinalizam que diversas COFIS foram instituídas e geraram significativa quantidade de registros sobre o andamento das obras e serviços prestados durante o ano de 2013 e primeiro semestre de 2014. Ressalta-se que a dinâmica de funcionamento das COFIS se caracterizava pela participação voluntária dos delegados sem nenhuma remuneração ou ajuda de custo por parte da prefeitura. Cada delegado tinha autonomia para acompanhar as obras e serviços prestados e comunicar suas impressões diretamente aos responsáveis pelos órgãos da prefeitura, ou nas reuniões convocadas para este fim.

No que diz respeito ao acesso aos órgãos, o prefeito estabeleceu que os secretários municipais e responsáveis pelos setores deveriam receber o delegado que buscasse ser atendido para obter informações e esclarecimentos. Entretanto, percebeu-se que a dificuldade de executar integralmente a crescente demanda que era apresentada pelos delegados, somada à resistência de alguns gestores em atender os delegados, se tornaram fatores limitantes. Sobre esse aspecto, um dos componentes do Núcleo Estratégico-Gerencial afirma que

> [...] em cada obra, em cada serviço nosso, tinha uma COFIS, ou seja, o pessoal do entorno, os delegados do entorno, tinha um Conselho de Fiscalização, que eles iam lá fiscalizar e denunciar aqui pra gente. Teve al-

> guns problemas, mas a gente exercitou fazer isso. [...] Então os delegados começaram a ter resistência de alguns secretários que são muito, que eram muito bons, mas nunca tinham exercitado e passado por esse processo. Então também careciam de uma formação ideológica dessa área. Aí o delegado passou a investir de sua patente: "*eu sou delegado, eu quero resposta*", "*como é que tá minha rua?*". Crise! E aí, administra a crise, dialoga com o secretário, chama, diz a importância, faz reunião e aí começa a reunir com os secretários pra explicar a importância porque não foi compreendido de imediato pelos secretários a questão da COFIS, da fiscalização e da inversão da prioridade. Que o que era prioridade do secretário, que muitas das vezes tava dentro do gabinete, não era pro povo que tava ali. Foi o exercício também que a gente aprendeu muito, que é importantíssimo como informação. (Entrevistado D203).

Enquanto um vetor de participação institucional se configurava através da pressão de delegados na direção dos órgãos da prefeitura, outro vetor de mesma natureza, gradativamente, se fez presente na direção inversa, através da implementação das "Caravanas do Povo no Comando". As caravanas se caracterizaram como sendo mutirões operacionais da prefeitura, integrados pela SEMAE, com o propósito de realizar ações e serviços em conformidade com as secretarias que estavam à frente das demandas mais requisitadas pela população que morava em áreas de risco ou periféricas. Os serviços de terraplanagem e tapa buraco nos bairros eram considerados os principais eixos direcionadores das caravanas, sendo complementados com atividades realizadas em conjunto com outras secretarias, por exemplo o Programa Saúde em Casa pela Secretaria de Saúde e atividades de educação ambiental pela Secretaria de Meio Ambiente.

Percebendo as dificuldades operacionais para gerir diretamente as demandas provenientes de todos os delegados eleitos no 1º Congresso do Povo, a prefeitura reconfigurou o desenho institucional do processo participativo na intenção de proporcionar aos respecti-

vos delegados a possibilidade de autogestão e o estabelecimento de uma instância de interlocução com um número mais reduzido de delegados. Nesse contexto, a concepção do 2º Congresso do Povo se ancorou na apresentação do balanço das ações realizadas em 2013 e na transformação do Congresso do Povo em um instrumento público não estatal de gestão e participação popular composto por um conselho na qualidade de órgão de direção. Dessa forma, foram feitas várias reuniões preparatórias com os delegados eleitos e equipe gestora da prefeitura, nos meses de fevereiro a abril de 2014, e solicitado aos representantes das secretarias e órgãos municipais que elaborassem os balanços sobre a realização das ações que estavam previstas no PPA.

O 2º Congresso do Povo, realizado em maio de 2014, se desenvolveu com a participação de 533 pessoas, durante cinco dias (Tabela 15), sendo os dois primeiros reservados ao credenciamento dos delegados oriundos das zonas urbana e rural. No terceiro dia houve a abertura dos trabalhos com a apresentação do balanço geral pelo prefeito, e, em seguida, procedeu-se a apresentação do Regimento Interno do Congresso do Povo, a eleição dos membros do Conselho Popular do Congresso do Povo-CONPOP e a aprovação do seu Regimento Interno. No quarto dia houve as prestações de contas setoriais e, no último, a realização de uma mesa de debate temática sobre a discussão de Gênero nos Governos de Participação Popular[45].

Tabela 15-Quantidade de participantes do 2º Congresso do Povo em 2014.

PARTICIPANTES	DELEGADOS		OUVINTES		TOTAL
	INTERIOR	CIDADE	INDÍGENAS	OUTROS	
Delegados Credenciados	209	135	-	-	**344**
Ouvintes Credenciados	-	-	82	107	**189**
Total de Participantes Credenciados	**209**	**135**	**82**	**107**	**533**

45. Programa do 2º Congresso do Povo encontra-se no Anexo D.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em balanço da Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários (SEMAE/PMM)

A ambiência que caracterizou as atividades do 2º Congresso do Povo envolveu a preocupação, por parte dos gestores, em apresentar as metas que foram cumpridas e a previsão das ações para o ano de 2014. Sobre a perspectiva dos delegados presentes, houve um conjunto de manifestações que aglutinou demonstrações de reconhecimento dos avanços obtidos, insatisfações frente à dificuldade de acesso às secretarias municipais e falta de recursos para custear as despesas dos delegados nas atividades de fiscalização, além das expectativas frente à configuração gerada com a instituição do novo conselho.

De acordo com o Regimento Interno, aprovado na plenária e assinado pelo prefeito, o CONPOP foi composto por 41 conselheiros com direito a voz e voto, eleitos entre os delegados presentes no Congresso, e por 37 conselheiros a serem indicados pela prefeitura com direito apenas a voz. A coordenação foi definida como bipartite, com seis pessoas, sendo três delegados e três representantes da prefeitura, sob a coordenação geral da Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários - SEMAE.

Dentre as atribuições do Congresso do Povo, foram incorporadas as competências de deliberar sobre os planos de investimento e de ação das atividades da prefeitura; de analisar, deliberar e coordenar os debates populares sobre o PPA e a LDO e de analisar, opinar e coordenar os debates populares sobre a política tributária do município. No que se refere ao CONPOP, como órgão diretor, foram incorporadas, em suas competências, as seguintes atribuições: a) coordenar todo o processo de atividades do Congresso do Povo; b) propor a Plenária Municipal do Congresso do Povo, mudança total ou parcial do regimento; c) analisar, emitir parecer sobre o plano de obras e serviços da prefeitura; d) acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do plano de investimento; e) receber, em tempo hábil, dos órgãos do governo — e ter acesso a — todos os documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros e

Conselheiras, relativos ao orçamento público, e plano de ações; f) discutir e deliberar sobre o regimento interno das COFIS (Comissões de Fiscalização); g) elaborar os critérios técnicos e estudo orçamentário e de viabilidade para recebimento de demandas das comunidades; e h) organizar a eleição de delegados e delegadas, e de conselheiros e conselheiras, inclusive para a recomposição do quadro de delegados e de conselheiros.

Com essa reestruturação do desenho institucional, o Povo no Comando assume uma nova configuração, tencionando direcionar a centralidade da gestão deliberativa para o CONPOP, conforme relata um dos integrantes da cúpula administrativa da prefeitura.

> Então, a gente sentiu também que eles tivessem vida própria, que eles mesmos sugerissem, que criasse a própria organização, que não era correto a gente tá dirigindo um delegado. Muito pelo contrário, eles tinham que se autogerir. E o conselho a gente estimulou. Pra isso que foi criado o Conselho do Congresso do Povo, que é o CONPOP. (Entrevistado D203).

Essa configuração representa o olhar sobre os dispositivos instituídos no Regimento Interno do Congresso do Povo e na prática da Caravana do "Povo no Comando" instituída pela prefeitura. Entretanto, o direcionamento da gestão deliberativa para os delegados eleitos do CONPOP foi comprometido por alguns fatores estruturais, financeiros e de gestão.

Por mais que se busque evitar restringir a análise aos aspectos normativos, ao observar o conjunto desses fatores, deve-se dar atenção ao fato de que a complexidade inerente à gestão participativa reclama o estabelecimento de regras procedimentais (NOGUEIRA, 2005, p.160-162), e que a forma pela qual essas regras são configuradas influência a dinâmica de funcionamento e as relações de poder de tal modo que podem se tornar um fator impeditivo ou potencializador.

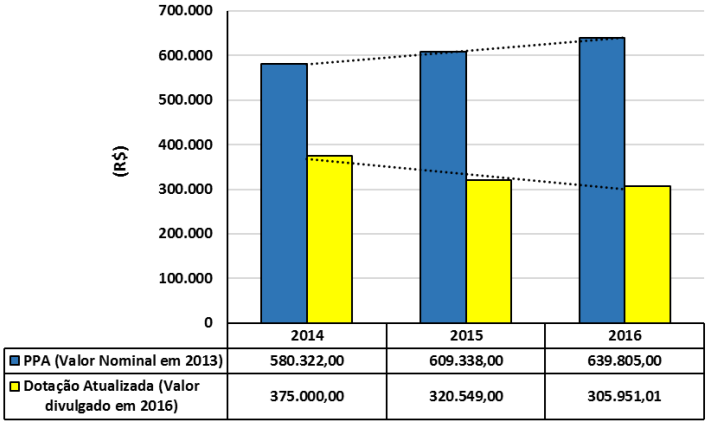
Na perspectiva estrutural, o fator limitante que se destaca diz respeito à obrigatoriedade de a Coordenação Geral do CONPOP ser exercida pelo Secretário Municipal para Assuntos Extraordinários, mantendo-o diretamente vinculado à estrutura da prefeitura e impedindo, regimentalmente, que o respectivo conselho seja liderado por delegados eleitos capazes de ter autonomia e celeridade na condução da coordenação geral das atividades e expedição de documentos frente às demandas provenientes da agenda programática assumida pelo Congresso do Povo.

Na perspectiva financeira, os efeitos da crise fiscal que começaram a surgir em 2014 geraram impactos na gestão municipal, dificultando a execução de diversos projetos e a conclusão de obras e serviços programados. Embora o prefeito tivesse anunciado à Câmara de Vereadores, em sua mensagem de abertura do ano legislativo de 2014, que pretendia superar os desafios encontrados no primeiro ano de mandato e vivenciar um cenário de melhoria de investimentos, o que ocorreu, na prática, foi a implementação de medidas de mitigação frente à redução dos repasses constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios. Essa situação foi exposta na sua mensagem aos vereadores, na abertura do ano legislativo de 2015, anunciando que as novas medidas para enfrentar a crise seriam fundamentadas em uma política de governo que teria como prioridades a austeridade fiscal e a implantação de um plano de obras vinculadas à obtenção de transferências voluntárias federais (predominantemente de emendas parlamentares).

A implementação dessas medidas dificultou o aumento da canalização de investimentos na esfera da gestão da participação, à medida que cortes orçamentários foram realizados em vários programas. No caso do Programa "Povo no Comando", o contingenciamento foi crescente a cada ano e atingiu 46,25% do montante total estimado pelo PPA para os anos de 2014 a 2016, dificultando o pleito por aporte de re-

cursos para impulsionar o funcionamento do CONPOP em suas demandas administrativas e de infraestrutura (Gráfico 6).

Gráfico 6- Valores da reprogramação orçamentária do Programa Povo no Comando dos anos 2014 até 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no PPA 2014-2017 e Portal da Transparência-PMM. Disponível em:<http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparenciafinancas/DespesasPorEntidade.aspx> Acesso em: 10 out. 2016.

Na perspectiva da gestão, foram três os fatores limitantes para o funcionamento do CONPOP. O primeiro diz respeito a não efetivação plena da indicação dos 37 representantes da prefeitura que deveriam integrar o conselho. Nesse sentido, vale destacar que o relatório de atividades do CONPOP de 2014 até dezembro de 2015 registra apenas uma reunião ordinária e uma reunião extraordinária dentre as 90 atividades realizadas. E se ao analisar os registros relacionados às respectivas reuniões, constata-se que nenhuma foi regularmente constituída, não havendo quórum qualificado conforme estabelece o Regimento Interno. Ao observar a natureza das atividades desenvolvidas pelo CONPOP percebe-se que sua atuação esteve mais voltada para o acompanhamento das ações da prefeitura e participação de eventos do que concentrada no estabelecimento de uma agenda de trabalho, envolvendo reuniões ordinárias e extraor-

dinárias, com pautas relacionadas ao fortalecimento da autogestão (Tabela 16).

Tabela 16-Atividades desenvolvidas pelo CONPOP em 2014 e 2015.

ATIVIDADES	Quantidade		(%)		Total	
	2014	2015	2014	2015	Geral	(%)
Reuniões Ampliadas	1	4	5,56	5,56	5	5,56
Reuniões Ordinárias	-	1	-	1,39	1	1,11
Reuniões Extraordinárias	-	1	-	1,39	1	1,11
Participação em Eventos	3	33	16,67	45,83	36	40,00
Presença em Ações da Prefeitura	14	25	77,78	34,72	39	43,33
Outras Atividades	-	8	-	11,11	8	8,89
Total	**18**	**72**	**100**	**100**	**90**	**100**

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório de Atividades do CONPOP (Fevereiro-2016)

O segundo fator, que surge como desdobramento do primeiro, refere-se à incapacidade do CONPOP em assumir a centralidade na condução do processo de regulação das COFIS que foram concebidas desde o 1º Congresso do Povo. As COFIS atuavam de forma descentralizada, com pautas difusas e sem mecanismos de integração e compartilhamento de informações com o CONPOP. Sem garantir essa centralidade, o CONPOP tornou-se uma instância sem vínculo com as COFIS e sem participação nos seus processos de criação.

O terceiro fator refere-se ao que se pode denominar "limbo gerencial", à medida que a coordenação bipartite de seis pessoas (sendo três conselheiros eleitos e três conselheiros membros do governo municipal fixados regimentalmente) não conseguiu funcionar. A despeito dos esforços de alguns conselheiros em manter ativos os processos gerenciais, não houve, nos documentos disponibilizados pelo CONPOP, nenhum registro de reunião conjunta realizada entre os seis membros da Coordenação com o propósito de conduzir os trabalhos de gestão desse conselho.

Conforme já mencionado, a diminuição da capacidade própria de investimento municipal que ocorreu a partir de 2014, e se agravou em

2015, provocou dificuldades na entrega de diversas obras e serviços predefinidos nos prazos previstos, gerando consequente aumento da pressão da sociedade sobre os órgãos da prefeitura e perceptível redução dos seus níveis de envolvimento nos canais de diálogo que eram abertos.

Nesse período, as Caravanas do "Povo no Comando" vinham cada vez mais assumindo um papel relevante como instrumento frequentemente utilizado pela prefeitura para a realização de pequenos serviços generalizados em várias localidades do município, com um custo acessível e grau significativo de diálogo e negociação com os moradores e lideranças locais.

Percebendo a redução dos níveis de participação, o aumento da pressão social sobre a estrutura da prefeitura e os resultados obtidos pelas Caravanas do "Povo no Comando", a prefeitura voltou seus esforços para reconfigurar novamente o desenho institucional do processo participativo, na intenção de enfrentar os efeitos da crise fiscal sem perder a sua capacidade de prestar serviços públicos com o uso de canais de diálogo com a sociedade.

Consequentemente, a partir do ano de 2015, a concepção que caracterizava a marca central do governo (O Povo no Comando) foi redefinida, havendo uma alteração perceptível no vetor de relação que era desejado no início da gestão (a sociedade assumindo o protagonismo no estabelecimento direto das prioridades e controlando/fiscalizando as ações executadas pela prefeitura). Embora o preceito da participação ainda marcasse a lógica da relação entre prefeitura e sociedade, a direção e natureza desse fluxo sofreu inversão à medida que a prefeitura assumiu explicitamente a responsabilidade de definir as ações que seriam prioritárias frente à incapacidade de atender a todas as demandas. Essa transformação foi marcada pela implementação, em junho de 2015, de uma estratégia de gestão voltada para colocar a prefeitura mais próxima da população através da realização difusa de serviços em menor escala de recuperação e revitalização de

espaços públicos, denominada "Prefeitura na sua Rua"[46], cuja coordenação dos trabalhos relativos à sua operacionalização foi assumida pela Secretaria Especial de Coordenação das Subprefeituras - SECSUB. Os relatos que melhor expõem os fatores determinantes dessa transformação vêm dos integrantes do Núcleo Estratégico que geria o processo participativo.

> O que é o Povo no Comando? Eles escolheram as prioridades e a gente tá fazendo. [...] Ele ganhou um outro nome mediante agora uma explosão de atitudes da prefeitura, decorrente também do que a gestão plantou, saneou direitinho, e hoje as respostas já estão acontecendo em maior escala. E a gente conseguiu chegar mais ainda nas ruas. Hoje passou uma parte de explicação, um momento de crise, por que a gente não tinha recurso pra resolver, e hoje a atitude nossa de sanear, de trazer recursos, já tá dando resultado. E aí a gente conseguiu além das demandas que já foram solicitadas e atendidas, a gente conseguiu chegar além, então o "Povo no Comando" passou a ser "Prefeitura na sua Rua". (Entrevistado D203).
>
> Mas a falta de recurso ela acabou desgastando, ela criou um *delay* entre o que era decidido e o que a gente realmente conseguia fazer. Isso gerou um desgaste para o Congresso do Povo, pro "O povo no Comando" para a participação popular. Um desgaste e em alguns casos descréditos. [...] Agora, aí para completar, na pratica, quando nós observamos isso, foi um risco muito grande. A gente viu assim, uma curva descendente da participação popular no governo em 2014 quando a gente sentiu a crise em 2015. A história de ter transformado ou ter alongado, ou sei lá, criado uma nova estratégia que é "A Prefeitura na sua Rua" deu um gás muito grande. Que era exatamente isso, a prefeitura com pouco dinheiro, ou quase nada, mas com um poder de mando, de chegar num bairro, na lama, na poeira, no buraco, chegar com a patrulha mecanizada e fazer alguma coisa dialo-

46. Estratégia comunicada pelo Prefeito à Câmara Municipal em sua Mensagem aos Vereadores na abertura do ano legislativo de 2016.

gando com a comunidade: "*Olha não dá para asfaltar, mas dá para botar uma capa selante, dá para botar um pó de brita e isso vai transformar isso aqui, vai criar uma condição que não vai mais ter poeira no verão e não vai ter lama no inverno...*". (Entrevistado D211).

Dessa forma, a lógica fundante da principal diretriz participativa de governo, a partir desse momento se pragmatizou assumidamente no atendimento também de demandas difusas para além das prioridades advindas dos fóruns deliberativos anteriormente instituídos. Inclusive, pode-se afirmar que o preceito subjacente aos princípios de gestão do Povo no Comando (traduzido como: "*O Povo decide, a Prefeitura faz!*") foi substituído por uma lógica de gestão pretendida pela "Prefeitura na sua Rua", capaz de ser assim traduzida: "*A prefeitura vai para a sociedade, negocia o que pode ser feito, e faz!*".

A operacionalização da "Prefeitura na sua Rua" se caracterizou pela realização de reuniões semanais de gestão conjunta, coordenação de ações integradas entre os órgãos da prefeitura e apoio operacional nos processos de levantamento de demandas, mobilização social, negociação de prioridades e realização de eventos, incluindo o Congresso do Povo.

As reuniões, que já ocorriam desde janeiro de 2015, com a denominação de Povo no Comando, eram realizadas com os responsáveis e técnicos dos vários órgãos da prefeitura para estabelecer nivelamentos de informação e deliberações sobre a execução dos serviços integrados que deveriam ser realizados em conformidade com a agenda do município definida pelos secretários e pelo prefeito. As ações que integravam as pautas das reuniões incluíam levantamento de serviços necessários nos bairros; execução de obras/serviços/eventos; lançamento/ inauguração/entrega de obras; e realização de mutirões (também denominados "Caravanas") em bairros, distritos e localidades. Com base nas listas disponíveis de frequência de 33 reuniões realizadas até fevereiro de 2016 foi possível identificar o envolvimento de 29 órgãos municipais, com uma média de 16 pessoas por reunião, haven-

do significativa participação da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana - SEMOB e da Secretaria Municipal de Manutenção Urbanística - SEMUR (Tabelas 17 e 18).

Tabela 17-Quantidade de Órgãos e servidores municipais presentes nas 33 Reuniões da "Prefeitura na sua Rua" realizadas pela SECSUB de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016.

	2015												2016	
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV
Total Reuniões	1	---	1	2	3	4	3	3	2	4	5	---	3	2
Órgãos Presentes	10	---	3	11	7	4	4	8	11	10	9	---	12	7
Técnicos Presentes	14	---	16	14	11	14	10	15	18	16	14	---	25	23

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas listas de frequência de reuniões da SECSUB.

Tabela 18-Quantidade de reuniões da "Prefeitura na sua Rua" frequentadas pelos Órgãos Municipais de janeiro de 2015 a fevereiro de 2016.*

ORGÃOS DA PREFEITURA	Quantidade de Reuniões*	(%)	Média de Técnicos por reunião
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E INFRAESTRUTURA URBANA-SEMOB	27	81,82	2
SECRETARIA MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO URBANÍSTICA-SEMUR	27	81,82	3
SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE-SEMAM	19	57,58	2
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLV. URBANO E HABITACIONAL-SEMDUH	18	54,55	2
COMPANHIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE DE MACAPÁ-CTMAC	16	48,48	1
COORDENADORIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER-COMEL	13	39,39	2
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED	12	36,36	1
GUARDA CIVIL MUNICIPAL-GCMM	12	36,36	1
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SEMDEC	10	30,30	1
SECRET. ESP. DE GOVERNADORIA E RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS-SEGOV	9	27,27	1
SECRETARIA MUNICIPAL PARA ASSUNTOS EXTRAORDINÁRIOS-SEMAE	8	24,24	1
INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO-MACAPÁTUR	8	24,24	1

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas listas de frequência de reuniões da SECSUB.

Nota: (*) Em um total de trinta e três reuniões analisadas.

Nesse contexto, sob a coordenação exclusiva da Prefeitura Municipal, a concepção e realização do 3º Congresso do Povo se direcionou principalmente para a apresentação das prestações de contas das ações realizadas até 2015 e reestruturação do CONPOP, através da re-

condução dos conselheiros que estavam "ativos" e substituição dos conselheiros que não estavam mais atuando.

As atividades preliminares incluíram a identificação dos conselheiros não atuantes do CONPOP pela equipe da SECSUB, através de um processo de averiguação, e a realização de divulgações para delegados e lideranças dos distritos e da realização de duas plenárias preparatórias de caráter informativo na região urbana de Macapá, havendo a participação de representantes de associações de bairro, moradores e lideranças locais, delegados e conselheiros (Tabela 19).

Tabela 19-Participantes das Plenárias Preparatórias do 3º Congresso do Povo.

PARTICIPANTES	PLENÁRIAS PREPARATÓRIAS				TOTAL
	27/10/2015 Zona Sul		28/10/2015 Zona Norte		
	Quant.	(%)	Quant.	(%)	
Moradores e Lideranças locais	26	42,62	38	56,72	64
Associação Local	14	22,95	10	14,93	24
Delegado Congresso do Povo	6	9,84	10	14,93	16
Conselheiro CONPOP	10	16,39	3	4,48	11*
Convidados	4	6,56	2	2,99	6
Microempreendedor Local	-	-	2	2,99	2
Representante de Empresa	-	-	1	1,49	1
Não identificado	1	1,64	1	1,49	2
Total	**61**	**100**	**67**	**100**	**123****

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas listas de frequência das Plenárias Preparatórias-SECSUB.

Nota: (*) Dois (02) Conselheiros estiveram presentes nas duas Plenárias Preparatórias; (**) Um total de cinco (05) participantes estiveram presentes nas duas Plenárias Preparatórias.

O 3º Congresso do Povo foi realizado em novembro de 2015 com o credenciamento de 217 pessoas[47] que participaram das atividades em dois dias de trabalho, envolvendo a prestação de contas da Prefeitura

47. Dado informado pela equipe organizadora do Congresso.

no primeiro dia e restruturação do CONPOP no segundo[48]. O processo de prestação de contas foi desenvolvido através de rodadas de exposição dos responsáveis pelos setores da administração municipal e posterior abertura para que os delegados presentes se manifestassem. Nessa etapa, as manifestações gravitaram principalmente em torno de reivindicações sobre demandas locais, de relatos sobre dificuldade de acesso aos órgãos da prefeitura e não obediência à ordem de prioridades estabelecida de atendimento aos bairros. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que as intervenções não foram agregadas à capacidade deliberativa sobre os assuntos que estavam sendo desenvolvidos. A abordagem foi predominantemente informativa, mesmo que os representantes da prefeitura dialogassem com os participantes, anotassem as demandas e os orientassem sobre os procedimentos a serem tomados.

Antes da reestruturação do CONPOP houve a apresentação da programação prevista para o funcionamento do Congresso do Povo, em 2016, e abertura de espaço para debate com a plenária. Dentre as intervenções dos participantes houve manifestações relacionadas à falta de envolvimento por parte de vários conselheiros; à necessidade do apoio da prefeitura para ajudar a cobrir custos relacionados aos trabalhos desenvolvidos pelos delegados e em relação à não observância dos dispositivos do Regimento Interno na condução das atividades. No processo de reestruturação do CONPOP, conforme exposto pelos integrantes da mesa de trabalho, as 13 vagas existentes seriam preenchidas pelos delegados presentes que se candidatassem e fossem eleitos pela plenária. Pelo fato de as negociações entre os delegados já estarem em andamento desde o dia anterior, as vagas foram preenchidas via consenso, havendo a inclusão de alguns delegados que fizeram uso da palavra e manifestaram interesse em participar

48. Programa do 3º Congresso do Povo encontra-se no Anexo D.

dos trabalhos do CONPOP, os quais incorporados, com anuência da plenária, na qualidade de observadores com direito apenas a voz.

Com o término do 3º Congresso do Povo, em fevereiro de 2016, o Conselho convocou sua primeira reunião ordinária do ano, com pauta voltada para divulgar o Relatório de Atividades realizadas em 2014 e 2015; apreciar e aprovar o calendário de reuniões ordinárias para 2016 e discutir propostas para a construção do planejamento de ações.

Com esse reordenamento, o desenho institucional da participação assumiu nova configuração, marcada pela mudança da lógica de relacionamento da prefeitura com a sociedade (através da Prefeitura na sua Rua) e por um dilema estrutural provocado pela coordenação e desenvolvimento das atividades do Congresso do Povo pela Prefeitura Municipal fora dos dispositivos estabelecidos pelo seu Regimento Interno.

Conforme destacado anteriormente, neste estudo não se propõe a realizar análise da execução operacional e financeira dos programas de gestão da participação que foram estabelecidos no Plano Plurianual. Entretanto, é oportuno tecer um breve comentário sobre alguns elementos resgatados dos registros documentais; das narrativas dos representantes da prefeitura e sob a ótica das variáveis relacionadas à institucionalização, democratização e representatividade de instituições participativas.

A Secretaria Municipal de Planejamento procedeu, regularmente, o monitoramento de várias ações da prefeitura, através de diversas consultas periódicas junto aos seus órgãos internos, e elaborou relatórios e balanços de gestão. Com base nos documentos disponibilizados constatou-se que, até o início do segundo semestre de 2016, aproximadamente 48% das demandas priorizadas no 1º Congresso do Povo, e incluídas no corpo do PPA, foram executadas de acordo com as informações oriundas dos diversos órgãos. Os principais fatores limitantes ao atendimento pleno das demandas dizem respeito à falta de recursos financeiros; ao tempo de tramitação dos projetos e à com-

petência institucional de execução das demandas (Tabelas 20 e 21). Vale destacar que, até o momento em que os dados estavam sendo analisados, algumas demandas ainda estavam sendo atendidas com possibilidade de serem executadas até o final do respectivo mandato.

Tabela 20-Demandas do 1º Congresso do Povo executadas até o início do segundo semestre de 2016.

EIXO	TEMA	Total de Demandas	EXECUÇÃO			
			Quantidade		(%)	
			Sim	Não	Sim	Não
DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO E HUMANO	Gestão e Controle social	10*	6	4	60,00	40,00
DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA	Saneamento	10	6	4	60,00	40,00
	Política Ambiental	11	4	7	36,36	63,64
	Iluminação Pública	3	-	3	-	100
	Transporte e Trânsito	21	11	10	52,38	47,62
	Trabalho e Renda	16	8	8	50,00	50,00
	Habitação	7*	1	4	---	---
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Educação	10	8	2	80,00	20,00
	Esporte e Lazer	12	5	7	41,67	58,33
	Cultura	15	5	10	33,33	66,67
	Turismo	7	1	6	14,29	85,71
	Segurança Pública	4	4	-	100	-
	Saúde	25	16	9	64,00	36,00
	Assistência Social	19	5	14	26,32	73,68
TOTAL		**167***	**80**	**87**	**47,90**	**52,10**

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Balanço PPA para o período 2014/2016-SEMPLA.

Nota: (*) Uma das demandas foi desdobrada para execução por dois órgãos municipais; (**) Não constava no Balanço o resultado informado de duas demandas pelo órgão responsável.

Tabela 21-Fatores limitantes na execução das demandas do 1º Congresso do Povo relatados pelos órgãos da prefeitura.

	FATOR LIMITANTE	Quantidade	(%)	(%) Acum
1	Falta de Recursos Financeiros	47	46,53	46,53
2	Plano/Projeto em fase de preparação*	25	24,75	71,29
3	Serviço executado por outra entidade**	8	7,921	79,21
4	Plano/Projeto/Lei não elaborado	5	4,95	84,16
5	Falta de contratação de Profissionais especializados	4	3,96	88,12
7	Execução ainda não concluída	3	2,97	91,09
6	Outros***	9	8,911	100
	TOTAL	**101**	**100**	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Balanço PPA para o período 2014/2016-SEMPLA.

Nota: (*) Plano/Projeto em negociação, estudo de viabilidade, elaboração, licitação; (**) via concessão; Estado ou Governo Federal; (***) Dificuldade de articulação com outros órgãos; Falta de Aquisição de Equipamentos; Não houve Reforma administrativa; Falta de Logística e Terreno Próprio; Falta de Demanda para capacitação.

Sob a ótica dos representantes da prefeitura, os principais avanços relacionados ao processo participativo de elaboração e execução do PPA dizem respeito à escala de mobilização social; ao alinhamento das ações da administração municipal com as demandas locais; ao empoderamento ocorrido por parte da população no estabelecimento de pautas na agenda de planejamento e ao aprendizado ocorrido. Conforme já observado por Heredia (2012, p.49), Bezerra (2012, p. 166) e Barreira (2012, p. 172), os relatos sinalizaram que a participação assumiu papel educativo quanto ao exercício da cidadania, ao processo de estabelecimento de novos laços geradores de mudança nas estruturas das relações de poder e quanto à capacidade de promover capital simbólico potencialmente capaz de gerar novas formas de reconhecimento social e político. Entretanto, as narrativas apontaram que essa aprendizagem está vinculada tanto às experiências adquiridas pela população (conhecimento sobre as características do planejamento público e aperfeiçoamento dos processos de negociação de interesses) quanto à própria equipe de servidores da prefeitura (desenvolvimento de novas práticas de gestão e aperfeiçoamento dos processos de relacionamento e negociação com a sociedade). Sobre

esse aspecto, os relatos que melhor captaram essa impressão vêm de três integrantes da administração municipal.

> Então nesses dois aspectos esse processo é muito pedagógico. Nesse sentido, fez avançar a consciência coletiva de solidariedade entre eles: "*Por mais que o problema não seja no meu bairro, mas ele é um problema meu por que eu estou aqui ajudando decidir.*". E eles conheceram os instrumentos de formulação política da prefeitura que é o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentaria que é o próprio orçamento. Então hoje ele não conhece profundamente, não sabe elaborar uma peça de orçamento, mas ele sabe que tudo que a gente decide que vai pra lá, tem despesa, tem receita, que tem que tá equilibrado, que a prefeitura não pode fazer nada que não esteja inserido no orçamento. Então eles têm essa preocupação: *"vamos colocar no orçamento se não, não vai sair"*. (Entrevistado D206).
>
> [...] Então quando a gente chama as pessoas pra próximo "*vem cá, olha, a nossa realidade é essa e isso o que tá acontecendo, vem nos ajudar*" e a se gente ajuda, então essa foi a filosofia e pra mim foi muito válida. Eu fui aprendendo também com o processo. [...] Não era algo de simplesmente cumprir tabela. Então nesse processo de mergulho, de sensibilização isso foi importante, me fez refletir muito e a minha equipe, que era bem cética em relação a isso, no final, tivemos até vários depoimentos deles, porque realmente mudaram a percepção, então hoje pensam de forma diferente. (Entrevistado D207).
>
> Porque tem muito conflito quando você pergunta pra comunidade a sua demanda. Ela quer resposta imediata: "*eu quero que asfalte a minha rua*", "*eu quero que construa uma passarela*", e aí você escuta, você ouve e aí imagina que amanhã já vai construir. Então é um processo pedagógico, didático de dizer: "*Não, esse aqui é um planejamento para quatro anos, nós estamos governando, ainda em 2013*". A gente dizia: "*com o Plano Plurianual do gestor passado...*". Então é todo um processo de conversação, de diálogo, de aproximação. (Entrevistado D203).

No que diz respeito aos principais problemas identificados pelos entrevistados, destacaram-se alguns relatos vinculados à estrutura administrativa e aos processos de elaboração e execução do PPA. Sobre o aspecto estrutural, a falta de realização de uma reforma administrativa alinhada à filosofia pretendida de governo no início da gestão demonstrou ter sido um fator limitante, à medida que a prefeitura continuou mantendo uma configuração estrutural hierárquica-funcional e predominantemente piramidal que dificulta a formalização e execução de ações transversais e integradas[49]. Esse efeito foi percebido pelos gestores após terem apenas aproveitado a estrutura que já existia[50] e adaptado as propostas integradoras da diretriz participativa em secretarias municipais isoladas que não possuíam, por natureza regulatória, as atribuições necessárias, conforme relatam dois entrevistados.

> Bom, a gente pegou uma Secretaria que não servia pra nada a SEMAE [...], a gente pegou essa secretaria e transformou em secretaria de mobilização do município. Não trocou o nome nada, mas, conceitualmente lembrou a Secretaria de Mobilização. Então a gente deu uma estrutura pra ela, colocou uma equipe boa, pegamos pessoas que já trabalhavam com mobilização, com movimento social, que deu muito certo, e colocamos pra trabalhar lá. E essa equipe, essa Secretaria, virou o coração da prefeitura, não só pra atuar na mobilização do PPA, mas hoje ela atua em toda prefeitura, mediando conflitos. Quando o pessoal fecha uma rua e tal, e a equipe vai lá conversa dialoga, quando tem um ato em frente à prefeitura a equipe vai lá e dialoga. Então virou uma secretaria de mobilização e de relação com a sociedade. (Entrevistado D206).

---

49. Para uma análise introdutória dos efeitos da modelagem organizacional no funcionamento das instituições públicas e da influência da estrutura organizacional nos processos de oferta de serviços do setor público para sociedade, recomenda-se a leitura de Inojosa (1998), Capuano (2008), Martins, Imasato e Pieranti (2009) e Martins (2004).

50. Desenho Organizacional da Prefeitura Municipal de Macapá (Organograma Geral) no Anexo E.

> Então aí chegamos na eleição ok! Lá tá no programa "O povo no comando". Pegamos "O povo no Comando", traduzimos para um programa informal na prefeitura inicialmente, por que não tem nenhum departamento de participação popular, departamento de controle social. Tem um de controle interno, nós temos um órgão de controle interno, mas de controle social não tem. Mas nós cometemos um erro, um grave erro, que foi de não fazermos a reforma administrativa logo nos primeiros meses. [...] era para ter feito uma grande reforma administrativa, para ter um departamento de interlocução social, ou coisa parecida entendeu. [...] nós pegamos, o que já havia de estrutura e apenas: "*Ah, tinha uma secretaria lá, Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários, [...]*". Pegamos essa secretaria e a transformamos numa secretaria de participação popular. Mas era formal e aí montamos o esqueleto desse programa. (Entrevistado D211).

As principais dificuldades apontadas na elaboração do Plano Plurianual gravitaram em torno da resistência de alguns membros da própria equipe da prefeitura em se integrarem mais profundamente nas dinâmicas participativas; do descrédito inicial, de parte da sociedade, com a classe política e da reduzida equipe técnica da prefeitura para processar, traduzir e sistematizar todas as informações geradas. No que diz respeito à execução do PPA, os entrevistados apontaram principalmente para as dificuldades provenientes da crise fiscal, provocando atrasos no atendimento das demandas por falta de recursos, e para as dificuldades vinculadas ao acompanhamento das ações e acesso pleno dos delegados aos vários setores da prefeitura.

Sob a perspectiva da análise dos desenhos participativos proposta por Faria e Ribeiro (2010; 2011), entende-se que as variáveis que englobam as dimensões da institucionalização, democratização e representatividade são passíveis de serem observadas no Congresso do Povo, Comissões Populares de Fiscalização - COFIS e Conselho Popular do Congresso do Povo - CONPOP.

Ao se analisar as respectivas variáveis envolvendo tempo de existência, regimento interno, estrutura organizacional, funcionamento das reuniões, proporcionalidades representativas, gestão de pauta, processo decisório e critérios de acesso (Quadro 24), constata-se que as três Instituições Participativas analisadas se apresentam como experiências novas e exitosas sob o aspecto da incorporação da sociedade civil na fase inicial de elaboração do Plano Plurianual e da criação de uma ambiência capaz de proporcionar empoderamentos e aprendizados potencialmente geradores de mudança no início do processo. Entretanto, os desenhos institucionais implementados denotaram possuir fragilidades nas etapas de execução e controle do PPA, especialmente no que se refere: 1) à não regulação do funcionamento das Comissões Populares de Fiscalização; 2) ao não funcionamento regimental do Conselho Popular e 3) à forte centralização da Prefeitura Municipal no controle do funcionamento do Congresso do Povo, restringindo a sua respectiva autonomia e autogestão.

Quadro 24 - Variáveis relacionadas ao Desenho Institucional do processo participativo em Macapá (Congresso do Povo, COFIS e CONPOP).

VARIÁVEIS		**Congresso do Povo**	**Comissões Populares de Fiscalização (COFIS)**	**Conselho Popular do Congresso do Povo (CONPOP)**
Grau de Institucionalização	Tempo de existência	-2013.	-2013.	-2014.
	Ano de criação do RI	-Não havia Regimento Interno.	-Não há*.	-2014.
	Existência de estruturas organizacionais	-Plenária Municipal. -CONPOP. -Plenárias de Delegados. -Plenárias Setoriais.	-Não há.	-Coordenação Bipartite (três delegados eleitos e três representantes Prefeitura). -Coordenação Geral Secretário da SEMAE (Regimento)**.
	Frequência de reuniões obrigatórias	-Plenárias: Anuais. -CONPOP: Não definido.	-Não há.	-Não há.

Quadro 24 - Variáveis relacionadas ao Desenho Institucional do processo participativo em Macapá (Congresso do Povo, COFIS e CONPOP).

VARIÁVEIS		Congresso do Povo	Comissões Populares de Fiscalização (COFIS)	Conselho Popular do Congresso do Povo (CONPOP)
Grau de Democratização	Nº de distribuição entre segmentos do governo e sociedade civil	-Plenárias: Só Sociedade Civil -CONPOP: 41 Delegados eleitos 37 Representantes da Prefeitura.	-Não há.	-41 Delegados Eleitos e 37 Representantes da Prefeitura.
	Critérios sobre o processo decisório (regras de votação e prerrogativas da presidência)	-Não há.	-Não há.	-Não há.
	Quem elabora a pauta e sob quais critérios	-Coordenação do CONPOP. -Não há critério definido de elaboração de pauta.	-Não há.	-Coordenação do CONPOP. -Não há critério definido de elaboração de pauta.
	Critérios para alteração da pauta.	-Não há.	-Não há.	-Não há.
	Critérios sobre quem pode propor alteração no RI	-Não há.	-Não há.	-Não há.
Grau de Representatividade	Definição prévia de categorias nas entidades que podem demandar representação.	-Não há.	-Não há.	-Não há representação de entidades para além dos 37 representantes da PMM.
	Nº de cadeiras destinadas a cada segmento	-Não há.	-Não há.	-Não há.
	Formas pelas quais essas definições ocorrem.	-Não há.	-Não há.	-Não há.
	Regras sobre como os representantes da sociedade civil se tornam conselheiros	-Não há.	---	-Votação através de critérios de proporcionalidade.
	Regras sobre como os representantes do governo se tornam conselheiros.	-Indicação do prefeito.	---	-Indicação do prefeito.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) Compete ao CONPOP discutir e deliberar sobre o Regimento Interno das COFIS; (**) Mesmo sem alteração regimental, a Coordenação Geral das atividades do CONPOP, a partir de 2015, tem sido realizada pela Secretaria Especial de Coordenação das Subprefeituras - SECSUB.

A proposta do Congresso do Povo e de seu Conselho Diretor (CONPOP), como instrumentos públicos de gestão e participação social fomentados pela Prefeitura Municipal, apresenta características que indicam haver ainda um caminho a ser percorrido para além de uma configuração regulatória que a torna vulnerável, pois, conforme já observado por Gohn (2011a, p. 93) e Barreira (2012, p. 183), em municípios sem tradição organizativo-associativa os Conselhos tendem a se tornar instrumentos nas mãos dos gestores, não atendendo aos objetivos de controle e fiscalização, ou a se transformar em meros *"Conselhos no papel"*.

3.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS: DO POVO NO COMANDO À PREFEITURA NA SUA RUA

Tendo-se trilhado o percurso demarcado pelos Planos Plurianuais de Macapá, com especial atenção aos processos de elaboração e execução do PPA para o quadriênio 2014-2017, convém tecer algumas considerações que podem ser compreendidas como traços característicos da incorporação de dinâmicas participativas na cultura de planejamento e gestão da cidade.

A primeira consideração diz respeito ao fato de que a intencionalidade declarada de promover a participação social na gestão em Macapá integra os registros vinculados aos processos de planejamento plurianuais desde os primeiros governos municipais eleitos. Entretanto, essa intencionalidade declarada só se mostra traduzida em programas governamentais com dotação orçamentária para a gestão institucionalizada da participação no ano de 2002, com a criação do Programa Mobilização Social vigente até o momento em que o presente estudo estava sendo realizado.

A segunda consideração aponta para o fato de que o primeiro processo registrado de elaboração participativa de um Plano Plurianual no Município de Macapá foi executado no ano de 2009, sendo caracterizado por uma experiência de caráter eminentemente consultivo, incorporando três programas de gestão da participação social com

previsão de dotações orçamentárias. Nessa experiência, a participação centrou-se na representatividade de entidades da sociedade civil organizada, havendo um número reduzido de participantes e sem a criação de mecanismos de controle social para a implementação do plano.

A terceira consideração refere-se ao fato de que o primeiro processo registrado de elaboração participativa do Plano Plurianual em caráter deliberativo foi realizado em 2013 (PPA para o quadriênio 2014-2017), se caracterizando inclusive como sendo a experiência de elaboração que agregou maior número de pessoas do município até o momento da presente pesquisa. Além de haver a participação direta de pessoas residentes em vários distritos, bairros e localidades, foram instituídos mecanismos de gestão e fiscalização social para a implementação do respectivo Plano, através da criação de Instituições Participativas, como o Congresso do Povo (composto por um Conselho Diretor) e as Comissões Populares de Fiscalização.

Dentre os Planos que traduziram em suas peças a intencionalidade declarada de promover a participação social na gestão do município, o PPA para o quadriênio 2014-2017 se caracterizou como sendo àquele que instituiu maior número de programas de gestão da participação e maior aporte orçamentário.

A quarta consideração relaciona-se aos avanços e dificuldades percebidos pela equipe gestora entrevistada. Os principais avanços percebidos dizem respeito ao processo de gestão (alinhamento das ações da administração municipal com as demandas locais), ao exercício participativo na etapa de elaboração do PPA (empoderamento ocorrido por parte da população no estabelecimento de pautas na agenda de planejamento) e ao aprendizado ocorrido por parte da equipe gestora e dos outros atores que integraram o processo. Entretanto, a configuração do desenho das Instituições Participativas criadas mostraram graus variados de vulnerabilidade aos efeitos da falta de aderência interna de membros da própria estrutura administrativa da

prefeitura; do descrédito existente por parte da sociedade com a classe política; da reduzida equipe técnica para processar, traduzir, sistematizar e atender todas as demandas geradas, e da falta de recursos financeiros para atender a totalidade das demandas e para financiar o próprio processo participativo.

A quinta consideração diz respeito à mudança ocorrida na lógica fundante de relacionamento participativo entre a prefeitura e a sociedade (proposta na diretriz declarada como "Povo no Comando"), quando sobreposta pela implementação de uma estratégia de gestão integrada entre os órgãos municipais denominada "Prefeitura na sua Rua". Paralela a essa mudança, percebeu-se também a transformação do protagonismo propositivo do governo municipal em centralidade na gestão das Instituições Participativas criadas, em especial no Congresso do Povo através do seu Conselho Diretor, gerando restrições quanto à autonomia e à autogestão das respectivas Instituições.

Com o olhar centrado nos desafios que emergem do interesse em aprimorar a experiência de gestão participativa vivenciada no Município de Macapá, a sexta consideração se traduz na percepção da necessidade de redução da centralidade do governo na gestão das Instituições Participativas e da efetiva ampliação do processo participativo para além das etapas iniciais de elaboração do PPA, visando superar as dificuldades encontradas no acompanhamento das ações (fiscalização e controle) e no acesso dos representantes da sociedade aos vários setores da prefeitura.

Assumindo o pressuposto de que a participação é elemento fundante do ideário que caracteriza o processo democrático, e que a abertura de canais institucionais de diálogo direto entre atores integrantes da sociedade e agentes que ocupam posições na administração pública possibilita a ocorrência de alinhamento da gestão e empoderamento social, pode-se, inspirados nas experiências ocorridas na Prefeitura de Macapá, sugerir vetores de pesquisa a serem incorporados em agendas de estudos futuros sobre as práticas de gestão local.

Nesse conjunto de sugestões incluem-se os estudos que busquem analisar as intencionalidades de desenvolvimento declaradas nos Planos Plurianuais do Município, visando descortinar rotas pretendidas e elementos envolvidos em suas efetivas realizações; os estudos que visem analisar as continuidades e rupturas de planejamento ocorridas nas gestões municipais, tanto no aspecto programático quanto na alocação e execução de recursos orçamentários; os estudos que analisem os impactos da estrutura organizacional da Prefeitura na criação/funcionamento das diversas Instituições Participativas, e os estudos que se aprofundem na análise de configurações institucionais capazes de promover adequadamente a participação, não só na etapa de elaboração, mas também nas etapas de execução e controle do Plano Plurianual, e das Leis de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual, para além das Audiências Públicas.

4

OLHARES SOBRE O PROCESSO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ 2013-2016: O QUE ELES TÊM A DIZER

"Não se dá participação popular por decreto!." (Entrevistado D203)

Abordar a complexidade da sociedade macapaense sob as perspectivas do seu desenvolvimento histórico, do contexto que caracteriza o seu campo político e dos desenhos institucionais participativos implementados pela administração pública, através da análise de fontes bibliográficas, registros históricos, narrativas de pesquisadores locais, dados eleitorais, documentos da administração municipal e relatos de alguns gestores e técnicos, permite que se delineie um quadro de singularidades que conduz aquele que trilha o percurso reflexivo a estabelecer um entendimento contextualizado do processo coletivo de planejamento e implementação das políticas públicas no município, entre os anos de 2013 a 2016.

Entretanto, essas estratégias de análise não se mostram capazes de tecer com facilidade um aprofundamento mais detalhado sobre questões vinculadas à realização, propriamente dita, das ações de elaboração e execução do Plano Plurianual, em especial no que se refere à concretude das dinâmicas que caracterizaram a prática do processo participativo. Nesse sentido, as seguintes inquietações ocupam assento de relevância: quais foram os principais avanços gerados pela incorporação dos preceitos da participação na gestão municipal? Quais

foram as principais apropriações (empoderamentos) ocorridas neste processo? De que modo os conflitos e disputas se configuraram nas arenas compartilhadas pelos atores sociais? Quais limites e dificuldades foram encontrados? e quais desafios se apresentaram vinculados ao desenho de gestão participativa adotado e ao seu aperfeiçoamento? Vale destacar que o descortinar dessas questões perpassa a análise das percepções dos atores envolvidos à medida que assumiram o efetivo papel de sujeitos que vivenciaram a objetivação do processo.

A estratégia utilizada visando descrever um quadro representativo das impressões sobre a experiência participativa adotada pela administração municipal se configurou através da realização da análise de conteúdo das entrevistas realizadas com membros da prefeitura, com vereadores e com delegados do Conselho Popular do Congresso do Povo, considerados principais representantes do coletivo que fez parte do desenvolvimento das políticas públicas locais[51]. Nessa perspectiva, na análise das narrativas buscou-se descortinar os avanços, apropriações, conflitos, disputas, limites, dificuldade e desafios percebidos e externados nas falas de cada agente entrevistado.

O mergulho na perspectiva das narrativas dos atores incorporou, em sua trajetória, uma abordagem de estudo com destacada predominância empírica sobre os aspectos que foram considerados relevantes para que se pudesse realizar uma análise do processo participativo mais aproximada daqueles que integraram o cotidiano. No

---

51. Conforme Bourdieu (2008, p. 13-33), a captura da lógica mais aprofundada do mundo social exige uma submersão empírica nas particularidades de sua realidade historicamente situada e datada. Nesse sentido, o autor declara que a constituição do espaço social se organiza em três dimensões formadas 1) pela distribuição dos agentes, de acordo com o volume do capital possuído (aí inclusos todos os tipos), 2) pelo peso relativo do capital econômico e cultural no conjunto de seu patrimônio, e 3) pela evolução desses respectivos volumes e pesos relativos no tempo. Longe de concentrar esforços na busca de identificar e analisar diferenças que sinalizem possíveis distribuições dos agentes no espaço social que circunscreveu o processo de gestão municipal, na presente etapa deste estudo propõe-se apenas focalizar alguns aspectos distinguíveis na dinâmica participativa de elaboração e execução do Plano Plurianual, usando como referência as percepções de três grupos de agentes detentores de um capital político que os colocou em posicionamentos privilegiados nesse processo.

escopo do presente estudo, optou-se por apresentar essa trajetória inicialmente através da descrição preliminar do caminho metodológico adotado na análise de conteúdo, para, em seguida, discorrer sobre os elementos que foram extraídos das narrativas dos sujeitos entrevistados.

4.1 OBSERVAÇÕES PRELIMINARES: DELINEANDO O CAMINHO.

O desenvolvimento de políticas públicas, além dos aspectos normativos, é profundamente influenciado por diversos atores sociais, com níveis diferenciados de participação e capacidade de influência[52]. À medida que interesses de agentes globais, nacionais e locais assumem papel de condicionantes da elaboração e estabelecimento das políticas públicas, torna-se adequado identificar os relevantes agentes de poder que disputam a apropriação dos recursos públicos relacionados à dimensão do campo político no qual estão envolvidos[53].

Em relação ao aspecto regulatório, o processo de elaboração do Plano Plurianual do Município de Macapá deve ser realizado através do envolvimento coletivo da prefeitura, de entidades da sociedade civil organizada e da Câmara Municipal, no primeiro ano de cada man-

---

52. Política Pública, entendida aqui como o conjunto de intenções e esforços institucionais voltados a enfrentar problemas do coletivo na sociedade, é desenvolvida através da realização de ações coordenadas envolvendo atores governamentais e não governamentais em etapas que visam a sua elaboração e instauração. Para um entendimento mais detalhado dos aspectos que delineiam as discussões sobre as conotações conceituais dadas ao termo, e à sua operacionalização, recomenda-se um aprofundamento através dos estudos de Viana (1996); Bucci (2002, p.241-278); Secchi (2010, p. 1-60) e Boneti (2011).

53. Para Boneti (2011, p.15-17), o debate em torno do desenvolvimento das políticas públicas deve ser feito entre os "agentes de poder" que se encontram no campo político em disputa de interesses pela apropriação dos recursos públicos relacionados ao resultado das ações de intervenção do Estado por meio de investimentos sociais ou regulação. Esses agentes são categorizados por Secchi (2010, p.77-106) como atores governamentais (políticos, designados politicamente, burocratas e juízes) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor e outros s*takeholders*). Sob o ponto de vista do respectivo autor, a identificação do grau de relevância de cada ator está associada à sua capacidade de influenciar direta e indiretamente o conteúdo e os resultados das políticas, tendo papel determinante no estabelecimento de agendas e na tomada de decisões que convertem intenções em ações.

dato do prefeito, em uma agenda de trabalho na qual o Projeto de Lei precisa ser encaminhado pelo executivo ao legislativo até o último dia do mês de setembro e ser aprovado pelos vereadores até o encerramento do primeiro ano da respectiva legislatura[54].

O desenho institucional adotado para a incorporação do princípio participativo na condução política da equipe de governo do Município de Macapá, no período de 2013 a 2016, foi fortemente influenciado pelo processo de elaboração e execução do PPA e instalação do Congresso do Povo como instância participativa de consulta, deliberação e fiscalização. Nesse cenário, de elaboração e execução do PPA, se destacaram localmente três grupos de atores que realizaram direta e indiretamente papel relevante no estabelecimento das agendas políticas vinculadas à gestão municipal. Além do grupo de representantes da prefeitura municipal (que incorpora, por natureza de ofício, o maior poder deliberativo e operativo), o grupo de representantes do legislativo municipal (composto pelos vereadores) e o grupo de delegados/conselheiros do Congresso do Povo (composto pelos membros da sociedade civil eleitos nas plenárias populares) ocuparam espaços importantes de influência na condução das políticas públicas locais[55].

A atuação do grupo de representantes da prefeitura esteve diretamente ligada à gestão e à realização das ações da administração pública, envolvendo atividades de planejamento e execução operacional das obras e serviços públicos no município. Do corpo de servidores públicos que atuaram no período analisado foram selecionadas as se-

---

54. Aspectos regulamentados pela Lei Orgânica do Município de Macapá em seus artigos 120; 122 e 125 (MACAPÁ, 2015, p. 37-39).

55. Ressalta-se que outros grupos de agentes, que não foram vinculados à análise da presente pesquisa, também se mostraram ativos e possuidores de força política capaz de influenciar, com graus diferenciados, a condução da gestão pública local, por exemplo o Ministério Público; Sindicatos; Governo Estadual; Governo Federal; Mídia; Partidos Políticos; Associações Patronais e de Classe; dentre outros. Estudos que busquem realizar análise sobre a natureza das influências e respectivas percepções desses agentes sobre as dinâmicas participativas implementadas na gestão municipal se apresentam como sugestões de pauta para futuras pesquisas complementares.

guintes pessoas que tiveram estreita ligação com os processos participativos de elaboração e execução do Plano Plurianual: o prefeito que assumiu o mandato no início do ano de 2013; o secretário municipal de planejamento que atuou na etapa de elaboração do PPA e os dois secretários municipais subsequentes que atuaram na etapa de execução; o secretário municipal de assuntos extraordinários (que assumiu posteriormente a Secretaria Especial de Coordenação das Subprefeituras); o diretor municipal de Planejamento Urbano; os secretários municipais de obras e de manutenção urbanística; o coordenador municipal da juventude; dois técnicos responsáveis pelo processo de mobilização social e um técnico responsável pelo processo de sistematização do documento do Plano Plurianual que foi encaminhado para a Câmara Municipal (critérios de seleção dos treze servidores entrevistados, esfera institucional, listagem codificada e diretrizes do roteiro de entrevistas estão descritos no Apêndice C).

O grupo de representantes do legislativo municipal (vereadores) atuou no acompanhamento do processo de elaboração, análise e aprovação do Projeto de Lei do PPA encaminhado à Câmara, e também na fiscalização de ofício dos serviços executados pela equipe de governo do município durante o mandato do prefeito. Dos vinte e três vereadores em exercício, foram entrevistados onze parlamentares englobando oito vereadores que participaram das Assembleias Populares do Congresso do Povo; o Presidente da Câmara; e dois membros da Comissão de Orçamento (critérios de seleção dos vereadores entrevistados, listagem codificada e diretrizes do roteiro de entrevistas são apresentados no Apêndice D).

O grupo dos representantes da sociedade civil eleitos pelas Plenárias Populares do Congresso do Povo (delegados/conselheiros) atuou no estabelecimento das demandas e propostas prioritárias a serem inseridas no Projeto de Lei do PPA e, posteriormente, nas iniciativas promovidas pela prefeitura na esfera do controle e fiscalização social. Foram selecionados vinte e dois membros do CONPOP dentre os con-

siderados mais ativos das áreas territoriais e de segmentos sociais específicos (critérios de seleção, listagem codificada e diretrizes do roteiro de entrevistas estão descritos no Apêndice E).

A entrevista episódica semiestruturada foi adotada como método de coleta de dados com o propósito de obter narrativas capazes de apontar descrições e representações subjetivas relacionadas às impressões que esses agentes tiveram sobre as dinâmicas participativas de elaboração e execução do planejamento municipal. Os roteiros das entrevistas foram elaborados para cada grupo de agente com a intenção de proporcionar uma ampla abrangência de estímulos evocativos capazes de provocar narrativas ricas e detalhadas sobre os traços de cada entrevistado, sobre as situações vivenciadas e sobre as suas opiniões. Após a realização das entrevistas, que primariamente foram registradas em áudio, houve a transcrição integral das falas e posterior análise de conteúdo das informações obtidas[56].

Os procedimentos de preparação e realização das entrevistas foram ajustados para atender as peculiaridades de cada grupo de atores, tendo em vista suas características referentes ao acesso e infraestrutura disponíveis para a realização dos diálogos. Como parte do protocolo, cada ator era pessoalmente contatado para ser convidado a participar do estudo e agendar a entrevista em momento e local oportunos conforme a conveniência do sujeito da pesquisa. Enquanto os procedimentos de apresentação e agendamento demandaram em média dois encontros, a concretização dos procedimentos da entre-

56. As Narrativas são frequentemente utilizadas como forma de expressar, através de relatos, as impressões pessoais de eventos e experiências vivenciadas, sendo as entrevistas episódicas usadas em vários desenhos de pesquisa como via para se obter relatos descritivos e interpretativos (FLICK, 2009, p.164-178). As sugestões metodológicas apresentadas por Flick (2003) para captar narrativas de situação, e também episódios repetidos, exemplos e definições subjetivas, foram ajustadas aos propósitos do presente estudo e aplicadas a cada grupo de atores. O processo de análise de conteúdo das entrevistas foi realizado utilizando-se os procedimentos propostos por Bardin (1979) e detalhados por Fereira (2000), envolvendo pré-análise, exploração do material (codificação), tratamento dos resultados e interpretações.

vista propriamente dita variou de um encontro agendado à três reagendamentos por solicitação dos entrevistados.

No que se refere à infraestrutura, as entrevistas com os membros representantes da sociedade (delegados/conselheiros) foram realizadas, em sua totalidade, nas residências e em ambientes reservados nos seus locais de trabalho. Já, as entrevistas com representantes do poder executivo e legislativo foram realizadas, na sua quase totalidade, em ambientes institucionais (salas e gabinetes) e, em alguns casos, em residências e escritórios particulares. Houve três casos em que as entrevistas foram realizadas em locais atípicos, mas que transcorreram em uma ambiência na qual foi garantida a discrição, o tempo necessário, o isolamento e o clima de confiança bastante favorável à interação. No primeiro caso, a entrevista foi realizada em um dos corredores da Câmara Municipal após o expediente; no segundo caso, por solicitação do entrevistado, o diálogo iniciou em seu carro sendo concluído na varanda de sua casa; e no terceiro caso, a entrevista foi realizada na proa de um barco que navegava no rio Amazonas a serviço da Prefeitura Municipal.

Na fase de pré-análise, as transcrições foram protocoladas em formulários específicos e submetidas à formatação, leitura flutuante e edição, com o intuito de produzir um *corpus* passível de ser trabalhado e que possuísse, na integra, todas as falas individualizadas dos entrevistados, garantindo o anonimato dos agentes e de possíveis pessoas citadas, para atender ao Acordo de Consentimento Livre e Esclarecido firmado entre as partes.

O *Corpus* se caracterizou como sendo o conjunto de 45 entrevistas gravadas, totalizando 37 horas de áudio transcritas em 541 páginas, com uma média geral de 5.575 palavras por transcrição. Os diálogos duraram aproximadamente 50 minutos, com transcrição média de 11 páginas, porém, houve três casos em que as entrevistas geraram quatro laudas e sete geraram um volume superior a 19 laudas para cada transcrição (Quadro 25).

Quadro 25- Características Gerais do *Corpus* representativo das entrevistas realizadas com os atores envolvidos no processo de elaboração e execução do PPA.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ***CORPUS***	Representantes do executivo Municipal	Representantes do Legislativo Municipal	Representantes do Congresso do Povo	TOTAL
Entrevistas	13	10	22	45
Tempo de gravação da Entrevista (Média)	00:54:21	00:46:27	00:47:46	00:49:22
Tempo de gravação da Entrevista (Mínimo)	00:21:43	00:19:23	00:20:36	00:19:23
Tempo de gravação da Entrevista (Máximo)	01:28:02	01:06:55	01:41:38	01:41:38
Tempo de gravação da Entrevista (Total)	11:46:30	07:44:34	17:30:57	37:02:01
Páginas Transcritas por Entrevista (Média)	13	12	11	12
Páginas Transcritas por Entrevista (Mínimo)	4	4	4	4
Páginas Transcritas por Entrevista (Máximo)	24	21	23	24
Páginas Transcritas (Total)	171	119	251	541
Palavras Transcritas por Entrevista (Média)	6.218	5.280	5.329	5.575
Palavras Transcritas por Entrevista (Mínimo)	1.748	1.700	1.839	1.700
Palavras Transcritas por Entrevista (Máximo)	11.241	9.248	10.858	11.241
Número de palavras (Total)	80.832	52.802	117.242	250.876

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sob a perspectiva de sua constituição, o *Corpus* demonstrou possuir condições adequadas de ser utilizado no estudo, à medida que atendeu aos critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência requeridos para sua exploração com o propósito de proceder a identificação dos trechos a serem extraídos e tratados através de inventário, classificação, tabulação, inferência e interpretação (Quadro 26).

Quadro 26 - Avaliação da adequabilidade do *Corpus* através das regras de constituição*.

EXAUSTIVIDADE (Deve-se esgotar a totalidade da comunicação, não omitindo nada) **Atende Parcialmente** - Por mais que tenha sido incorporada a totalidade das respostas emitidas nos diálogos, foram omitidos no ***Corpus*** apenas os nomes próprios que foram citados pelos entrevistados com o propósito de garantir-lhes o anonimato acordado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.
REPRESENTATIVIDADE (A amostra deve representar o universo) **Atende Parcialmente** - A amostra intencional utilizada (sob a ótica dos principais agentes envolvidos no processo de elaboração e execução do PPA) representa o universo estudado. Entretanto, sob a ótica ampliada da população, englobando a totalidade do quadro de servidores da prefeitura e dos 6.996 participantes do Congresso do Povo, a amostra seleciona apenas os Conselheiros do CONPOP ativos e Servidores municipais que tiveram participação ativa no processo.
HOMOGENEIDADE (Os dados devem se referir ao mesmo tema, sendo obtidos por técnicas iguais e colhidos por indivíduos semelhantes) **Atende Plenamente**
PERTINÊNCIA (Os documentos precisam adaptar-se ao conteúdo e ao objetivo da pesquisa) **Atende Plenamente**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) A avaliação das regras de constituição indicadas por Bardin (1979, p.96-98) foi realizada pelo autor, através de uma escala que utilizou os seguintes conceitos: 1-Atende Plenamente ao Critério; 2-Atende Parcialmente ao Critério e 3-Não Atende ao Critério.

Ainda durante a fase de pré-análise foram definidas as unidades de registro, os índices, os indicadores e as regras de recorte, categorização e codificação. A unidade de registro foi temática e os índices (critérios de identificação e recorte dos trechos significativos) foram fundamentados em elementos relacionados à conotação dada ao tema, conforme descrição apresentada no Quadro 27.

Quadro 27- Definição da unidade de registro e dos índices relacionados com a análise de conteúdo do *Corpus*.

UNIDADE DE REGISTRO	**TEMA**: Traços que distinguem as experiências participativas adotadas nas dinâmicas de elaboração e execução do Plano Plurianual do Município de Macapá no período de 2013 a 2016.
CONOTAÇÃO DO TEMA	São considerados traços as características percebidas como representativas de melhorias, tensões, limitações e desafios vinculados à incorporação de processos participativos pela administração municipal durante o período pesquisado.
INDICES	Relatos (descrições ou representações subjetivas) referentes aos avanços, apropriações, conflitos/disputas, limites/dificuldades e desafios contidos no ***Corpus***, que estejam relacionados com a implementação da experiência participativa em Macapá realizada pelo governo municipal nos anos de 2013 até 2016.
SIGNIFICADOS	
Avanços	São relatos que indicam mudança de estado, interpretada como melhoria, vantagem ou acréscimo advinda das experiências participativas adotadas pela Prefeitura Municipal.

Quadro 27- Definição da unidade de registro e dos índices relacionados com a análise de conteúdo do *Corpus*.

Apropriações	São relatos que apontam empoderamento[6] dos agentes que integraram as experiências participativas adotadas pela Prefeitura Municipal de Macapá.
Conflitos e Disputas	São relatos que apontam tensões[7] relacionadas aos interesses dos agentes que integraram as experiências participativas adotadas pela Prefeitura Municipal de Macapá.
Limites e Dificuldades	São relatos que apontam limitações, insuficiências, deficiências, defeitos, problemas, obstáculos, resistências ou relutâncias vinculadas às experiências participativas adotadas pela Prefeitura Municipal de Macapá.
Desafios	São relatos que indicam ou sugerem pontos críticos relacionados às experiências participativas adotadas pela Prefeitura a serem superados, melhorados ou aperfeiçoados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando-se que a abordagem dada ao tratamento dos dados não seria censitária, a regra adotada para codificação e contagem dos indicadores se baseou tanto nas ocorrências quanto nas frequências de cada índice contido nas narrativas relatadas entre os atores entrevistados, visando possibilitar uma configuração tabular mais ampla das características encontradas. O critério definido para a escolha das categorias se baseou na abordagem semântica de cada unidade de registro extraída do *Corpus*, sendo a categorização, durante o inventário, realizada pelo processo de "caixa" (categorias predefinidas) e durante a classificação pelo processo de "milha" (categorias criadas através de agrupamento em função das similaridades semânticas), conforme apresentado no Quadro 28.

Quadro 28 - Critérios de categorização semântica das entrevistas realizadas.

ETAPAS DE CATEGORIZAÇÃO	CRITÉRIOS
INVENTÁRIO	A categorização fundamentou-se na abordagem semântica, através de inventário estruturado em categorias predefinidas representadas pelos índices estabelecidos na fase de pré-análise (avanços, apropriações, conflitos, limites e desafios).
CLASSIFICAÇÃO	A categorização foi realizada através da criação de subcategorias semânticas representativas dos tipos de avanços, apropriações, conflitos, limites e desafios relatados através de um processo de agrupamento por similaridade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na fase de exploração do material procedeu-se a utilização das técnicas propriamente ditas de tratamento de dados, ocorrendo a identificação dos trechos significantes no *Corpus*, segundo cada índice estabelecido, e a extração dos respectivos trechos para as fichas de inventário com suas respectivas codificações. Antes de serem excluídas as recorrências de trechos com a mesma categorização para cada entrevistado, foi elaborado o catálogo de codificação com o propósito de subsidiar o processo de tabulação dos dados obtidos. Nessa fase foram inventariados, inicialmente, 313 extratos relacionados à temática (sendo reduzidos para 268 recortes após as exclusões por recorrência) e classificados 28 exemplos de avanços, 12 indicativos de apropriações, 11 exemplos de conflitos/disputas, 43 limites/dificuldades e 21 desafios.

Na fase de tratamento dos resultados e interpretações foram realizadas as operações estatísticas de caráter descritivo e os procedimentos de inferência e interpretação. Inicialmente, os dados contidos no Gabarito de Codificação foram ordenados e tabulados, para, em seguida, serem descritos os padrões encontrados.

Sob a perspectiva da realização da inferência, dois polos de análise foram utilizados concomitantemente. O primeiro polo se concentrou na análise das variáveis de inferência, isto é, dos resultados (efeitos) observados no tratamento dos dados, conforme os padrões de ocorrência e frequência para os avanços, apropriações, conflitos, limites e desafios relatados pelos entrevistados; o segundo polo, utilizado em alguns casos, envolveu a análise sob a perspectiva das variáveis inferidas (possíveis causas geradoras dos resultados encontrados), conforme a natureza dos traços que distinguiram as experiências participativas adotadas pela Prefeitura Municipal nas dinâmicas de elaboração e execução do Plano Plurianual.

Sob a perspectiva da interpretação, os respectivos traços observados foram abordados como singularidades inerentes ao fenômeno da democracia participativa dentro do contexto macapaense, sendo des-

tacadas algumas evidências que denotaram generalidade através de correspondências existentes, com relatos de experiências similares ocorridas em outras circunstâncias, e algumas convergências observadas entre as variáveis analisadas.

4.2 ENTRE A PREFEITURA, A CÂMARA E A SOCIEDADE: ANÁLISE DAS NARRATIVAS DOS ATORES

O resultado das eleições de 2012 marcou o início de um processo de mudança de governo em Macapá, influenciado pela vitória de um novo prefeito que, ao assumir o comando da administração municipal, em 2013, realizou mudanças programáticas que buscaram incorporar o processo da participação social com mais amplitude e profundidade em vários projetos e setores do governo.

Esse processo de institucionalização de canais de comunicação com a sociedade denotou transparecer coerência programática à medida que a diretriz de gestão participativa (denominada "O Povo no Comando"), contida no Plano de Governo registrado no Tribunal Regional Eleitoral, em 2012, anunciada na primeira mensagem do Prefeito à Câmara Municipal, foi incorporada como programa de governo, com aporte orçamentário superior à somatória de todos os recursos alocados nos programas de gestão da participação instituídos anteriormente no planejamento pelos governos que assumiram a administração da Prefeitura Municipal de Macapá.

O Povo no Comando, na qualidade de diretriz e de programa de governo, teve, inicialmente, na elaboração do PPA (através do Congresso do Povo), nas Comissões Populares de Fiscalização e nas Caravanas do Povo no Comando a sua expressão mais destacada, sendo inicialmente ancorado na Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários como unidade gerencial responsável.

Com o decorrer do processo, o Congresso do Povo se institucionalizou como instância participativa gerida por um Conselho (CONPOP) e ocorreu a transferência de ancoragem da gestão da par-

ticipação para a Secretaria Especial de Coordenação das Subprefeituras - SECSUB. Nesse período, também ocorreu a implementação de uma estratégia de coordenação integrada das ações da administração municipal (denominada "Prefeitura na sua Rua"), sinalizando uma abordagem mais pragmática e ampliada das relações de diálogo com a sociedade para além das instâncias e marcos estabelecidos com os delegados e conselheiros do Congresso do Povo.

A iniciativa do governo municipal em promover a mobilização de capital social no sentido de estabelecer uma cultura de gestão da política local fundamentada na existência de canais institucionalizados de participação de natureza consultiva, deliberativa e fiscalizadora, apresentou características próprias que distinguiam a experiência de Macapá como um fenômeno específico que, ao mesmo tempo, não tomava para si a pretensão de exclusividade[57].

Os traços que marcaram as peculiaridades desse processo, sob a percepção dos principais agentes de poder que compartilharam o espaço social durante as etapas de elaboração e execução do planejamento, são abordados a seguir sob as perspectivas dos avanços, apropriações, conflitos, limites e desafios percebidos como representativos dessa experiência. Mesmo tendo-se a clareza da existência de possíveis vínculos e relações causais entre as diversas variáveis observadas, cada perspectiva é apresentada em separado para depois se-

---

57. Resgatando-se, no escopo deste estudo, os preceitos conceituais de Bourdieu (2010, p. 67), o capital social é entendido como "o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento ou de inter-reconhecimento", estando o seu volume relacionado à extensão da rede de relações e ao volume dos capitais dos integrantes que compõem a respectiva rede. O capital social também pode ser abordado sob a perspectiva do fluxo, da distribuição, da fragmentação e da polarização, cuja conjugação com a participação social é entendida como elemento importante para o fortalecimento da democracia (FERRAREZI, 2003). No que se refere à dinâmica de mobilização do capital social, Abu-al-Haj (1999, p.109-111) aponta três processos políticos críticos vinculados à sua institucionalização. São eles: 1) Mobilização de recursos de poder (afinidade pessoal, adesão ideológica e participação dos membros do grupo no direcionamento da ação coletiva); 2) Formação de blocos de poder (reunindo grupos sociais diversos); e 3) institucionalização do consenso político em ações e procedimentos administrativos.

rem tecidas convergências entre as variáveis que se vinculam a alguns fatos considerados característicos do processo.

4.2.1 AVANÇOS E APROPRIAÇÕES

Mesmo havendo quantidade considerável de relatos, sinalizando possíveis avanços pontuais, vinculados à realização de obras e serviços públicos em áreas específicas, no presente estudo optou-se apenas em concentrar a atenção nos relatos que apontaram elementos associados diretamente à condução participativa da gestão municipal. Nesse aspecto, as informações relacionadas à condução da gestão pública de Macapá, contidas nos bancos de dados e documentos oficiais, têm apontado um perfil histórico de tímido envolvimento da sociedade nos processos de elaboração e execução do planejamento municipal. A cultura de gestão tradicional, com fortes traços de centralização, é considerada uma marca característica da quase totalidade dos governos que assumiram a administração do município desde a transformação do Território Federal do Amapá em Estado.

Entretanto, ressalta-se que esse reduzido envolvimento da sociedade com os processos de gestão municipal não descarta a existência de dinâmicas participativas, tanto na perspectiva dos movimentos sociais quanto na dos espaços institucionalizados de diálogo, induzidos, principalmente, por exigências normativas das esferas federal e estadual, através de fóruns, congressos, conferências e conselhos em vários setores — educação, saúde, assistência social, desenvolvimento urbano, esporte e lazer, dentre outros.

O aumento da quantidade de pessoas envolvidas em debates e deliberações sobre demandas locais pode ser entendido como um indicador que sinaliza possível ampliação de acesso da sociedade nos campos decisórios que integram a esfera da gestão municipal[58]. Nes-

58. Sobre esse aspecto, convém destacar que, por mais que o número de pessoas envolvidas seja uma variável relevante, deve-se atentar para o fato de que essa variável por si só não é capaz de indicar plenitude participativa, pois atributos qualificantes — representatividade, conhecimento, poder delibera-

se sentido, o envolvimento de 6.996 pessoas de diversas localidades do município de Macapá em assembleias, com o propósito de apontar demandas; indicar 700 representantes locais para deliberarem sobre parte da agenda de planejamento do município, e acompanhar a implementação de suas ações se mostra como traço que denota mudança no *modus operandi* de relacionamento entre governo municipal e sociedade no processo de elaboração de seu planejamento. Esse aspecto foi considerado um avanço tanto por representantes da prefeitura quanto por vereadores e representantes da sociedade, tendo-se, nos extratos a seguir, a melhor expressão de suas narrativas.

> [...] e a gente viu que a participação popular, foi o que falei, teve um avanço. Por que nos outros planos, a participação foi mais pelo setorial, mais pelo representante de cada bairro, representante de uma associação, entendeu? O representante de um seguimento. Eram mais esses que participavam do PPA. [...] já, esse avanço, já foi muito assim, visível na do prefeito. Como servidora que eu participei de tudo. A gente viu que a participação foi bem maciça nesse aqui. (Entrevistado D209).
>
> A população de fato trabalhou para a construção desse PPA e eu vi como sendo um avanço, considerando que muitas pessoas não se interessam em participar da política e essa é uma forma de participar da política que vai fazer o bem para a coletividade. (Entrevistado D401).
>
> [...] Mas o que eu penso que é importante até talvez lembrar isso: um pouco do atual congresso que está acontecendo agora, que na época foram em torno de sete mil pessoas que participaram das assembleias, que gerou, provocou, não sei qual é o termo mais apropriado, em torno de 700 delegados. Isso é uma participação expressiva. Depois sim, nesse andamento dessa organização desse processo, se formou o conselho que, eu não lembro o número exato de pessoas que compõe o conselho, mas é

---

tivo e desenho institucional — são necessários para uma melhor interpretação do fenômeno participativo como um todo.

> claro que ficou mais reduzido pra dá andamento no trabalho. (Entrevistado D308).

Outro aspecto destacado como avanço foi a percepção de que o processo participativo, tanto na etapa de elaboração quanto na de execução do planejamento, proporcionou a criação de ambiências de aprendizado, assumindo um papel pedagógico de formação cidadã para os membros da sociedade e para a equipe técnica da prefeitura[59].

Vários representantes da prefeitura relataram impactos na sociedade que gravitaram em torno da aquisição de competências vinculadas ao acesso à informação; à mudança de atitude frente ao poder público (mais propositiva do que reivindicatória); ao conhecimento das ferramentas de planejamento municipal e à mudança de atitude dos participantes para uma postura mais voltada à coletividade, conforme se percebe nas narrativas a seguir.

> Olha o povo não precisa de representante, a experiência que eu vivi mostrou um pouco isso. O povo sabe falar por si. Ele sabe onde é que dói, sabe onde o calo aperta, ele sabe reivindicar. E um dos grandes ganhos desse processo foi esse: da gente fazer um processo que educou. Hoje a maioria dos nossos delegados, nossos companheiros estão por dentro da legislação municipal, eles estão mais por dentro do que muitos gestores nossos inclusive. (Entrevistado D206).
>
> [...] No início, eram reclamações, depois vieram já propostas, então foi a mudança, foi aí que eles foram percebendo que nós estávamos ali pra ouvir reclamações, mas também nós estávamos construindo um planejamento. [...] Mas eu ter acesso a uma ideia da população também é interes-

59. Este papel pedagógico é identificado como uma das características inerentes à democracia participativa (Pateman, 1970, p. 42-43), sendo também percebido como gerador de efeitos positivos em relatos de experiências brasileiras a exemplo de Heredia (2012, p. 49-50) no Rio Grande do Sul, e de Barreira (2012, p. 172) no Ceará.

sante, então é algo que eles vêm a propor, então nós percebemos essa mudança, esse amadurecimento. (Entrevistado D207).

[...] Então hoje ele não conhece profundamente, não sabe elaborar uma peça de orçamento, mas ele sabe que tudo que a gente decide que vai pra lá. Tem despesa, tem receita que tem que tá equilibrado, que a prefeitura não pode fazer nada que não esteja inserido no orçamento. Então eles têm essa preocupação: "*vamos colocar no orçamento se não, não vai sair*". (Entrevistado D206).

A gente leva o delegado, e essa foi uma evolução importantíssima, que foi vista na última atividade com os delegados. Têm uma acessibilidade entre eles. Como eles são solidários, muitas vezes tinha delegado lá que usava a tribuna pra defender o problema do outro, não o seu problema. Usa talvez o único espaço que ele ia ter em todo o ano, pra se solidarizar com outro bairro que está pior do que o dele. Então, nesse processo, isso pra mim, é a grande conquista desse processo. (Entrevistado D206).

Na esfera da administração pública também houve mudanças que indicaram aperfeiçoamento pessoal nos procedimentos de mediação de conflitos e de aprendizado sobre os processos participativos de gestão. Os relatos que melhor destacaram essas percepções foram provenientes das narrativas de dois representantes da gestão municipal.

A gente tinha uma equipe de negociação, inclusive que eu fazia parte. Então quando a gente identificava algum problema, algum seguimento que se mobilizava e tentava ir pra disputa a gente ia lá conversava e negociava, e dizia: "*oh, não é melhor...*". Entendeu? Lógico sem tentar interferir na decisão deles, sem tentar influenciar para o que a prefeitura queria, mas a gente negociava. Algumas vezes a gente foi bem-sucedido e outras não, o que é normal, mas esse processo de conflito ele é educativo também. (Entrevistado D206).

Eu fui aprendendo também com o processo. Conhecia, mas eu fui aprendendo com o processo e o contato que eu tive com as outras pessoas

> que já tinham experiência, a equipe de Belém, por exemplo, o Edmilson, nos fizeram ter um amor por esse momento. É incrível que a gente passou a conhecer cada pessoa. [...] então nesse processo de mergulho, de sensibilização, isso foi importante. Me fez refletir muito e a minha equipe, que era bem cética em relação a isso. No final, tivemos até vários depoimentos deles, porque realmente mudaram a percepção. Então hoje pensam de forma diferente. (Entrevistado D207).

O estilo de relacionamento adotado pelo governo também foi apontado como elemento de destaque, à medida que foi proporcionada maior aproximação entre a administração pública e a sociedade. Sob a perspectiva da gestão, essa aproximação possibilitou maior assertividade nas decisões e efetividade nas ações. Já, sob a perspectiva da sociedade, a aproximação possibilitou a abertura de diálogo mais franco, sendo considerado um avanço em relação aos estilos tradicionais de gestão anteriormente adotados no município. Esses dois aspectos podem ser mais claramente percebidos nos relatos de um secretário municipal e de um dos conselheiros do Congresso do Povo.

> Acho que a percepção que a gente tem é que fica muito mais fácil, para você trabalhar ouvindo as necessidades da população do que você ficar tentando adivinhar lá. [...] Então a população diz: "*olha, nós queremos isso, nós queremos aquilo.*" e aí dentro do orçamento a gente vê a possibilidade de atender. [...] Esses serviços você não pode mais deixar de fazer. Então, eu acho que facilita muito a condução da governabilidade da cidade quando você dialoga com a sociedade que vai receber a intervenção do poder público, quando você consegue identificar qual a melhor intervenção que você vai fazer ali. [...] Então só no diálogo direto com a sociedade é que você consegue ter essa percepção e atender às suas necessidades. (Entrevistado D208).
>
> Se houve um avanço, é um avanço muito grande. Começando pelos delegados que eles conseguem dialogar com os secretários. Eles conse-

> guem dialogar com o prefeito e isso foi um grande avanço. Por que antes prefeitos anteriores que passaram pela prefeitura, principalmente quando vinham para os interiores, eles chegavam aqui, eles chegavam acompanhados de 15, 20 seguranças que não deixavam o prefeito falar com a comunidade. [...] E hoje isso ai mudou, isso aí mudou sem dúvidas. Hoje o cidadão pode chegar e dialogar com o secretario com o chefe de gabinete lá do prefeito e marcar uma audiência e falar diretamente com o prefeito, isso aí foi um grande avanço que aconteceu nessa administração agora. (Entrevistado D322).

Outros aspectos, entre os quais a implementação de um modelo diferenciado de elaboração de planejamento; a implementação de uma estratégia de gestão integrada (denominada "Prefeitura na sua Rua") e a ampliação das redes de relacionamento entre as lideranças e moradores locais, foram identificados nos relatos dos entrevistados como avanços provenientes do desenho participativo adotado.

As apropriações, consideradas no escopo deste trabalho como empoderamentos, se configuraram de maneira diferente durante as etapas de elaboração e execução do Plano Plurianual[60]. Enquanto os empoderamentos percebidos na etapa de elaboração pareceram ser de natureza predominantemente comunitária, denotando atitudes de ocupação dos espaços consultivos e deliberativos abertos pela prefei-

---

60. O processo de empoderamento pode ser abordado em três dimensões empíricas, conforme explicitam Horochovski e Meirelles (2007, p. 495-497): 1) Individual ou Intrapessoal, que "ocorre quando indivíduos singulares se autopercebem como detentores de recursos que lhes permitem influir nos (e mesmo controlar os) cursos de ação que lhes afetam"; 2) Organizacional, "gerado na (e pela) organização, independentemente desta ser pública ou privada, por meio de mecanismos de compartilhamento do poder e da liderança de modo que as decisões sejam mais coletivas e horizontais" e 3) Comunitário, representado através do "processo pelo qual os sujeitos – individuais e coletivos – de uma comunidade, por meio de processos participativos, constroem estratégias e ações para atingir seus objetivos coletiva e consensualmente traçados, [estando atento para o fato de que] o consenso não é produto de uma comunidade monolítica, cujos membros têm os mesmos e harmoniosos interesses, e sim de processos às vezes exaustivos de discussão e convencimento, sendo uma resultante de tensões e conflitos por recursos". (Grifo nosso).

tura municipal, na etapa de execução houve o predomínio de empoderamentos de natureza individual, através de relatos que indicaram atitudes de reivindicação dos espaços de controle e fiscalização prometidos pelo governo.

Sob o ponto de vista comunitário, a responsabilidade pela mediação e gestão de conflitos assumida pelo próprio conjunto de moradores e representantes de localidades presentes nos grupos de trabalho desenvolvidos no Congresso do Povo, foi percebida como uma das formas de apropriação durante a etapa de elaboração do PPA. Esse aspecto é melhor evidenciado nos relatos de um dos técnicos de mobilização da prefeitura e de um dos delegados eleitos.

> Então essa mediação de conflito entre a própria liderança é que é o legal. Eu acho que esse é o maior legado da participação, sabe? [...] a gente sabe que a gestão não vai dar conta de atender a população na sua totalidade, né. Então quando eles conseguem fazer isso, eu acho que você começa a abrir uma porta pra que eles consigam enxergar a cidade não só como "o meu bairro", mas a cidade como ela tem que ser pensada, como um todo, né. (Entrevistado D204).
>
> Muito, muito debates. Muito mesmo. Porque assim, você por exemplo, tinha que votar 20, de 20 tirar 10, e dos 10 tirar 5 e ao final chegar em 3 propostas. Então você tinha que sair dali com 3 propostas no máximo. Então era uma luta violenta, era uma briga por que: "*olha isso aqui não vai dá, vamos contemplar mais aqui...*". Então a gente acabava juntando uma com a outra pra vê se chagava a contemplar. (Entrevistado D314).

A utilização dos espaços que foram abertos aos representantes eleitos nos grupos de trabalho e plenária final para deliberar sobre a priorização de propostas, e a identificação de iniciativas de mobilização social realizada por alguns delegados nas suas localidades, também surgem como apropriações coletivas perceptíveis na etapa de elaboração do planejamento, conforme se percebe nas narrativas a seguir.

> O fato que gerou um avanço e gerou o empoderamento da população foi a partir do momento que nós deixamos pra que eles decidissem o que eles queriam. Como eu falei no início, a verba é pequena, o orçamento é pequeno, o financeiro é pequeno, então a gente não ia conseguir realizar tudo. Então nós tentamos fazer. Enxugar, e dentro da realidade contemplar o que era prioridade, que o povo decidiu que era prioridade. (Entrevistado D207).
>
> Claro que houve muito embate, muitas discussões, mas que na realidade a gente conseguiu chegar a um consenso geral. Bom, então vamos aprovar, tinha realmente aquelas que estavam, que a gente via que não tinham, não era uma proposta muito contundente pra [que] pudesse ser votada a gente descartava. Mas todas aquelas que foram sentadas para as mesas redondas, para as discussões para as aprovações, levamos pra plenária e ali nós sentamos na plenária e a plenária discutiu e a gente aprovou. [...] Mas a gente aprovou todas, quem tava lá e ninguém arredou o pé, aqueles que tinham interesse mesmo ficou lá até o final. E a gente fica feliz por que elas foram aprovadas dentro desse contexto dessa discussão, dentro das mesas redondas. (Entrevistado D312)
>
> Alguns delegados perceberam, é, a abertura que tava sendo dada, e começaram a fazer reuniões nos bairros, entre eles, a chamar, é, outros atores para participar, [...]. (Entrevistado D206)

O uso dos espaços que foram abertos visando propor soluções para os problemas da cidade e fiscalizar as ações da prefeitura foi identificado nas narrativas de representantes dos três grupos de atores entrevistados, como forma de apropriação individual, tanto na etapa de elaboração quanto na de execução do planejamento municipal, havendo casos em que a autoimagem de alguns delegados era associada à expressão? de "vereador do povo". Entretanto, o uso desses espaços assumiu um caráter mais reivindicatório após o término do processo de elaboração do PPA, à medida que as pressões advindas dos delegados para acesso aos órgãos e fiscalização dos serviços da prefeitu-

ra de Macapá se tornaram recorrentes, sendo relatadas nas narrativas de delegados e membros da prefeitura, conforme os extratos a seguir.

> [...] continuei firme na caminhada que eu era. E o conselho, nada mais é, nós somos "vereador do povo". O conselheiro é que vê onde tá o erro e onde tá o certo. As vezes é crítico? É! Briga? Briga! Mas tem que ter essa queda de braço se não funciona nada. (Entrevistado D302).
>
> [...] a gente empoderou muito, "*olha você é delegado, você tem, se você chegar na secretaria você vai ser atendido*.". O prefeito dizia: "*olha eu quero que vocês atendam o delegado, o delegado não pode ficar esperando, é uma autoridade, tal e tal...*", então o cara ia mesmo, chegava na secretaria e dizia: "*olha, eu sou delegado, sou do congresso do povo, quero falar com o secretario.*". [...] Então os caras, eles se apoderam de fato. Vão na obra, enchem o saco lá: "*olha isso aqui tá errado, esse material não é bom!*", enfim... Isso tem dado muito certo por que isso tem dado qualidade nas obras. Isso também nas secretarias, a orientação que tem do prefeito, é que os secretários recebam o delegado, que o secretario receba a denúncia do delegado, que o secretario vá junto com o delegado ver o problema, que o delegado seja um instrumento nosso também, que onde a prefeitura não puder estar olhando, o delegado tá olhando e traz pra gente. Então isso é um avanço na prefeitura. (Entrevistado D206).

Sob uma perspectiva mais ampliada, o controle social, induzido através do desenho adotado pela prefeitura, também foi identificado como um processo percebido para além da esfera restrita dos presidentes e representantes de associações comunitárias ao possibilitar o empoderamento de moradores e outras lideranças locais.

Os avanços e apropriações observados também foram acompanhos por relatos que sinalizam a existência de conflitos inerentes ao confronto de interesses entre os principais atores em disputa no campo. A identificação dos elementos indicativos dos interesses conflitan-

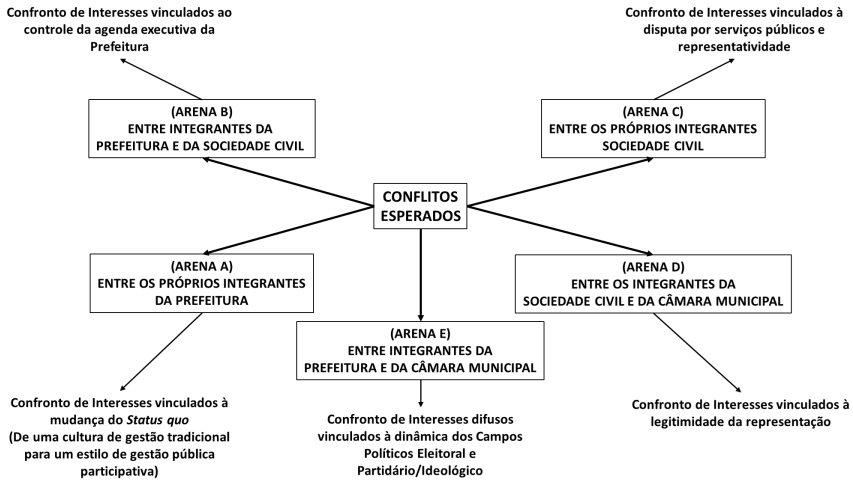
tes que se fizeram perceptíveis nas narrativas dos entrevistados são apresentados a seguir.

4.2.2 CONFLITOS E DISPUTAS

Como já evidenciado por Kleba e Wendausen (2009, p.742), os espaços de participação que se apresentam como estruturas mediadoras de processos de empoderamento se desenvolvem em arenas conflitivas que expressam, de maneira dinâmica, as relações de poder existentes. A ambiência para a qual convergiram atores que disputaram posicionamentos no campo da gestão pública participativa configurado pelo governo municipal, se caracterizou como um conjunto multifacetado de conflitos provenientes do confronto de interesses dos mais variados tipos e segmentos sociais. Considerando-se os limites e propósitos que delineiam as fronteiras da presente pesquisa, foram considerados apenas os relatos que envolveram as relações conflitivas entre membros da sociedade civil, prefeitura e legislativo expressos nas entrevistas realizadas.

Durante a leitura flutuante, anterior à edição do *Corpus*, foi elaborada uma representação dos prováveis conjuntos de interesses, potencialmente geradores de tensão entre os atores, para ser confrontada com os resultados empíricos a serem encontrados na fase de tratamento do material e interpretação. Nessa representação hipotética, elaborada intuitivamente, os confrontos se apresentaram englobados em cinco arenas relacionadas a disputas por mudança de *status quo* da cultura de gestão pública e por serviços públicos; pelo controle da agenda executiva da prefeitura; por representatividade; por legitimidade e por outras disputas difusas vinculadas às dinâmicas do campo político eleitoral e partidário (Figura 12).

Figura 12-Representação Hipotética das arenas de conflitos vinculadas ao campo da gestão participativa configurado pelo governo municipal de Macapá



Fonte: Elaborado pelo autor

Convém mencionar que o conflito, no âmbito deste estudo, é compreendido como categoria semântica, extraída do *Corpus* e analisada no estudo, através da identificação de traços que indicam atitudes geradoras de tensões entre atores. Ao se considerar que essa categoria incorpora características que a distinguem através de dimensões, níveis, intensidades e direcionalidades, capazes de serem traduzidas em suas formas latente ou manifesta, buscou-se trabalhar com os elementos conflituosos sob as perspectivas da atitude manifesta relatada e dos prováveis interesses subjacentes dos atores envolvidos.

Alguns relatos de atitudes geradoras de conflitos, identificados nos diálogos com os sujeitos do estudo, apontaram para uma ambiência geral não imune às disputas de interesses vinculados, explícita ou implicitamente, às agremiações partidárias durante a etapa de elaboração do planejamento, conforme narra um dos secretários municipais envolvidos no processo de mobilização social:

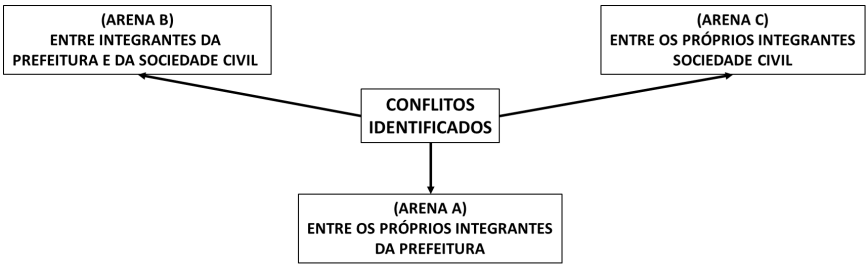
> É lógico, havia conflito de interesses. Como eu falei pra você, tinham agremiações partidárias dentro. Tinham pessoas que tinham a intenção de fato de 'melar', de colar em alguns delegados e fazer o núcleo político dali, de cooptar lideranças pra ser seus cabos eleitorais. (Entrevistado D203)

As dinâmicas de relacionamento que incorporam conciliações e conflitos ligados às campanhas, formação de políticas públicas e gestão entre integrantes da comunidade política, envolvendo funcionários do governo e lideranças locais no exercício da "militância político-partidária", são reconhecidas como características inerentes à gestão participativa[61]. As narrativas observadas sugerem que o confronto desses interesses se estabelece como um traço que permeou todas as arenas com graus variados, conforme o conjunto de atores envolvidos e a influência dos períodos eleitorais. Os demais relatos se relacionaram a três arenas distintas: uma arena de conflitos entre os próprios integrantes da prefeitura, outra entre os integrantes da prefeitura e os membros da sociedade, e outra entre os próprios membros integrantes da sociedade (Figura 13).

---

61. A gestão participativa, institucionalizada nos municípios brasileiros, tem promovido a criação de comunidades composta por diversos atores que se misturam ente si com o propósito de integrar as camadas decisórias da política local. Wampler (2010, p. 398-404) distingue três comunidades criadas pelos processos participativos de gestão: 1) Comunidade de Políticas Públicas, composta pelos atores que influenciam a seleção e implementação de políticas (elite local, especialistas em políticas públicas, burocratas e funcionários do governo envolvidos no processo decisório); 2) Comunidades Associativas, compostas como redes de atores mais amplas (formadas por ativistas da sociedade civil e cidadãos) que podem ser reforçadas pela presença de espaços participativos; e 3) Comunidade Política, formada por militantes e funcionários do governo envolvidos em campanha, eleições, mobilizações, manifestações, etc.

Figura 13- Arenas de conflitos identificadas vinculadas ao campo da gestão participativa configurado pelo governo municipal de Macapá



Fonte: Elaborado pelo autor

Atitudes conflituosas previstas envolvendo atores do legislativo municipal com representantes do executivo, ou com representantes da sociedade civil, não foram identificadas. Entretanto, vale ressaltar que a não ocorrência de relatos dessa natureza não descarta a existência de conflitos reais entre esses atores, sendo recomendável estudos complementares que busquem descortinar com mais profundidade as dinâmicas de relacionamento do corpo de vereadores com a prefeitura e a sociedade, trazendo à tona disputas de interesse não observadas na atual pesquisa[62].

Entre os atores representativos da prefeitura, nas narrativas houve destaque para a resistência inicial da equipe técnica de Planejamento em alterar a metodologia tradicional de elaboração do Plano Plurianual em função de uma nova proposta participativa de planejamento sugerida por membros da equipe de governo que assumiam a gestão municipal. Questões de ordem técnica frequentemente eram apon-

62. Foram observados em municípios cearenses espaços de concorrência entre a Câmara de Vereadores e Conselhos Populares que atuavam como legitimadores de políticas advindas do executivo, e entre Câmara de Vereadores e Fóruns de Orçamento Participativo, por Barreira (2012, p.175-176; 179), e foram observadas por Palmeira (2012, p.206) competições entre vereadores e Conselhos Populares na formulação de propostas de políticas públicas em município do sertão de Pernambuco. Para uma análise preliminar sobre as características inerentes à atuação dos vereadores que integram as Câmaras Municipais e suas relações com o executivo e sociedade, recomendam-se os estudos de Lopes (2003); Lopez (2004); Kerbauy (2005); Siqueira (2009) e Pimentel, Teixeira e Araújo (2011).

tadas como justificativas frente à dificuldade de adequar, na peça de planejamento, o volume de demandas vindas do Congresso do Povo, conforme relata um dos secretários municipais.

> A equipe teve essa sensibilidade. Essa era nossa grande preocupação, né, e sempre foi. Quando a gente ia conversar com os técnicos da SEMPLA, eles ficavam às vezes até chateados com a gente: "*não, mas a gente tá entendendo o que vocês tão fazendo, tá. Mas a gente não quer só que você escreva que a escola tem que ter sala, tem que ter auditório, tem que ter..., não. A gente quer que vocês escrevam um pouco a emoção dessa pessoa que tá participando pra peça, como é que isso vai acontecer.*". Aí foi quando eles também disseram: "*não, mas também tem um limite, nós não podemos fazer isso porque isso aqui é uma peça técnica*". (Entrevistado D204).

O resultado desse conflito se fez perceber através de um processo mútuo de aprendizado e pela inclusão, no Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal, de uma seção específica de detalhamento da metodologia com as principais demandas que foram aprovadas no Congresso do Povo, e pela elaboração de um documento oficial da SEMPLA (CONGRESSO, 2015), na qualidade de dossiê do processo, contendo os dados descritivos e as transcrições das atas das assembleias realizadas.

Os relatos mais frequentes de conflitos entre representantes da prefeitura e a sociedade, identificados nas entrevistas, foram relacionados à resistência dos participantes do Congresso do Povo em aceitarem a inviabilidade técnica de várias propostas apresentadas na etapa de elaboração do planejamento. As narrativas que melhor descrevem a ambiência dos conflitos relacionados aos debates sobre a viabilidade técnica das propostas na etapa de elaboração advêm de um diretor da prefeitura e de um dos delegados do Congresso do Povo que atuaram nas assembleias.

> Então eu digo: num jogo a gente tem que falar a regra antes pra deixar tudo claro. Aí nesse sentido, deveria deixar bem melhor pra eles: "*Olha, não é bem assim: 'ah, o que eu quero...' Não é. Então vamos verificar o que pode, se dá.*". Se teria que ter sido esclarecido isso, porque eles muitas vezes pegavam como uma afronta, '*Não, não é dessa forma? Como não é dessa forma?'*. (Entrevistado D201).
>
> Realmente, na época muitos que estavam ali [eram] técnicos blefando propostas, tentando fazer também o deles. Por que é aquela questão, que cada um, cada setor, trazia pra gente aceitar o que eles queriam e a gente, muita coisa, a gente não aceitava. Então não conseguia, por que era através dali. Por exemplo, você tá fazendo o seu papel, então você quer um bom objetivo, então [...] eles levaram a proposta deles pra ver se a gente aceitava, por que era nós que tínhamos de fazer o planejamento, não eles. Eles não, nós vamos levar isso aqui por que é o povo. (Entrevistado D318).

Na etapa de execução do planejamento, as disputas relacionadas ao controle da agenda executiva e ao monopólio da gestão dos recursos públicos se mostraram como dois epicentros percebidos de conflitos entre membros da prefeitura e a sociedade. No primeiro epicentro, as disputas (protagonizadas, de um lado, por lideranças locais, delegados e conselheiros do Congresso do Povo, e, de outro, por técnicos e secretários municipais), buscavam definir o ordenamento da agenda de obras e serviços a ser implementado. Isso envolvia interesses no atendimento de demandas individuais específicas, em um extremo, e no atendimento de demandas institucionais mais generalizadas, em outro. Nas narrativas a seguir, do responsável pela Secretaria Municipal de Obras e de um dos conselheiros representantes de áreas setoriais tem-se a descrição que melhor expõe as tensões vivenciadas por esses atores.

> Difícil, porque aí entram muitas demandas. Quando entra uma demanda do prefeito é uma prioridade do prefeito, que é a maior autoridade da cidade. Então você não pode deixar: "*olha, prefeito, vou fazer lá em julho.*".

> Então eu tento encaixar dentro das minhas prioridades aquela prioridade do prefeito. Mas ele nos dá muita liberdade, e a gente trabalha. [...] Mas é claro que algumas vezes não tem como, porque o pessoal tá apertando ele lá na rua e ele não tem como se safar. E aí ele explica: "*vamos terminar isso aqui. Vamos fazer o negócio lá, mas depois a gente vem fazer isso aqui.*". E daqui a pouquinhos dias eu vou ter que fazer. (Entrevistado D212).
>
> É uma vergonha, 103 delegados dentro desse bairro, só a [nome da localidade] tem 90 delegados. Só a [nome da localidade] fez 90 delegados. Que é meu amigo [Nome do amigo], que é um cara de batalha. Um cara guerreiro mesmo, briga por qualquer coisa. E estas ruas que estão arrumadinhas hoje, a briga é dele. O senhor já ouviu falar nele. Né? Essa brigazinha é dele. Que prende máquina [...] maquina só sai quando endireita a rua. Se não endireitar a máquina não sai. (Entrevistado D304).

No segundo epicentro as tensões entre prefeitura e sociedade se relacionaram diretamente aos confrontos provenientes da busca de acesso aos órgãos da prefeitura pelos delegados do Congresso do Povo e da indisponibilidade de atendimento por parte da equipe da administração municipal, sendo este um ponto crítico observado tanto por integrantes da sociedade quanto por representantes do próprio governo, conforme se identifica nos relatos a seguir:

> [...] outro erro: os secretários. Nem todos foram atenciosos com a gente. Houve muita mudança de secretário. Mudança de tanta gente ai, e cada um tem uma noção de trabalho, não é isso? E outros são educados, outros mal-educado, um atende, outro não atende. Então isso gerou um conflito entre conselheiro, delegado e secretário. (Entrevistado D302).
>
> [...] e a gente aprendeu no decorrer, que isso vai servir muito pra sua tese: "*que não se dá participação popular por decreto!*". Não se faz participação popular por decreto, nem tão somente pela ideologia de um, de dois, do prefeito, ou de mais três secretários. Se dá também pelo trabalho coletivo. Então os delegados começaram a ter resistência de alguns secre-

> tários, que são muito, que eram muito bons, mas nunca tinham exercitado e passado por esse processo. Então também careciam de uma formação ideológica dessa área. Aí o delegado passou a investir de sua patente "*Eu sou delegado, eu quero resposta. Como é que tá minha rua?*". Crise! E aí, administra a crise. Dialoga com o secretário, chama, diz a importância [...]. (Entrevistado D203).

No que se refere aos relacionamentos entre os próprios representantes da sociedade foram identificados dois conjuntos de conflitos vinculados às dinâmicas participativas durante a etapa de elaboração do planejamento municipal. No primeiro conjunto de conflitos, as disputas com o intuito de assegurar o agendamento de serviços públicos para sua própria localidade permearam o clima de apresentação, avaliação e deliberação de propostas entre os participantes das Assembleias Populares e integrantes dos Grupos de Trabalho que foram desenvolvidos na Plenária Municipal do Congresso do Povo. O ambiente, mediado pela equipe técnica da prefeitura, e, em vários momentos, pelos próprios participantes, se caracterizou por um clima de intensos embates acompanhados por constantes diálogos e negociações visando a obtenção de consensos e acordos, conforme relata um dos técnicos responsáveis pela mobilização e um dos membros integrantes do CONPOP.

> [...] eu vou usar um termo chulo aqui, mais é mais ou menos assim: "*A farinha pouca, meu pirão primeiro!*". Todo mundo querendo prioridade pro seu. [...] Então, o maior problema que a gente tinha, é porque nós demos pra eles três prioridades das prioridades e assim mesmo eles queriam: "*Não! Tem que ser pro meu ramal!*". Eles entre eles. São cinco delegados de um distrito só: "*Não! Tem que ser pro meu ramal! Não! Pro teu não, vai pro meu!*". Então, teve aquela briga e a gente teve que chegar ao ponto de intervir pra que uma decisão fosse tomada. Então, esse foi o maior dilema, coisa que foi calorosa de ver. A agressão com o outro por conta dis-

so. Mas graças a Deus a gente contornou tudo e a gente fez, e tá fazendo, aquilo de fato que a prefeitura pode. (Entrevistado D202).

Não, já viu caranguejos todos dentro de uma lata? É assim mesmo. Por que a gente debatia até conosco mesmo. Se a gente não concordasse com aquela visão do colega, a gente debatia realmente. A gente ficava horas nessa confusão de tentar debater e fazer clarear um a mente do outro: "*Não é só para o nosso bairro gente, é pra população!*" E se tirar o nosso eu, não é o meu bairro, é o povo. (Entrevistado D318).

O segundo conjunto de conflitos gravitou em torno de disputas vinculadas à questão da representatividade de participantes em geral (moradores, lideranças locais e delegados) e presidentes/representantes de associações comunitárias (por exemplo, Associações de Moradores/Comunidades/Bairros e ONGs). Essas disputas estavam relacionadas diretamente à indicação de nomes para assumir o papel de delegado do Congresso do Povo, gerando competições por posicionamento no espaço político entre todos os atores envolvidos. Sobre esse aspecto, um dos técnicos responsáveis pela coordenação da mobilização durante a etapa de planejamento municipal fez dois relatos que apontam para os contornos dessas disputas.

[...] então assim, nem sempre tinha 50 pessoas que queriam ser delegados, né. [...] Mas teve área que teve. A disputa foi bem acirrada. Mas o que que nós fizemos: eu e o [nome de um outro integrante da equipe], que na época tava como assessor especial, nós nos envolvíamos no meio das lideranças todas que queriam ser candidatas e tentamos mediar isso, pra evitar um confronto de eleição, né. E a gente conseguia. A gente conseguia dialogar com todo mundo, trazer uma representação por bairro. (Entrevistado D204).

Houve uma "ciumeira" dos presidentes de Associação de Bairros com os delegados do Congresso do Povo, né. Então assim: houve outros espaços que você percebia que as pessoas começavam a se empoderar: "*eu sou delegado do Congresso do Povo, eu sou delegado do PPA*". (Entrevistado D204).

No que se refere ao segundo relato, o próprio desenho de acesso, propositalmente adotado pelo Congresso do Povo, induziu o aparecimento desses ambientes conflituosos entre moradores/lideranças locais com os presidentes/representantes de Associações Comunitárias, à medida que os critérios de eleição foram vinculados apenas aos presentes nas Assembleias Populares, independentemente dos vínculos que cada pessoa pudesse ter com entidades representativas de segmentos sociais[63].

Ainda sobre os conflitos circunscritos aos relacionamentos entre os próprios representantes da sociedade, identificaram-se relatos que apontaram para a ocorrência de disputas na etapa de execução do planejamento entre lideranças locais, delegados e conselheiros com o propósito de garantir legitimidade, dentro do próprio segmento, para influenciar a alteração (ou não) das agendas de execução dos serviços públicos da prefeitura. Isso pode ser apreendido no relato de um dos membros integrantes do corpo técnico ao lhe ser perguntado sobre como se desenvolveram os diálogos nos processos de execução das ações.

> Existe sim, e isso é muito claro, muito forte e natural. Acredito [que] essa disputa, você sabe, tem os interesses individuais de cada um. Nem todo mundo tem esse sentimento de trabalhar pelo coletivo, mas sim pelos seus interesses individuais. [...] O que chama mais atenção, são as lideranças de um mesmo bairro, de uma mesma comunidade, mas que atropelam mesmo, usando essa expressão, tentando diminuir, enfraquecer o outro, o outro parceiro, a outra liderança, pra com isso ter o maior destaque. (Entrevistado D205).

---

63. A participação ampliada, utilizada como estratégia na configuração do Congresso do Povo para aumentar o acesso da sociedade e neutralizar as limitações provocadas por representantes de associações desgastados ou "viciados", induz o aparecimento de conflitos de representatividade gerados pelo esvaziamento do poder dos respectivos representantes de entidades nos processos participativos. Estes conflitos foram percebidos e discutidos por Bezerra (2012, p. 136-140) ao pesquisar a implementação de dinâmicas participativas em municípios do Rio de Janeiro.

A elucidação, mesmo que superficial, das ambiências conflituosas que integraram a implantação da experiência participativa em Macapá proporciona a percepção da fluidez e complexidade das mudanças ocorridas, à medida que as dinâmicas transformadoras são também associadas aos efeitos dos conflitos e possuem relação com os elementos definidores das diversas intencionalidades e das estruturas de poder que vinculam os atores dentro da realidade social. O conjunto de seus interesses subjacentes encontram-se descritos no Quadro 29.

Quadro 29- Interesses subjacentes aos conflitos entre os atores envolvidos na experiência participativa adotada pelo Governo Municipal de Macapá.

ATITUDES GERADORAS DE CONFLITOS		ATORES ENVOLVIDOS	PROVÁVEIS INTERESSES SUBJACENTES
Entre Representantes da Sociedade	Irredutibilidade na defesa das propostas que beneficiam a localidade específica do participante.	Delegados do Congresso do Povo.	Assegurar o agendamento de serviços públicos para sua localidade.
	Reivindicação das mesmas propostas aprovadas para outras localidades apenas pelo critério comparativo.		
	Disputa de poder de representatividade entre participantes no processo de escolha dos delegados e conselheiros.	Moradores, Lideranças Locais ou Delegados do Congresso do Povo.	Assumir o Papel de Liderança representativa de sua Região/Localidade.
	Disputa de poder de legitimidade entre Presidentes de Associações Comunitárias e Delegados/Conselheiros.	1-Morador, Liderança Local ou Delegado.	Assumir o poder de representante de sua Região/Localidade.
		2-Presidentes e diretores de Associações Comunitárias.	Impor sua qualidade de membro de Associações como legitimadora para se eleger representante no processo.
	Disputa de poder de representatividade entre Presidentes de Associações Comunitárias.	Presidentes e diretores de Associações Comunitárias.	Garantir melhor posicionamento no campo que abrange a territorialidade pretendida de sua representatividade.
	Disputa entre delegados e conselheiros para priorizar a execução dos Serviços da PMM na sua comunidade/localidade/bairro.	Lideranças locais, Delegados e Conselheiros do Congresso do Povo.	1-Garantir a realização de serviços públicos para a sua localidade, independente de agenda deliberada.
			2-Assegurar a agenda de execução de serviços públicos previamente acordada para a sua localidade.

Quadro 29- Interesses subjacentes aos conflitos entre os atores envolvidos na experiência participativa adotada pelo Governo Municipal de Macapá.

ATITUDES GERADORAS DE CONFLITOS		ATORES ENVOLVIDOS	PROVÁVEIS INTERESSES SUBJACENTES
Entre Prefeitura e representantes da sociedade	Resistência dos participantes em aceitarem a inviabilidade técnica de suas propostas que era apresentada pela equipe da PMM.	1-Representantes da Prefeitura Municipal.	Implementar uma agenda executiva com viabilidade técnica e financeira.
		2-Moradores, Lideranças Locais ou Delegados do Congresso do Povo.	Garantir a execução de serviços de interesse pessoal ou de sua localidade.
	Disputa entre delegados/conselheiros e Técnicos da PMM para priorizar a execução dos Serviços na sua comunidade/localidade/bairro.	1-Delegados/Conselheiros do Congresso do Povo.	Influenciar na agenda de serviços públicos visando mudar a ordem para atender demandas específicas.
		2-Membros Integrantes da prefeitura	Ter monopólio do controle da agenda de execução dos serviços públicos.
	Resistência de Secretários e Responsáveis de órgãos da PMM em atender os delegados e conselheiros.	1-Delegados/Conselheiros do Congresso do Povo.	Ter acesso ao monopólio do controle dos recursos públicos municipais.
		2-Membros Integrantes da prefeitura	Manter o monopólio do controle dos recursos públicos com autonomia na gestão e execução das ações.
Entre Membros Prefeitura	Resistência inicial de alguns técnicos do planejamento em alterarem a metodologia tradicional de elaboração do PPA por uma nova metodologia.	1-Técnicos do planejamento.	Manter o ***Status quo*** de um modelo de planejamento público já consolidado.
		2-Equipe nova de Governo.	Implementar uma nova cultura de planejamento participativo.
Geral	Defesa de interesses vinculados às agremiações partidárias.	Indiferenciados.	Interesses difusos vinculados à dinâmica do campo político eleitoral, partidário e ideológico.

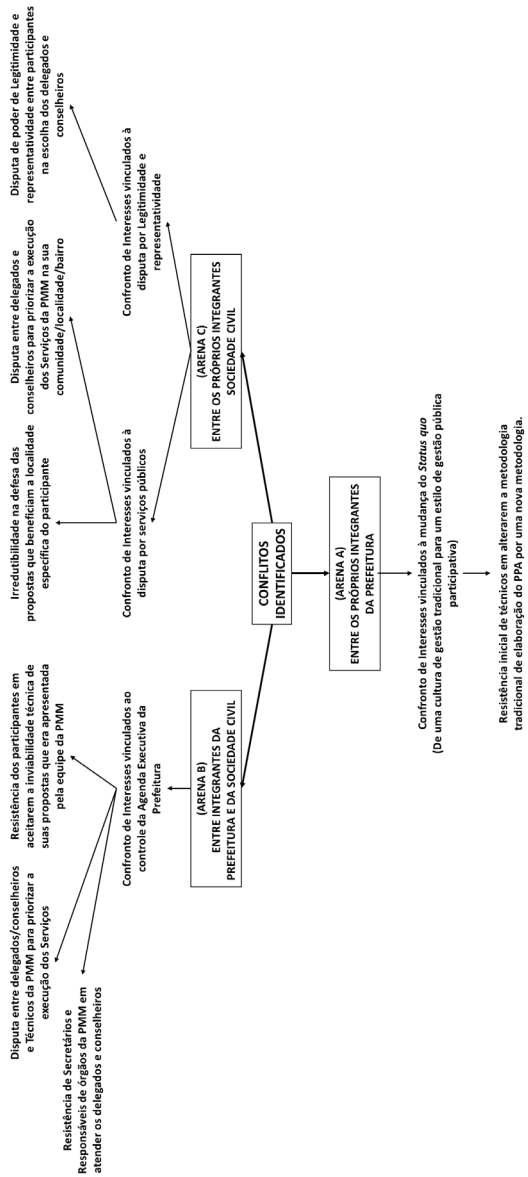
Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: PMM=Prefeitura Municipal de Macapá; SEMPLA=Secretaria Municipal de Planejamento; PPA=Plano Plurianual.

Os respectivos interesses subjacentes às atitudes indutoras de disputas nas três arenas conflitivas (Figura 14), representam pressuposições fundamentadas nos relatos dos atores e nos indícios percebidos pelas observações durante a trajetória de coleta e tratamento dos dados. O descortinamento mais detalhado das tensões que compuseram as dinâmicas participativas em Macapá pode ser ampliado através de estu-

dos complementares com o propósito de apontar novas configurações, elementos causais e impactos geradores de estabilizações e mudanças.

Figura 14-Arenas de conflitos vinculados ao campo da gestão participativa configurado pelo governo municipal de Macapá



Fonte: Elaborado pelo autor

A dinâmica de gestão participativa implementada pela prefeitura de Macapá, além de apresentar avanços, apropriações e conflitos perceptíveis aos atores envolvidos, denota possuir limites/dificuldades em seus processos. A identificação dos aspectos que sinalizaram limitações advindas das narrativas dos entrevistados é apresentada a seguir.

4.2.3 LIMITES E DIFICULDADES

A iniciativa de explicitamente assumir a incorporação de diretrizes e práticas participativas nos processos de gestão e operacionalização das políticas pelo governo que se colocou à frente da condução da administração pública do Município de Macapá, em 2013, foi acompanhada, em seu bojo, por um conjunto de limites e dificuldades de diversas naturezas. No apanhado das narrativas, os limites e dificuldades percebidos pelos atores — interlocutores neste estudo — se enquadraram em sete dimensões inter-relacionadas, sendo agrupados em áreas distintas segundo os aspectos que os caracterizavam em cada dimensão. Para efeito de agrupamento e análise dos relatos, cada dimensão foi concebida de acordo com sua relação, com o processo participativo, e com sua natureza aglutinadora para cada conjunto de limites/desafios identificados, conforme os significados apresentados no Quadro 30.

Quadro 30- Dimensões aglutinadoras de limites/dificuldades identificados com a experiência participativa adotada pelo Governo Municipal de Macapá.

DIMENSÃO	SIGNIFICADO
Administração Pública Municipal	Relacionada às dinâmicas de desenvolvimento e operacionalização dos processos ligados à gestão da estrutura burocrática da administração municipal.
Sociedade Civil	Relacionada às características dos atores, e grupos de atores, que integram a sociedade.
Congresso do Povo	Relacionada ao desenho institucional implementado na condução da gestão participativa nas etapas de elaboração e execução do PPA.
Dinâmicas de elaboração e execução de projetos e ações	Relacionadas aos processos de concepção e operacionalização técnica dos projetos/ações vinculados diretamente à oferta de serviços públicos pela prefeitura.

Quadro 30- Dimensões aglutinadoras de limites/dificuldades identificados com a experiência participativa adotada pelo Governo Municipal de Macapá.

DIMENSÃO	SIGNIFICADO
Relacionamento com o corpo técnico da Prefeitura	Diz respeito às dinâmicas relacionais dos membros do governo municipal com integrantes da sociedade civil e de outros órgãos públicos.
Processo participativo de desenvolvimento das políticas públicas	Relacionada à configuração de desenhos institucionais participativos nas diversas etapas do ciclo de políticas públicas.
Obras e serviços públicos	Relacionadas ao desenvolvimento e oferta de bens e serviços públicos pela prefeitura em áreas específicas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No presente estudo resgata-se um percurso de observação exclusivamente direcionado às dimensões vinculadas ao fenômeno participativo, lançando o olhar sobre as dificuldades relatadas na dimensão inerente ao desenvolvimento e oferta de bens e serviços para pesquisas posteriores, pois, por mais relevantes que possam ser considerados, a análise desses elementos se afasta demasiadamente do escopo proposto neste estudo.

Inicialmente, destaca-se que a dinâmica de gestão da estrutura técnica, burocrática e operativa do Estado exerce uma influência marcante na forma pela qual as políticas públicas são concebidas e implantadas. No caso de Macapá, a pouca experiência da equipe técnica em processos participativos de gestão foi apontada como um fator limitante da proposta vivenciada no município, ao lado da sobrecarga de trabalho no início do mandato; do reduzido quadro técnico na área de planejamento; da dificuldade de acesso às informações em diversos órgãos e dos reduzidos prazos regimentais para entrega das peças de planejamento.

Ao estar à frente do mandato, na qualidade de primeiro eleito de uma capital brasileira pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol), o prefeito Clécio Luis assumia a administração pública do município com uma equipe de governo nova que mesclava um conjunto de membros oriundos da coligação partidária estabelecida para o plei-

to eleitoral[64], somado a colaboradores de diversas especialidades sem vínculo com os partidos coligados e servidores que já atuavam no quadro da prefeitura como funcionários efetivos ou contratados.

A configuração do novo quadro de servidores da prefeitura incorporava elementos que contribuíram para a geração de inércias e dificuldades operativas no primeiro ano de governo, tanto pelo fato de haver uma quantidade reduzida de pessoas que possuía efetiva vivência prática na instituição e gestão de processos participativos quanto pelo fato de haver prazos reduzidos para cumprir exigências regulatórias por uma equipe de pessoas em pleno processo de integração e com elevada sobrecarga de serviços. Esse contexto pode ser melhor captado nos seguintes relatos provenientes dos integrantes da prefeitura que vivenciaram o processo de elaboração do Plano Plurianual no primeiro ano de mandato.

> Internamente eu vi muitas dificuldades. Dificuldades por que, as secretarias ao mesmo tempo que elas estavam se concebendo, concebendo no sentido da nova gestão. E aí muitas vezes a descontinuidade atrapalha muito essa questão, por que, eu sempre digo assim, os grandes gargalos, ou então quem mais trava o sistema, são a conduta da política, são os vícios. [...] Vai ter eleição a cada quatro anos e o governo vai continuar. A prefeitura tem que continuar, e muitas vezes há esses vícios, essas resistências lá e as vezes se perdem informação. Ninguém sabe e ai você tem que começar a desconstruir processos que teriam que ter a atenção para que tivesse continuidade. Você trava aquilo ali e muitas vezes você vai descobrir com o tempo que, tempo que eu digo com a média de seis meses: "*Caracas a gente poderia ter aproveitado tudo aquilo que hoje a gente estaria muito melhor!*". Então isso é uma situação interna que atrapalha consideravelmente. Eu senti isso quando a gente começou a pedir infor-

64. Coligação cuja legenda era denominada "Unidade Popular" e formada pelos Partidos PCB; PPS; PRTB; PMN; PTC; PV e PSOL.

mações, que eram informações, que eram informações, que já deveriam ter sido trabalhadas. (Entrevistado D210).

Que a realidade era outra, né. Pela falta mesmo de experiência da própria equipe, né, e do próprio governo. Era um governo novo, né. Um governo que tava começando e que era um governo com várias composições políticas. E então, que você tinha também que fazer o convencimento pra dentro. (Entrevistado D204).

Então a gente, foi essa a dificuldade maior. A equipe também era pequena, era quatro técnicos. A gente capitava todas as secretarias. Além de capitar as secretarias, depois do treinamento, a gente meio que teve que ser o orientador dos órgãos de planejamento [na] grande maioria, com as rara exceções que teve, raras exceções, algumas até muito interessantes. (Entrevistado D210).

Foram vários problemas de conscientização. Problemas de cada um tá cheio de problemas. Início de governo, você tem que ficar atento ao que o anterior fez e como você recebeu sua secretaria, por que você recebeu um prazo e se você não denunciar pro Tribunal de Contas ou pro Ministério Público, você passa a ser responsável pelos erros que o anterior fez. [...] Outro aspecto é tentar construir. Por que sempre tem os cem dias, por que tem outra pressão na cabeça de ter que gerar algum resultado e a outra é ter que construir um PPA, nisso, sem falar da rotina do dia a dia. Então, é muita coisa pra um período só. Então eu acho que muitas pessoas, muitos gestores focaram no seu problema. [...] Então isso foi um gargalo, como eu te falei, uma tempestade de coisas correndo contra o tempo tendo vários focos pra atuar e ainda ter que construir um PPA, então esse foi um gargalo. (Entrevistado D207).

A cultura participativa de gestão também surge como um ponto crítico na implantação de uma proposta de condução da máquina pública que declarava a pretensão de aproximar a Prefeitura de Macapá da sociedade. Nessa área, os limites e dificuldades convergem para os processos de transformações atitudinais que envolvem resistência, ou não, à mudança. Alguns elementos, entre os quais a falta de experiência em gestão da participação, força do hábito, paradigmas de gestão

e paradigmas ideológicos integram um rol mais ampliado de fatores, muitas vezes ocultos, que influenciam a forma com que o *modus operandi* das pessoas se manifesta. No caso de Macapá, a resistência em aderir ao modelo participativo de gestão e o pouco envolvimento dos gestores com os delegados/conselheiros do Congresso do Povo foram identificados como dificuldades pelos entrevistados, conforme se observa nas narrativas de um dos integrantes do governo municipal e de um dos membros do Conselho Popular do Congresso do Povo.

> [...] terceiro era um processo que parecia não ser novo, mas era novo para as pessoas. Então havia uma resistência das pessoas: "*ah não isso não.*", a descrença; "*não vai dá certo, pega a cópia manda pra lá, tô acostumada a fazer isso.*". Sabe aquelas coisas do reativo lá? Então, isso também influiu significativamente e a dificuldade da capacidade técnica de traduzir isso mesmo. (Entrevistado D210).
>
> É como eu já citei a pouco, a pouco: acho que a maior dificuldade são os políticos que se prendem dentro dos seus gabinetes. [...] ele tem que vê que o povo sabe onde está as suas problemáticas. O povo, ele conhece. (Entrevistado D312).

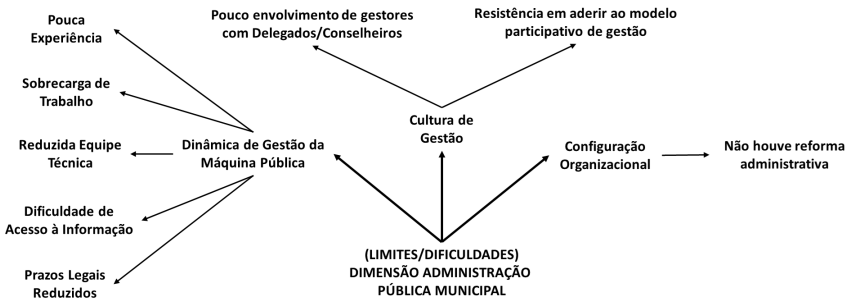
Ainda sobre a dimensão administrativa, um último elemento que se destacou como área aglutinadora de dificuldades foi a configuração organizacional da prefeitura. Embora esse termo deva ser utilizado com cautela para evitar restringir o esforço reflexivo a uma abordagem normativa, destaca-se que configurações não adequadas tendem a provocar limitações de ordem estrutural e processual nas dinâmicas organizacionais. No caso da prefeitura de Macapá, à medida que um novo grupo ideológico foi eleito para ocupar o governo, e assumiu uma nova filosofia participativa de gestão como diretriz basilar, era esperado que o respectivo grupo identificasse quais elementos estruturais estariam alinhados ou desalinhados com as estratégias políticas pretendidas e efetuasse as adequações necessárias.

Entretanto, de fato, o que ocorreu efetivamente foi a acomodação das equipes nos espaços organizacionais já instituídos para empreender uma nova filosofia de gestão sem mudança na estrutura organizacional da prefeitura, por exemplo a escolha da Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários (SEMAE) como unidade gerencial responsável pela mobilização e gestão do Congresso do Povo, pois não havia unidade administrativa na prefeitura responsável pela gestão institucionalizada da participação social. Essa situação provocou dificuldades de coordenação e integração entre diversas áreas, sendo identificado como um fator limitante conforme aparece no relato apresentado por um dos integrantes da cúpula política do governo.

> Mas nós cometemos um erro, um grave erro, que foi de não fazermos a reforma administrativa logo nos primeiros meses. [...] era para ter feito uma grande reforma administrativa, para ter um departamento de interlocução social, ou coisa parecida, entendeu. (Entrevistado D211).

A síntese do conjunto de limites/dificuldades identificados na dimensão da administração pública municipal está representada na Figura 15.

Figura 15- Limites/dificuldades das experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão da Administração Pública Municipal



Fonte: Elaborado pelo autor

No que se refere à relação da sociedade civil com o processo participativo, os limites/dificuldades identificados possuíam forte associação com dependência institucional, envolvimento no processo e tensões internas. Referente à dependência institucional, os elementos limitantes relatados dizem respeito ao conhecimento precário dos representantes da sociedade sobre os processos de elaboração e execução do planejamento público e ao papel preponderante do governo municipal como indutor do processo de planejamento participativo e de controle social. Referente ao envolvimento no processo participativo de gestão da cidade, os elementos limitantes relatados dizem respeito à descrença dos integrantes da sociedade com a classe política e a baixa colaboração das pessoas para a manutenção e conservação da cidade[65].

Sobre as tensões internas, se destacaram as narrativas que apontaram disputas excessivas entre os membros da sociedade pelos interesses pessoais, em detrimento da coletividade, e as assimetrias de poder entre os atores da sociedade dentro dos próprios ambientes participativos. Por mais que as assimetrias de poder possam estar diretamente relacionadas à posse, ao manejo e ao uso de informações, à representatividade associativa e à experiência acumulada[66], os relatos apresentados nas entrevistas apontaram, principalmente, a desproporcionalidade deliberativa dos grupos de delegados distritais (ou de representantes de segmentos sociais específicos) que possuíam pouco número de participantes, portanto, pequeno poder de voto nas decisões colegiadas, conforme fica explícito nos relatos de dois conselheiros.

---

65. Estes dois elementos, que se apresentam como limites ao envolvimento social no processo participativo de gestão da cidade, nos remetem a conjecturar haver também possíveis relações do sentimento de pertencimento, gerado pelos processos de empoderamento (KLEBA; WENDAUSEM, 2009), com os níveis de envolvimento da sociedade na gestão da coisa pública, sendo esse um ponto de pauta sugerido para estudos complementares.

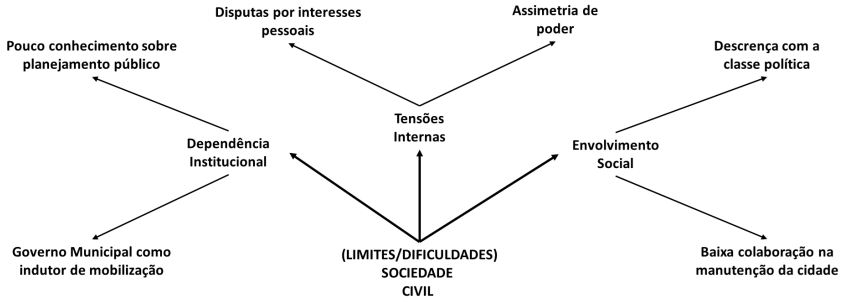
66. Heredia (2012, p. 54-57).

Sim, houve muitos debates sim. Inclusive muitas questões nós não conseguimos que fossem levantadas, porque? Por que nós éramos mínimos dentro desse grupo. (Entrevistado D319)

Houve vários debates e dificuldade também. Por que o povo dos distritos, da zona rural, eles foram divididos em teses pra discutir as propostas que interessava aos distritos e o pessoal do bairros de Macapá também foram distribuídos. Então, eles tinham uma assembleia maior pra aprovar as propostas deles e nós tivemos dificuldades para aprovar as nossas propostas dos distritos. (Entrevistado D322).

Os limites/dificuldades identificados na dimensão da sociedade civil estão representados na Figura 16.

Figura 16- Limites/dificuldades das experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão da Sociedade Civil



Fonte: Elaborado pelo autor

O Congresso do Povo, inicialmente foi concebido como instrumento participativo de elaboração do Plano Plurianual e, posteriormente, transformado em instituição participativa de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, gerido por um Conselho Popular paritário (CONPOP) e presidido regimentalmente pelo Secretário Municipal para Assuntos Extraordinários. Circunscritas a essa dimensão, as dificuldades percebidas convergiram para três áreas que, mesmo apresentadas de forma distinta, possuem inter-relação: a primeira

área está relacionada às dinâmicas de operacionalização propriamente dita das atividades rotineiras do Congresso do Povo; a segunda, à disponibilidade dos delegados em se integrarem nas programações; e a terceira, à infraestrutura e logística de mobilização para a realização das plenárias.

Considera-se que, além de pouca qualificação técnica dos delegados, os problemas de funcionamento do Congresso do Povo e de seu Conselho Gestor, (relacionados à infraestrutura, execução de rotinas e coordenação das agendas de reuniões e atividades de campo) foram relatados como dificuldades de operação que impactaram o cumprimento de suas funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras. Os precários espaços de trabalho para o funcionamento do Conselho, a inexistência de abertura de processos para análises e deliberações técnicas de demandas setoriais, a inexistência de pessoal técnico capacitado para elaboração de projetos, e a reduzida experiência em gestão administrativa são fatores que restringiram significativamente a capacidade de operação pretendida para o Congresso do Povo. Relatos que traduziram esses aspectos foram apresentados tanto por conselheiros da região urbana do município quanto os das áreas distritais, a exemplo das narrativas que se seguem.

> [...] era pra gente ter uma sala, ou um lugar onde tivesse uma pessoa que recebesse, no caso, que os conselheiro pudessem ir pra dizer: "*olha no meu bairro ainda não fizeram isso, no meu bairro tá faltando isso aqui*". Então é esse tipo de situação eu e todos os outros a gente sente muita falta. Por que a gente não tem um local assim, pra gente se dirigir e dizer: "*olha no meu bairro não tá funcionando a limpeza de lixo, no meu bairro não chegou ainda a terraplanagem*". [...] A dificuldade maior em executar essas ações é essa. Porque, na realidade a gente existe no papel, mas não tá contribuindo para o sistema, como deveria contribuir. Entendeu? (Entrevistado D305).
>
> Quanta dificuldade nós como líder, temos dificuldades em fazer um projeto. Você chega no gabinete diz assim, você precisa trazer o projeto,

> eu tenho ideia, mas como colocar isso no papel? Como fazer ele? Até os estatutos, por exemplo, eu tenho que compreender qual é a linguagem dele. "*Eu tenho que ter no estatuto isso? No estatuto da minha instituição?*" Então eu tenho que ter uma orientação jurídica pra que ele diga: "*olha você tem...*". [...] Então, nós precisamos de ter, vamos dizer a palavra, assessores que possam nos assessorar com esse conhecimento pra que a gente possa desenvolver a nossa comunidade. (Entrevistado D313).

Um elemento que não foi observado nas entrevistas, mas que parece exercer forte influência limitadora na operação do Congresso do Povo, diz respeito ao baixo nível de autonomia institucional provocado por sua subordinação regimental à Prefeitura Municipal, à medida que a coordenação do seu Conselho Gestor é presidida, normativamente, por um secretário municipal. A não ocorrência de relatos dessa natureza sugere haver uma reduzida percepção dos delegados sobre a importância da apropriação dos representantes da sociedade nas questões ligadas ao controle da gestão e sobre a subordinação das rotinas de seu gerenciamento aos preceitos da agenda da administração municipal.

As dificuldades relacionadas à disponibilidade dos delegados em se integrarem nas programações dizem respeito aos problemas de locomoção, além da concorrência entre as agendas pessoais com a agenda participativa e do próprio abandono das atividades por motivos pessoais. Enquanto as dificuldades financeiras se apresentaram como fator limitante para os deslocamentos dos conselheiros[67], os compromissos de ordem pessoal e profissional se apresentaram como fatores impeditivos para vários delegados participarem das

67. A falta de recursos para o deslocamento dos delegados foi um assunto recorrente apontado pelos membros do CONPOP, havendo insatisfações pela falta de apoio institucional neste sentido, pois, foi prometido pela Prefeitura a entrega de cartão (Passe-Livre) que viabilizaria o deslocamento de ônibus gratuito aos conselheiros dentro do município.

agendas de funcionamento do Congresso do Povo[68], como relatam os entrevistados abaixo.

> Os principais problemas que eu achei foi a "deslocação", o deslocamento dos delegados, de conselheiros para certas reuniões. Por que que estas pessoas são, igualmente eu, com condições mínimas e com problemas de se deslocar para um outro local. Sempre fui informado nas reuniões do PPA através da sua administração que seria cedida uma carteira denominando que o cidadão poderia se deslocar de um espaço para o outro. (Entrevistado D310)
>
> Outra é a situação: financeira. O prefeito ficou de dar um cartão pra gente de passe livre e esse cartão nunca saiu. Desde de 2013, vai vencer o período e nunca saiu. Então nós nunca tivemos nem um tipo de financeiro pra gente se deslocar. O deslocamento é complicado até chegar lá. (Entrevistado D315).
>
> Bom, como um delegado e conselheiro, por que ai não é fácil, a gente as vezes, a gente tem a nossa vida particular, e não é fácil a estar em todos os eventos. Se eu te disser que eu estive em todos os eventos eu não vou está sendo honesto. Eu estive, digamos desses eventos que já houve do PPA, eu já estive que digamos em 70%. (Entrevistado D309).
>
> A dificuldade é, as pessoas. Eles têm família. E ai quem não é pescador é agricultor, e ai as vezes ele tem dificuldade de sair e deixar a sua família e passar 2, ou dias lá em Macapá. E isso é que alavanca a maior dificuldade, sem dúvidas. [...] Mas o que barrava na dificuldade era isso ai, os pais. As vezes, uma mãe, por exemplo, ela se inscreveu como delegada ou escreveram ela como delegada, mas ela tinha 5 filhos pra deixar e não podia

68. O volume de compromissos de ordem pessoal e profissional daqueles que se envolveram nas questões da política, influenciou suas reservas de tempo para atuarem dentro do campo ativamente. Sobre essa questão destacar-se que o tempo livre é identificado por Bourdieu (2007, p. 164-165; 197-198) como um dos recursos críticos para a participação ativa do indivíduo no campo político, sendo os relatos desta natureza considerados fatos corroboradores dessa afirmação do autor.

> levar todos 5 pra participar. E ai o pai também já tinha outro problemas e ai e a distância né. Então esse foi um dos problemas. (Entrevistado D322).

Sobre as dinâmicas de realização das plenárias do Congresso do povo, foram observados relatos que indicaram limitações relacionadas com a logística, mobilização e infraestrutura. As dificuldades de acesso às comunidades (principalmente nos distritos), de transporte (principalmente fluvial), de divulgação, de acessibilidade e de espaço físico para a adequada acomodação dos participantes foram apontados como os principais fatores geradores de incômodos e ausências. O conjunto de narrativas apresentado a seguir, expresso por representantes da prefeitura e de delegados que participaram das plenárias e grupos de trabalho durante a elaboração do Plano Plurianual, possibilita a compreensão dos obstáculos enfrentados.

> As dificuldades eram o acesso às comunidades. A gente teve muita dificuldade por conta de estradas, ruas, chuva, mau tempo, essas coisas eram coisas que atrapalhavam um bocado. (Entrevistado D202).
>
> Na mobilização no meu bairro, por exemplo, a gente tinha que andar um quilometro e meio para chegar no terminal onde era o acesso pra pegar o transporte. Até chegar é muito difícil o acesso. (Entrevistado D315).
>
> Logo no começo, um dos desafios foi a organização. Não só os delegados como até a assembleia. Os diretores do PPA tiveram muita dificuldade e a gente foi se arrumando, pedra por pedra e hoje a gente tá já mais concentrado né. [...]. É por exemplo, transporte pra deslocar os delegados pra sede do congresso, entendeu? Atrasos, tinha atrasos, as vezes faltava o transporte e nisso ia atrasando o congresso. Até hoje ainda existe isso ainda entendeu? Existe e isso é uma briga que a gente tá tentando mas a gente ainda não conseguiu. (Entrevistado D306).
>
> Como todo processo de mobilização, nunca é 100% né. A gente tá acostumada a chegar nos município, nos distritos assim: "*vamos fazer uma conferência: não, não te preocupa que já tá tudo mobilizado*". O PPA

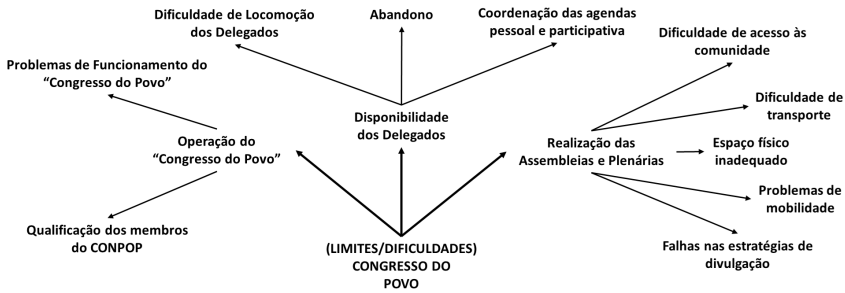
não foi diferente. A gente percebe, não já tá tudo mobilizado. Ao chegar lá tem dois gatos pingados e a gente tem que bater nas portas: "*vamos pra lá, você é importante, vamos pra lá*". (Entrevistado D317).

A maior dificuldade é justamente assim, a questão de estrutura mesmo. Por que digamos assim, infelizmente a gente não tinha, por exemplo, carro suficiente pra pegar um por um. Por que era humanamente impossível tu fazer o trabalho de casa em casa. Então a gente pegou assim, o público que ficou mais concentrado e tava levando para as assembleias pra justamente ter a representatividade de todos os seguimentos, visual, físico enfim. (Entrevistado D303).

A priori onde aconteceu, até então, foi na época, foi na prefeitura da zona norte, e o espaço não tinha o espaço que fosse viável pra gente. [...] Eu fui um que a priori eu não gostei do espaço. Não tinha como fazer, não tinha um lugar adequado, pra gente sentar, fazer as mesas redondas, abrir os leques de discussões. O lugar não era muito atraente, foram montadas tendas. (Entrevistado D312).

Alguns desses obstáculos foram recorrentes no desenvolvimento das atividades do Conselho Popular, especialmente os relacionados ao acesso e ao deslocamento dos delegados para participarem das reuniões e eventos nos quais o CONPOP estava envolvido. A representação e os indicadores de ocorrência e frequência dos limites/dificuldades identificados nas entrevistas, sob a dimensão do Congresso do Povo, constam na Figura 17.

Figura 17- Limites/dificuldades das experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão do Congresso do Povo



Fonte: Elaborado pelo autor

O próximo conjunto de dificuldades observado diz respeito ao campo circunscrito às dinâmicas propriamente ditas de elaboração e execução dos projetos e ações da prefeitura (obras e serviços). Nesse sentido, foram identificados obstáculos nas áreas de sistematização, operacionalização e na própria coordenação da gestão. No que diz respeito à sistematização, as principais dificuldades relatadas foram as relacionadas à tradução e incorporação das propostas advindas das plenárias em programas e ações nas peças oficiais do Plano Plurianual, conforme relata o responsável pela Secretaria Municipal de Planejamento.

> [...] a nossa dificuldade foi consolidar de uma forma que atendesse a população. Que eles não ficassem frustrados porque participar de uma assembleia, solicitar uma demanda e aquela demanda não foi colocada no PPA. Então como técnico, sabíamos que demanda não vai entrar. [...] Então, a nossa maior dificuldade foi priorizar as demandas juntos com o que eles colocaram lá, de que forma a gente ia passar isso pro documento. Então a gente sentiu, a maior dificuldade. Foi isso. De transformar isso em programas, em ações, que todos vão ser atendidos. (Entrevistado D209)[69].

69. As dificuldades relatadas de tradução das demandas sociais, advindas dos fóruns deliberativos, para as peças de planejamento, sinalizam também para possíveis perdas de informações, à medida que a sistematização das falas para a edição e formatação dos documentos é realizada em uma am-

No que se refere à operacionalização das ações, a falta de recursos financeiros e a pouca integração entre os governos municipal e estadual foram destacados como principais elementos limitadores da execução das ações programadas para serem executadas pela prefeitura. A reduzida capacidade de financiamento, além de provocar desgastes para o processo participativo, fez com que a equipe de governo, no decorrer de sua gestão, adotasse uma abordagem mais pragmática de priorização e negociação com a sociedade das ações a serem executadas, conforme se percebe em dois momentos na narrativa de um dos membros da cúpula do governo.

> Há a participação popular. Estas coisas estão relacionadas. E essa história de fazer, "*acupuntura urbana*", a gente não tem dinheiro, para fazer grandes obras, [...] então como não tem dinheiro para grandes obras a gente faz "*acupuntura na cidade*", que é isso que nós viemos fazer aqui (na ação integrada que estava sendo realizada em um dos Distritos de Macapá). É o que a gente faz, consertando as ruas e tudo isso. Só tem algum efeito, mesmo sem dinheiro, por que a gente junta isso com elemento da participação popular. (Entrevistado D211).
>
> Mas a falta de recurso, ela acabou desgastando. Ela criou um *delay* entre o que era decidido e o que a gente realmente conseguia fazer. Isso gerou um desgaste para o Congresso do Povo, para "O Povo no Comando" para a participação popular. Um desgaste e em alguns casos descréditos. (Entrevistado D211).

---

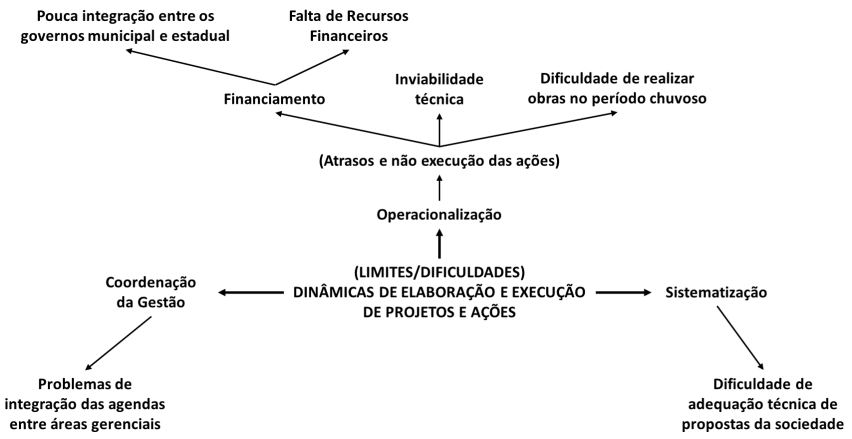
biência separada dos atores demandantes e por técnicos que carregam, em si, arcabouços ideológicos e conceituais particulares que, em várias situações, ressignificam conteúdos, proposições e deliberações. Evidências de impactos da sistematização técnica de propostas em processos participativos de desenvolvimento de políticas públicas no Amapá, foram percebidas por Galindo (2016a; 2016b), tanto na execução do I Ciclo de Conferências de Esporte do Estado do Amapá em 2004 quanto na elaboração participativa do Plano Diretor do Município de Santana em 2005, analisados respectivamente sob as perspectivas dos rituais e das dimensões discursivas.

Também foram relatadas insatisfações relacionadas à dificuldade da prefeitura em honrar com os compromissos assumidos devido às alterações de ordem nas agendas, aos atrasos e à não execução dos serviços. A inviabilidade técnica e dificuldades de realizar obras no período chuvoso também foram apontados como fatores relacionados à insatisfação, conforme se observa nos relatos de representantes, tanto da prefeitura quanto do Conselho Popular.

> Que é um problema de todo processo de participação popular: assume compromisso e não honra. E aí os delegados vão se afastando por que acham que aquilo é uma enganação e foi o que aconteceu também com a gente. (Entrevistado D206).
>
> Então não adianta, eles acabaram comprometendo o cronograma que eles fizeram. E por falar em cronograma então virou piada né. Por que botavam uma planilha de prazos [e] não honravam. [...] Foi os prazos estipulados e não cumprido. Começou com os 100 dias né, que em 100 dias ia arrumar a casa e não arrumou. Então, o prefeito tem um problema com prazo muito grande. Tudo bem que foi empolgação no começo, mas já era pra ter percebido, ou aprendido que não dá pra estipular prazos com a adversidade de problemas que se tem dessa forma, ou pelo menos respeitar a senha da fila né. (Entrevistado D320).
>
> No segundo ano de governo foi um ano difícil. Problemas. A cidade começa a ficar esburacada. A gente não conseguia avançar nesse processo porque a cidade há 20 anos que não sofria nenhuma interferência pesada de pavimentação, de drenagem. [...] Macapá tem um grande problema, ou uma grande realidade, que são seis meses de chuva e seis meses de sol. (Entrevistado D203).
>
> Mas assim, a gente sabe, nós somos Amazônidas. Agora que o verão tá começando, a gente não vai só botar a culpa na chuva. Mas única e exclusivamente quando se trata de obras, e obra é tempo, e o tempo requer sol, e quando dificilmente não se tem sol, dificilmente uma obra avança com chuva. (Entrevistado D309).

Por fim, um relato sobre dificuldades de coordenação da gestão entre áreas também se fez presente nas narrativas de um dos secretários municipais, evidenciando haver também dificuldades na integração entre agendas setoriais da prefeitura. A representação dos limites/dificuldades e de seus indicadores de ocorrência encontram-se dispostos, respectivamente, na Figura 18.

Figura 18- Limites/dificuldades das experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão das dinâmicas de elaboração e execução de projetos e ações



Fonte: Elaborado pelo autor

O relacionamento da equipe da prefeitura com os outros grupos de agentes estudados também foi identificado como dimensão aglutinadora de dificuldades. Alguns pequenos problemas de atendimento por parte dos vereadores foram relatados, mas os obstáculos no acesso dos Delegados e Conselheiros aos secretários e responsáveis pelos órgãos da prefeitura foi um dos elementos mais citados como gerador de insatisfações. A resistência de parte do secretariado e do corpo técnico em atender e compartilhar o monopólio de gestão dos recursos públicos com representantes da sociedade foi percebido por membros do próprio governo municipal como um fator limitante do

processo participativo. Os relatos de um secretário municipal e de um dos componentes da cúpula de governo expressam essa barreira.

> Só que a gente tem alguns problemas. Que alguns secretários também não entendem isso, acha que: "*Pô, vou ter que tá recebendo o cara é enjoado.*". Então a gente tem esse problema também. É um dos até que esqueci de falar no ponto anterior, um dos nossos problema é esse, é a dificuldade de alguns dos nossos gestores entenderem a importância e a legitimidade da participação popular. (Entrevistado D206).
>
> Você não vai acreditar, o meu maior problema foi convencer o público interno. [...] Na fase de elaboração e na fase de execução pior ainda. Os secretários acham que isso era bobagem: "*Isso é bobagem, isso não dá em nada., Eu é que sei, o cara não sabe de nada. Quem sabe sou eu.*". [...] Então, uma das maiores dificuldades foi convencer o meu público interno, especialmente os gestores e os técnicos. (Entrevistado D211).

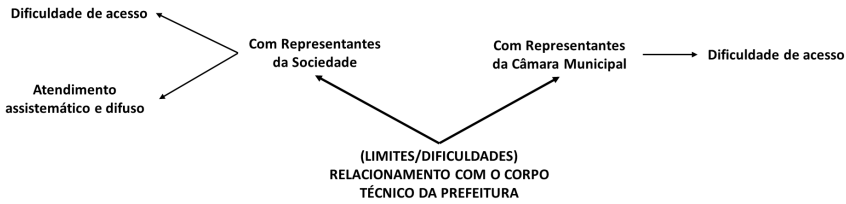
Do ponto de vista de alguns Delegados e Conselheiros, as narrativas externaram claras percepções de falta de interesse por parte da equipe técnica do governo em promover a aproximação da sociedade em suas esferas decisórias e de gestão operacional, comprometendo a plenitude do projeto participativo proposto pela prefeitura no início de sua gestão, conforme se pode perceber nos relatos a seguir.

> Agora, professor eu vou tentar jogar para uma questão maior. Tenho a impressão que há pessoas na gestão que queira limitar a participação popular. Tenho essa percepção já desde, não das assembleias, que foi digamos no início desse processo, mas depois quando a coisa já teve um certo acumulo de participação, Congresso do Povo. Já conversamos com algumas pessoas mais próximas, do próprio conselho, que a impressão que algumas pessoas nas conversas que nós temos que existe assim, um certo limite à essa participação. [...] Uma gestão abrir assim e chamar o povo, isso não é tão simples, e claramente, tem pessoas que compõe o nosso governo, estou falan-

> do especificamente aqui do nosso, eles não querem ver o povo lá dentro não. Eles querem distância, eles querem os problemas dentro de uma sala, com ar condicionado, cafezinho e pronto. (Entrevistado D308).
>
> A partir do momento que a gente se desloca daqui a qualquer órgão público, quando a gente recebe uma porta na cara ali dentro, fica muito difícil de poder reparar o que estão vendo lá no campo. O que o cidadão tá vendo no campo, o que a comunidade está sentindo, se a partir do momento que não existe esse vínculo, o cidadão representante e administração, aquilo fica totalmente descentralizado. A engrenagem está falhando ali dentro. Está faltando algum dentinho da engrenagem pra poder funcionar e se não existe o contato entre a sociedade, administração e o prefeito, é claro que isso não funciona, por que pra funcionar a engrenagem tem que está certa. (Entrevistado D310).
>
> Os desafios maiores, foi a gente adentrar nos órgãos do município por que eram muitas arrogâncias no início. Eles não aceitavam. Muitos secretários não aceitavam a nossa participação. Essa foi uma parte muito complicada por que a gente ia e cavucava tudo. [...] Então, nisso ai eu fiquei triste nessa parte que foi uma barreira realmente muito grande pra ser quebrada, e ainda tem muita barreira. (Entrevistado D318).

Considerando-se a existência do Conselho Popular do Congresso do Povo, previa-se que encaminhamentos e deliberações sobre atendimentos de demandas passariam prioritariamente por essa instância. Entretanto, a forma de atendimento assistemática e difusa dos secretários municipais, por mais que não tenha sido apontada diretamente como uma dificuldade por parte dos agentes envolvidos, foi identificada em relatos de membros da prefeitura, denotando reduzido poder institucional do CONPOP em influenciar agendas executivas de setores da prefeitura. A representação dos limites/dificuldades de relacionamento entre corpo técnico da prefeitura e outros grupos de atores, e os seus indicadores de ocorrência constam, respectivamente, na Figura 22.

Figura 22- Limites/dificuldades das experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão do relacionamento com o corpo técnico da prefeitura



Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, no que se refere às etapas de desenvolvimento de políticas públicas houve relatos que apontaram limites no processo participativo nas fases de execução, controle e avaliação, e na elaboração das outras peças de planejamento orçamentário vinculadas ao Plano Plurianual, mais especificamente as Diretrizes Orçamentárias do Município (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Esses limites foram percebidos por representantes dos três segmentos estudados, e os relatos que melhor expressam essas limitações são os de um dos membros da cúpula do governo, de um membro do CONPOP e de um dos parlamentares da Câmara Municipal, respectivamente apresentados a seguir.

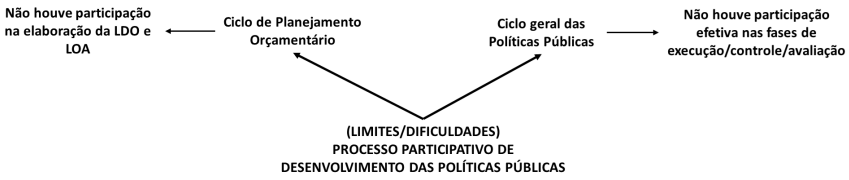
> Como você disse, as prefeituras até conseguem fazer algum tipo de relação de participação na fase de construção da política, da política pública. Mas em geral tem muita dificuldade na fase da execução, por que esse poder verticalizado acaba. Por que esse poder verticalizado acaba tirando essa perspectiva da responsabilidade, da corresponsabilidade [...]. Então, essa é a grande dificuldade de ter a participação popular, em todas as fases, e inclusive no monitoramento e controle e na avaliação. É muito difícil avaliar, fazer esse exercício de avaliação, muito, muito mesmo. (Entrevistado D211).
>
> Por exemplo: hoje nem um delegado não tem essa participação assim direta na execução. Tem na elaboração dos projetos, mais não tem na exe-

cução. Eu acho que a execução que é o maior problema. Porque, se a sociedade tá na execução de um projeto, tem tudo pra ele sair mais em cima do que foi projetado que deixar só por conta de uma empresa, ou de um fiscal. Entendeu? Nós como delegado, como sociedade. (Entrevistado D305).

Por exemplo agora, eu recebi uma cópia da LDO que é a Lei de Diretrizes Orçamentária. Que dentro das peças orçamentaria, nós temos o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentarias e Lei Orçamentaria Anual (LOA). A LDO é importante instrumento de planejamento. Então se ele não tem o viés participativo, e eu faço a crítica, a gestão do pessoal não promoveu. Criou o Congresso do Povo, fez um PPA participativo, mas o desdobramento, se não tiver o desdobramento, se não tiver sequência no processo, há uma interrupção. Ninguém discutiu a LDO, eu não conheço um cidadão que tenha dito, "*olha essa LDO é do ano que vem para o exercício de 2016, houve participação popular*.". (Entrevistado D407).

A representação dos limites/dificuldades identificados na Dimensão das etapas de desenvolvimento das políticas públicas, e seus indicadores de ocorrência, são apresentados na Figura 23.

Figura 23- Limites/dificuldades das experiências adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão do Processo Participativo de desenvolvimento de políticas públicas



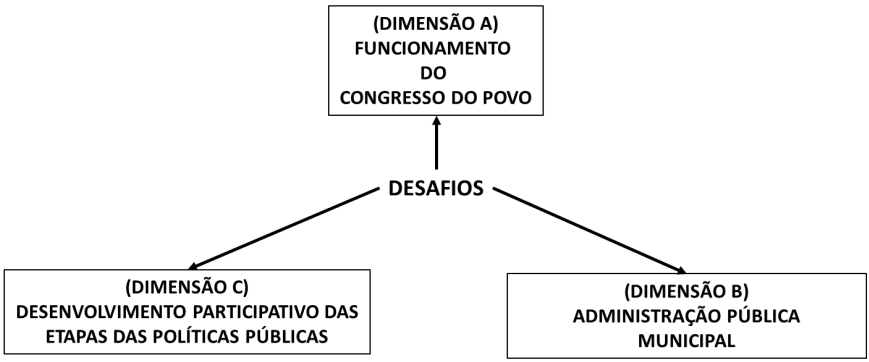
Fonte: Elaborado pelo autor

Vários integrantes dos três conjuntos de interlocutores deste estudo evidenciaram, em seus relatos, desafios inerentes à experiência participativa adotada em Macapá pelo governo municipal nos anos de 2013 a 2016. Esses desafios, percebidos nas narrativas dos entrevistados, são descortinados a seguir.

4.2.4 DESAFIOS

Quando solicitados a se posicionarem sobre a perspectiva do desenvolvimento e aperfeiçoamento do processo participativo vivenciado em Macapá, os entrevistados citaram diversos desafios a serem enfrentados, tendo como eixo central o desenho institucional adotado pela prefeitura municipal. Os respectivos desafios foram agrupados pela similaridade de suas naturezas em três dimensões inter-relacionadas: Funcionamento do Congresso do Povo; Administração Pública Municipal e Desenvolvimento das etapas das Políticas Públicas (Figura 24).

Figura 24-Dimensões relacionadas aos desafios vinculados às experiências participativas adotadas pelo Governo Municipal de Macapá



Fonte: Elaborado pelo autor

Cada dimensão foi estabelecida de acordo com seu vínculo ao processo participativo e com sua característica aglutinadora para cada conjunto de desafios identificados. No Quadro 31 são apresentados os elementos distintivos de cada dimensão que aglutinaram os desafios percebidos pelos atores entrevistados.

Quadro 31- Dimensões aglutinadoras de desafios identificados com a experiência participativa adotada pelo Governo Municipal de Macapá.

DIMENSÃO	SIGNIFICADO
Funcionamento do Congresso do Povo	Relacionada ao desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento do desenho institucional implementado na condução da gestão participativa no Município de Macapá nos anos de 2013 a 2016.
Administração Pública Municipal	Relacionada ao desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento das dinâmicas participativas de gestão e operacionalização dos processos ligados à estrutura burocrática da Administração Municipal.
Desenvolvimento participativo das etapas das políticas públicas	Relacionada ao desenho institucional implementado na condução da gestão participativa nas etapas de elaboração e execução, controle e avaliação das políticas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Deve-se ter em mente o fato de que os desafios apontados pelos atores se apresentam como elementos estreitamente vinculados a avanços, apropriações, conflitos e dificuldades relatados pelos próprios entrevistados e apresentados nas seções anteriores. O resgate que se faz, agora, no presente estudo, volta-se apenas à descrição pontual de cada conjunto de desafios — o que não impede de fazer associações consideradas relevantes —, sem a pretensão de estabelecer análises vinculantes mais detalhadas que apontem causalidades ou direcionalidades promotoras de mudança[70].

Sobre o funcionamento do Congresso do Povo, os desafios relatados estiveram relacionados ao aperfeiçoamento da estrutura e configuração da metodologia participativa (desenho institucional), à melhoria do envolvimento social na gestão da cidade e à ampliação da capacidade participativa. No que se refere ao aperfeiçoamento do desenho institucional, os desafios apontaram a necessidade de melhora da sua infraestrutura e logística de funcionamento (incluindo o Conselho Gestor), de aperfeiçoamento da metodologia do processo participativo adotado (de tal forma que seja ampliada a capilaridade do

70. Estudos que busquem perceber, com recortes mais aprofundados, as características de cada tipo de avanço, apropriação, conflito e dificuldade, identificados nesta pesquisa, e suas mútuas influências na efetividade do processo participativo, são considerados esforços relevantes indicados para aprofundamento dos resultados encontrados no presente estudo.

processo) e de promoção do financiamento efetivo das atividades de gestão da participação desenvolvidas pelo governo municipal, tanto sob o aspecto da dotação orçamentária destinada aos programas quanto das suas aplicações financeiras.

Já, os relatos relacionados ao envolvimento social na gestão da cidade apontaram a redução da descrença com a classe política, a necessidade de arraigar o sentimento de pertencimento e o hábito cultural de conservação da cidade como desafios a serem enfrentados na gestão participativa local.

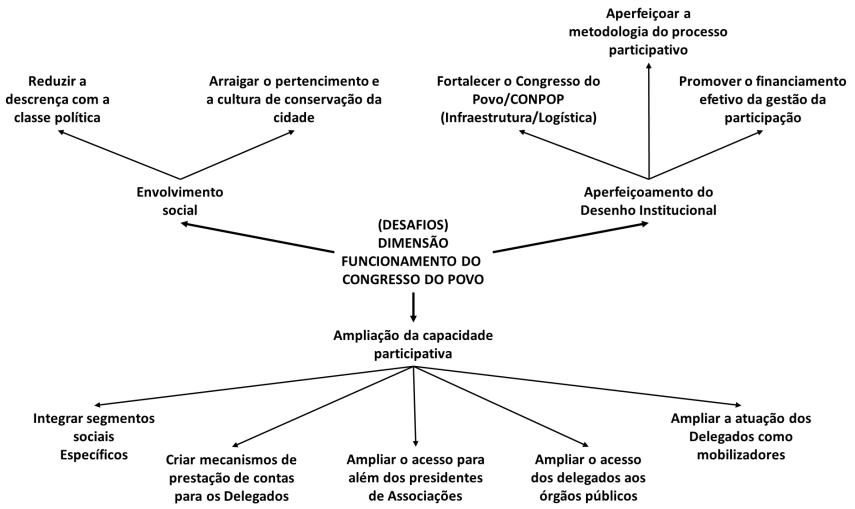
No que se refere ao aumento da capacidade participativa do Congresso do Povo, as narrativas sinalizaram a necessidade da criação de estratégias voltadas à integração de maior número de pessoas nos canais de diálogo abertos com o poder público, através da ampliação do acesso dos delegados aos órgãos da prefeitura; da atuação mais aprofundada dos delegados na qualidade de mobilizadores locais; da ampliação da participação da sociedade para além dos presidentes das Associações Comunitárias; do estabelecimento de mecanismos de prestação de contas das ações dos delegados e da ampliação da participação de segmentos sociais específicos (minorias/segmentos "excluídos", juventude, mulher, negros, etc.). Os relatos que mais expressivamente retratam esses desafios (em especial daqueles relacionados ao acesso à estrutura da prefeitura e com a integração de segmentos específicos) advêm de dois Conselheiros do Congresso do Povo.

> E tem técnico que tem isso, ele se acha assim, numa posição que não precisa discutir, dialogar, conversar, explicar com alguém que não seja dessa área. Infelizmente, isso tem e muito em todos os lugares, mas talvez esse seja um dos desafios muito grande para esse povo organizado que participa: De poder dialogar de igual pra igual né. Assim, olho no olho. (Entrevistado D308).
>
> Bom, acho que o maior desafio hoje é, a gente ter uma prefeitura, além de mais participativa, mais sensível ao olhar da coletividade. Mais sensí-

vel ao olhar do coletivo verdadeiramente. Por que, o coletivo não é só a massa de pessoas normais. Nós temos os negros, nós temos as pessoas com deficiências, que têm as demandas especificas e as demandas particulares, no sentido delas serem próprias, não no sentido delas serem individuais da pessoa. Então, a partir do momento em que a prefeitura se tornar realmente uma instituição mais sensível, e que tenha na sua estrutura pessoas que busquem esse olhar, e tenham ações efetivas, a gente vai gerar uma instituição mais participativa. (Entrevistado D303).

A representação dos desafios identificados sob a Dimensão do Funcionamento do Congresso do Povo, e seus indicadores de ocorrência, estão apresentados na Figura 25.

Figura 25- Desafios relacionados às experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão do funcionamento do Congresso do Povo



Fonte: Elaborado pelo autor

Os desafios identificados nas narrativas dos atores sociais que apontaram enfrentamentos na condução da máquina burocrática e técnica da Prefeitura de Macapá, foram associados à gestão do cor-

po de servidores, à forma com que é conduzida a gestão e ao cumprimento dos prazos normativos de alguns procedimentos administrativos.

O cumprimento de prazos é um grande desafio para as gestões municipais no início do mandato, devido ao fato de as equipes de governo estarem em pleno processo de composição e de avaliação diagnóstica nas mais diversas áreas. Elementos de ordem técnica, administrativa e política se engendram, remetendo os gestores a decisões críticas que poderão gerar impactos em todo o mandato. Esse desafio foi apontado por um dos técnicos de sistematização como um dos mais críticos vivenciados pela equipe de governo no primeiro semestre do mandato.

> [...] e o nosso grande inimigo, o adversário maior, o desafio maior era o tempo. Algo que pra quatro meses, cinco meses nós tinha apenas dois meses pra construir. Mas, ai aceitamos os desafios e dividimos tarefas. E a primeira ação que a gente fez foi essa. (Entrevistado D210).

Sobre a forma com que a gestão é conduzida (na ótica das dinâmicas da burocracia do Estado) percebe-se um dilema constante que acompanha as tomadas de decisão nos mais diversos níveis de governo. Esse dilema diz respeito ao atendimento das deliberações contidas nas peças de planejamento municipal, frente às pressões cotidianas para o atendimento de outras demandas que se apresentam no contexto social. Por mais que se entenda que o planejamento deva ser adotado com graus de flexibilidade, as peças de planejamento também são conideradas significativos instrumentos de gestão e frutos políticos de acordos entre os atores. O desafio de implementar uma gestão que enfrente esse dilema e incorpore, com mais frequência, o planejamento como instrumento central na condução da gestão foi apontado como desafio inerente ao aperfeiçoamento da experiência participativa adotada no Município de Macapá, sendo os relatos de

um dos técnicos de mobilização e o do Secretário Municipal de Planejamento considerados, respectivamente, os que melhor expressaram essa preocupação.

> [...] Aí se torna uma situação que eu vi muitos comentários sobre isso: "*ah, mas isso vai ser mais um documento que vai constar aí. Entendeste? Só pra ter, pra entender a lei.*". Entendeste? (Entrevistado D201).
>
> É como eu falei, o principal desafio não é elaborar um PPA, o principal desafio é fazer com que as pessoas percebam que aquele plano tem que ser executado, entendeu? [...] Então acho que esse é o principal desafio: Fazer com que todos percebam que a peça do planejamento, a peça do Plano Plurianual é a peça mais importante. Entendeu? Não o orçamento. Sabe? [...] Então acho que esse é o maior desafio. Fazer com que a peça do planejamento que é o PPA [seja tirado] do papel, sigam ela, entendeu? Esse eu acho que é o maior desafio de qualquer gestor que esteja na Secretaria de Planejamento. (Entrevistado D209).

No que se refere à gestão do corpo de servidores do município, os desafios identificados apontaram a necessidade de instituir uma cultura participativa em seu quadro técnico, desenvolver experiência em gestão participativa e integrar mais efetivamente as equipes envolvidas nos processos de planejamento, de gestão e de operacionalização dos serviços públicos ofertados pela prefeitura. Dos relatos obtidos nas entrevistas, os que externaram com mais proximidade essas questões foram advindos da técnica responsável pela coordenação de mobilização social do processo de elaboração do Plano Plurianual em 2013.

> Mas eu acho que os grandes problemas eles tão muito pra dentro também da gestão, porque participação popular é uma coisa que você tem que convencer não só pra fora. [...] Então assim, convencer a gestão, eu acho que foi um desafio imenso pra gente. Sabe? Um desafio que mui-

tas das vezes emperrou, porque tinha secretário que, por mais que você conversasse, ele não entendia aquilo. Aquilo não fazia parte da realidade dele, então ele não... [...]. Isso foi assim, algo muito desafiador e é, e continua sendo, não só na gestão de Macapá, na gestão de toda participação popular. (Entrevistado D204)

Eu acho que o maior desafio era conseguir se superar mesmo, sabe? Era conseguir fazer a coisa sem ter experiência. Foi vencer o medo. Muitos, né, era a primeira vez que tavam batendo na porta de alguém. Tinham pessoas que era a primeira vez que tavam ouvindo falar de participação social. (Entrevistado D204)

[...] um dos grandes desafios também foi conseguir trazer uma equipe tão técnica como a equipe da SEMPLA pra comprar essa briga com a gente dentro do PPA. Porque, quando...esse pessoal [disse]: "*Olha, ah, 'vamo' fazer o PPA participativo. Ah, vamo fazer. Tá, tá bom, mas como 'vamo' fazer?*" (Entrevistado D204)

A representação dos desafios agrupados na Dimensão relacionada à condução da máquina burocrática e técnica da Prefeitura de Macapá, e seus indicadores de ocorrência, estão apresentados na Figura 26.

Figura 26- Desafios relacionados às experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão da Administração Pública

Fonte: Elaborado pelo autor

O último conjunto de desafios extraídos das narrativas, diz respeito à Dimensão de Desenvolvimento Participativo das etapas das políticas públicas. Nesse sentido, a implementação de metodologias participativas no ciclo geral das políticas públicas, e no ciclo do planejamento orçamentário, foi apontada como elemento critico na perspectiva do desenvolvimento e aperfeiçoamento da proposta de gestão ampliada implementada pelo governo municipal. A elaboração das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais do município (com a abertura de canais de diálogo consultivos e deliberativos com a sociedade) e a efetivação de mecanismos de participação nas etapas de execução, controle e avaliação das políticas, foram percebidos como desafios vinculados à experiência adotada pela prefeitura. Esses pontos críticos podem, claramente, serem observados nas narrativas de um dos vereadores e de um dos secretários municipais entrevistados, respectivamente.

> Então, achei importante e tem que dá louvor a isso. Agora eu só achei que ela estagnou no PPA. O controle que era para ter sido fortalecido na sequência das peças vindouras, que é a LDO e a Lei Orçamentária LOA, não avançou. Então eu, por exemplo, se hoje eu fosse prefeito de Macapá eu utilizaria a metodologia que inspirou o Congresso do Povo, com as plenárias nos bairros consultando a sociedade, elegendo as prioridades, tirando o eixo temático, mas eu iria dá seguimento metodologicamente para que a sociedade se apoderasse da LDO e da LOA. Quer dizer, como é que eu vou tirar a sociedade da LOA? O que fazer é a LDO. E como gastar, gastar a parte mais importante que é do dinheiro, é onde vai dividir o bolo? Como é que na hora de dividir o bolo eu não convido o povo? Olha só quando chegou: está aqui no início da trajetória e tu chama todo mundo para o PPA, no meio da festa tu exclui metade dos convidados, e na hora de comer o bolo tu divide só com os vereadores? Olha só que contradição. Isso é feio. Eu já falei isso para o prefeito, [cheguei a] dizer: "*Por que o senhor não chama o povo para discutir a LOA? [...] Por que o povo não é*

convidado para essa fase do planejamento, do gerenciamento, de definir? A política pública não é LDO né? É lá que tem os programas e os projetos? O que vai acontecer na cidade?" [...] Então criou. É muito bom o PPA, mas eu faço essa crítica contundente que na LDO e na LOA não existe participação popular nenhuma. (Entrevistado D407).

Então, o que eu sinto é que falta mais aquele acompanhamento da população [...]. "*Ok! Conseguimos*", mas ela não tem que deixar de lado, vamos acompanhar: "*Tá sendo feito. Vamos ver se está sendo feito correto. Vamos ver se está sendo feito com os recursos que foram disponíveis*". Então, esse acompanhamento da população, a gente precisa se conscientizar que a gente pode. Que é dever nosso fazer isso. Então eu acho que é isso que está faltando. (Entrevistado D209).

Ainda sob a Dimensão de Desenvolvimento Participativo das etapas das políticas públicas outros desafios foram identificados nas narrativas, no sentido de estreitar a relação entre os governos municipal e estadual, de diminuir os efeitos das descontinuidades políticas advindas das mudanças de governo e de incorporar as redes sociais nas estratégias participativas. No que se refere às redes sociais[71], as opções e desafios se apresentam integradas ao atual contexto de desenvolvimento em que vive a própria sociedade contemporânea, remetendo a gestão pública a adequações que reconheçam a utilização de novas tecnologias de informação e comunicação como meios a serem integrados nos processos de decisão, planejamento, execução, controle e avaliação de políticas públicas. Nessa perspectiva, um dos relatos que

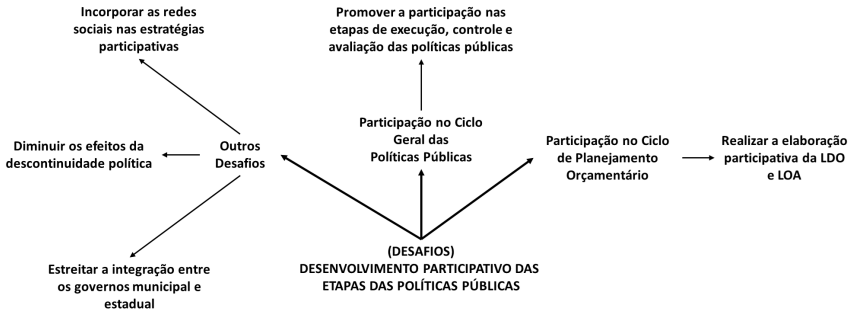
71. O sentido dado às redes sociais neste estudo não se restringe à abordagem à qual se circunscreve o termo como campo de estudo que analisa apenas os vínculos e elos entre atores e grupos dentro do espaço social, usando a teoria de redes como eixo teórico fundante, a exemplo dos trabalhos de Barnes (1987), Fleury (2005) e Marques (2006). Redes sociais são entendidas no contexto do presente estudo "como o conjunto de atores e suas conexões, um sistema de comunicação pela internet que conecta uma rede de pessoas, em uma proposta de compartilhamento, troca de informações e agregação de afinidades", conforme assumido por Gonçalves e Silva (2014, p.85) ao tratarem sobre a construção do sentido da amplitude do diálogo no contexto das redes sociais digitais.

se destacou, como sinalizador de desafios a serem incorporados na agenda de gestão municipal, foi apresentado por um dos principais membros da cúpula de governo.

> Então essa, as redes sociais, a gente precisa. Talvez quem saiba, até ai esteja a saída para uma comissão de fiscalização funcionar. A gente gosta muito disso né. Talvez funcionar virtualmente, talvez funcione melhor do que fisicamente né. (Entrevistado D211).

A abertura de canais de participação da sociedade nas etapas de desenvolvimento de políticas públicas pode ser entendida como um dos elementos centrais nas abordagens que lidam com a questão da democracia participativa, à medida que sinaliza até que ponto as propostas de gestão ampliada avançam dos processos de planejamento para os processos de execução, controle e avaliação das políticas. A representação dos desafios agrupados nessa dimensão, e seus indicadores de ocorrência, estão apresentados na Figura 27.

Figura 27- Desafios relacionados às experiências participativas adotadas pelo Governo de Macapá na Dimensão do Desenvolvimento Participativo das etapas das políticas públicas



Fonte: Elaborado pelo autor

Mesmo que os diversos tipos de avanços, apropriações, conflitos, dificuldades e desafios descortinados tenham sido apresentados se-

paradamente, entre eles existem vínculos que podem ser estabelecidos conforme os recortes que sejam considerados apropriados a cada estudo. A seguir, são apresentadas algumas reflexões sobre vinculações e convergências observadas entre as variáveis que caracterizaram a gestão participativa implementada pelo governo municipal de Macapá.

4.2.5 VINCULAÇÕES E CONVERGÊNCIAS OBSERVADAS

A experiência de implantação de uma proposta de gestão democrática em Macapá, nos anos de 2013 a 2016, em que uma das diretrizes declaradas apontava a intenção de abertura de espaços para o acesso mais ampliado da sociedade nos níveis deliberativos de construção da agenda pública, incorporou vários tipos de avanços, apropriações, conflitos e dificuldades como variáveis típicas de um processo que se mostrou complexo e dinâmico durante os quatro anos de mandato do prefeito.

Com base nas informações colhidas no presente estudo, e analisadas nas seções anteriores, destacam-se cinco características consideradas marcantes da experiência macapaense de implantação da gestão participativa nos moldes institucionais desenvolvidos pelo governo que assumiu a administração pública no ano de 2013: 1) houve significativa mobilização de capital social e de participação da sociedade, através do Congresso do Povo, no estabelecimento de parte da agenda de planejamento da administração pública municipal no primeiro ano de mandato do prefeito; 2) houve reduzida tensão declarada entre membros da Câmara Municipal de Macapá e os Delegados do Congresso do Povo; 3) houve, no decorrer do mandato, uma perceptível e gradual redução dos canais de diálogo abertos entre a Prefeitura Municipal e os representantes da sociedade eleitos pelo Congresso do Povo; 4) houve, durante a segunda metade do mandato de governo, mudança na abordagem dada ao processo de relacionamento com a gestão participativa da prefeitura municipal através

da incorporação de uma estratégia mais pragmática de gerenciamento integrado denominada "Prefeitura na sua Rua" e 5) houve, durante a gestão, um gradual enfraquecimento do Congresso do Povo como instituição participativa. Cada uma dessas características, destacadas como representativas do fenômeno estudado, pode ser considerada efeito proveniente da inter-relação de diversos fatores que atuaram na condição de vetores impulsionadores ou restritivos de mudanças e direcionalidades.

Lançando-se o olhar sobre as variáveis que delinearam os traços do fenômeno participativo vivenciado em Macapá (representadas pelos tipos de avanços, apropriações, conflitos e dificuldades observados), percebem-se algumas convergências específicas relacionadas a cada uma das cinco características enunciadas. Essas convergências entre as variáveis apontam para conexões que, em função dos limites que comportam o atual estudo, devem ser objeto de recortes mais aprofundados em estudos futuros, com o propósito de detalhar com mais estreiteza os vínculos causais e efeitos da inter-relação entre elas.

Primeira Característica — *Houve significativa mobilização de capital social e de participação da sociedade, através do Congresso do Povo, no estabelecimento de parte da agenda de planejamento da administração pública municipal no primeiro ano de mandato do prefeito.*

O enunciado que discrimina essa primeira característica parte do pressuposto, já apresentado em notas anteriores, de que a efetiva participação é identificada pela capacidade dos atores sociais de definirem as agendas políticas de governo (poder deliberativo) e que a efetividade do processo de mobilização do capital social é percebido pelo grau de mobilização de recursos da organização coletiva, da formação dos blocos de poder e da institucionalização da autonomia inserida.

No que se refere à participação, além dos aspectos quantificáveis advindos dos documentos que detalham a realização das atividades de elaboração participativa do Plano Plurianual do Município de Ma-

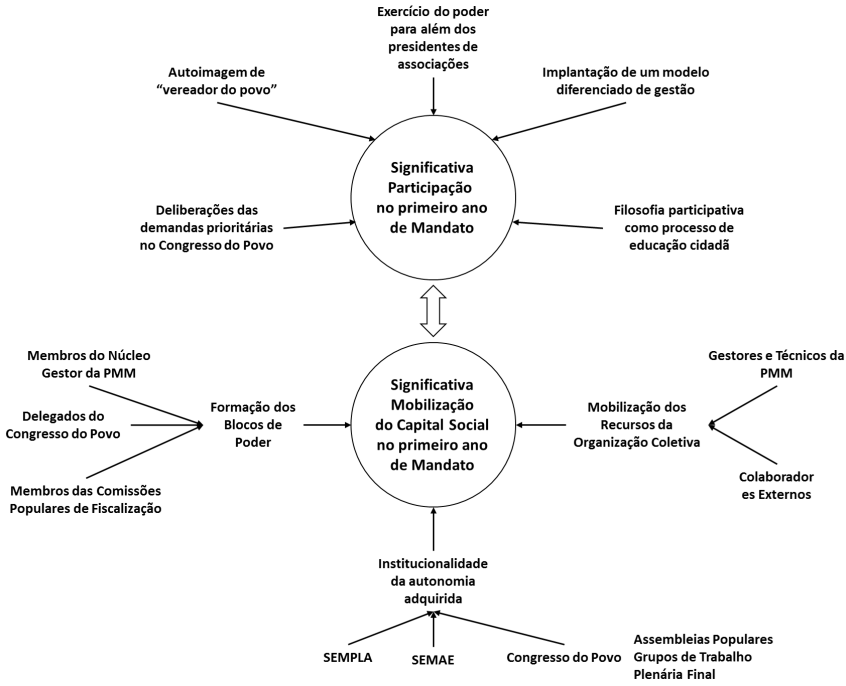
capá em 2013, vários relatos possibilitaram atestar a objetivação da abertura de espaços públicos deliberativos para a definição de prioridades na agenda de planejamento municipal durante o primeiro ano de mandato do prefeito.

Nesse aspecto, as principais convergências observadas estão relacionadas ao empoderamentos e aos avanços percebidos. Nesse sentido, a capacidade de deliberação dos delegados eleitos nas Assembleias Populares, nos Grupos de Trabalho e na Plenária Final do Congresso do Povo, em 2013, se apresentam como variáveis convergentes de destaque ao lado de outros empoderamentos: 1) a capacidade adquirida dos delegados de usar os espaços abertos naquele ano para propor soluções à cidade; 2) o exercício do poder dos moradores e lideranças locais para além dos presidentes de associações; e 3) a autoimagem assumida por alguns delegados de "vereador do povo". Outros dois traços que também assumem caráter de variáveis denotadoras de mudança referem-se aos processos de implantação de um novo modelo diferenciado de elaboração do PPA e de aprendizado adquirido tanto por membros da sociedade quanto por integrantes da própria prefeitura.

Em todo o período analisado, a prefeitura municipal assumiu papel de protagonismo no processo de articulação e criação de ambientes compartilhados de deliberação, no entanto, houve, no primeiro ano de mandato, um elevado esforço de mobilização de capital social com o propósito de promover mudanças. Sob esse aspecto, o conjunto de recursos da organização coletiva mobilizado foi formado pelos grupos de gestores e técnicos da prefeitura, por colaboradores externos que já haviam vivenciado experiências similares em outros estados, e por grupos de moradores e lideranças locais. Os principais blocos de poder formados nesse período foram representados pelos integrantes do núcleo gestor do governo, delegados do Congresso do Povo e integrantes das primeiras Comissões Populares de Fiscalização. No primeiro ano de mandato, a institucionalização da autono-

mia adquirida ancorou-se na estrutura administrativa da prefeitura através da Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários, sendo ampliada na esfera social através do Congresso do Povo em suas assembleias populares, grupos de trabalho, plenária final e, posteriormente, através das comissões populares de fiscalização. O conjunto de variáveis convergentes relacionadas à mobilização do capital social e à participação, no primeiro ano de mandato, está representado na Figura 28.

Figura 28- Variáveis convergentes relacionadas à significativa mobilização do capital social e participação no primeiro ano de mandato



Fonte: Elaborado pelo autor

Legenda: SEMPLA=Secretaria Municipal de Planejamento; SEMAE=Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários.

As evidências obtidas neste estudo indicam significativa mobilização de capital social e participação no início do mandato com o estabelecimento de blocos de poder e institucionalidades voltadas a promover a integração de lideranças das várias localidades do município na gestão da cidade, criando espaços e expectativas.

Segunda Característica — *Houve reduzida tensão declarada entre membros da Câmara Municipal de Macapá e os Delegados do Congresso do Povo.*

Dentro da institucionalidade do Estado, os vereadores são considerados representantes do povo com competência de legislar e fiscalizar as ações do executivo municipal. Com os empoderamentos obtidos pelos delegados, supunha-se que ocorreriam tensões declaradas entre vereadores e membros do Congresso do Povo em torno da legitimidade deliberativa e fiscalizadora frente à condução da máquina pública. Inclusive, houve relatos que apontaram o elevado empoderamento de integrantes do Congresso do Povo a ponto de ter delegados que assumiam a autoimagem de "vereadores do povo".

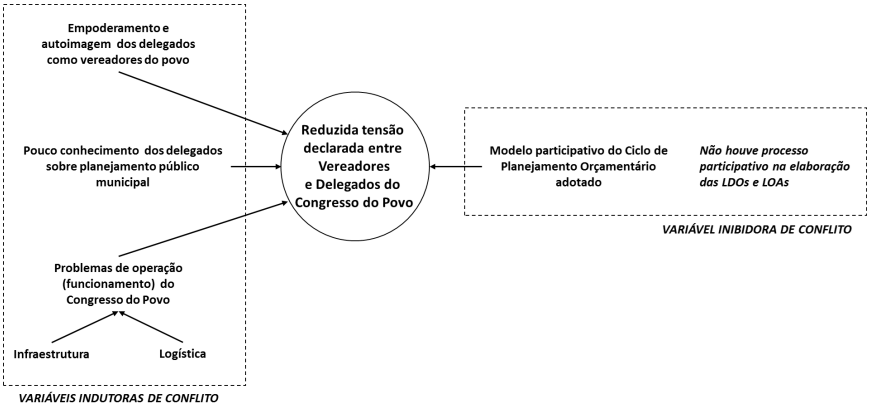
Entretanto, esse quadro não foi explicitamente observado durante a coleta de dados e evidências sobre o processo participativo implementado no município. Os relatos apontaram, inclusive, para uma direção inversa, ao indicarem a presença de um número significativo de vereadores que participaram das assembleias de elaboração do PPA e não haver relatos de atritos entre a Câmara Municipal e membros do Congresso do Povo como instituição gerida pelo CONPOP.

Ao proceder uma análise mais atenta dos dados, percebe-se que, por mais que o empoderamento dos delegados possa assumir o papel de variável indutora de tensão, três outras variáveis convergem na qualidade de inibidoras. Duas dessas variáveis estão diretamente associadas aos limites e dificuldades do processo participativo que envolve a dimensão do próprio Congresso do Povo. A primeira diz respeito ao pouco conhecimento dos delegados/conselheiros sobre as

características técnicas e regulatórias do planejamento público municipal, e a segunda diz respeito à própria precariedade de funcionamento do Congresso do Povo/CONPOP como instrumento público não estatal de gestão e participação popular no âmbito municipal.

Entretanto, a terceira variável considerada inibidora das possíveis tensões entre Câmara Municipal e Congresso do Povo está diretamente relacionada à metodologia participativa utilizada no ciclo de planejamento orçamentário do município e é considerada, neste estudo, o principal fator de afastamento desses dois grupos de atores das arenas de conflito. Ela é identificada como a ausência de processo participativo na elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais que foram submetidas à avaliação, emendas e aprovação pela Câmara Municipal durante cada ano de mandato (Figura 29).

Figura 29- Variáveis convergentes relacionadas à reduzida tensão declarada entre vereadores e membros do Congresso do Povo.



Fonte: Elaborado pelo autor

Nesse contexto, mesmo que membros da sociedade tenham se empoderado das deliberações de parte da agenda executiva de planejamento (através da definição de demandas prioritárias), não houve apropriação efetiva na definição de diretrizes e quantitativo orçamen-

tário a ser lotado nos projetos e ações previstos nas peças de planejamento. Provavelmente, nessa arena, os vereadores estariam à frente do desafio/dilema de compartilhar o poder deliberativo na avaliação e alteração do orçamento municipal com outros atores que se apresentariam também como representantes da sociedade.

Terceira Característica — *Houve, no decorrer do mandato, uma perceptível e gradual redução dos canais de diálogo abertos entre a Prefeitura Municipal e os representantes da sociedade eleitos pelo Congresso do Povo.*

O método participativo de gestão política adotado pelo novo governo que assumiu a administração pública municipal em Macapá, em 2013, encontrou obstáculos de diversas naturezas que se fizeram presentes desde o início do mandato. Os enfrentamentos no primeiro ano pareceram exitosos sob alguns aspectos, em especial no que diz respeito ao envolvimento de uma parcela ampliada de representantes da sociedade nas questões relacionadas à gestão pública municipal e ao estabelecimento de uma instância participativa criada com o propósito de atuar como entidade popular de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, vinculada ao executivo nas esferas do planejamento orçamentário, da política tributária e da realização das obras e serviços públicos.

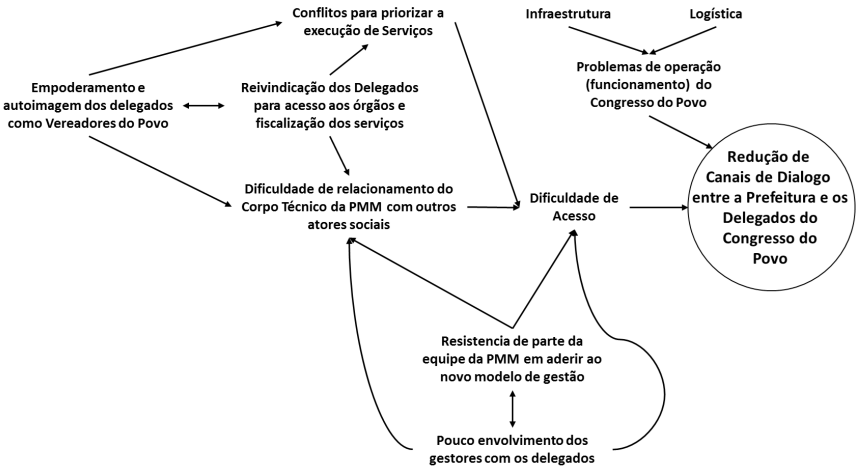
O processo geral de empoderamento dos delegados e de reivindicação do acesso, autorizado pelo prefeito, aos órgãos municipais, se apresentaram como dois fatores geradores de fortes pressões sobre a estrutura da prefeitura a partir do segundo ano de governo. Esse fato deveu-se ao número elevado de demandas a serem atendidas em pleno curso de uma crise fiscal que reduzia ainda mais a capacidade de cumprimento das agendas executivas dos diversos setores da prefeitura.

Constata-se que, além desses dois fatores geradores de pressão (e de conflitos com os representantes da prefeitura para serem atendidos e priorizados na execução de serviços), a dificuldade de aces-

so dos delegados aos órgãos (influenciada por uma cultura de gestão marcada por resistências de membros em aderirem ao novo modelo e de se envolverem com representantes sociais), se destacam como integrantes do conjunto de variáveis influenciadoras no processo gradual de redução dos espaços de dialogo entre a prefeitura e os delegados do Congresso do Povo.

Somado a esse conjunto de variáveis convergentes, os problemas de funcionamento do próprio Congresso do Povo e de seu Conselho Gestor, mostraram-se geradores de enfraquecimento na capacidade de articulação entre os delegados, no sentido de manterem aberto o maior número possível de acessos na estrutura administrativa da prefeitura (Figura 30).

Figura 30- Variáveis convergentes relacionadas à redução dos canais de diálogos entre a Prefeitura Municipal e os delegados do Congresso do Povo.



Fonte: Elaborado pelo autor

Um ponto que vale ser destacado diz respeito ao fato de que a redução dos acessos dos delegados à estrutura da prefeitura, identificada através dos relatos de várias entrevistas, sinaliza dificuldade de sustentar níveis elevados de mobilização de capital social em um am-

biente de forte pressão para solucionar uma quantidade elevada de demandas, com reduzida capacidade de atendimento e um quadro de pessoal ainda não consolidado no que se refere ao consenso político frente aos princípios de gestão participativa.

Quarta Característica — *Houve, durante a segunda metade do mandato de governo, mudança na abordagem dada ao processo de relacionamento com a gestão participativa da prefeitura municipal através da incorporação de uma estratégia mais pragmática de gerenciamento integrado denominada "Prefeitura na sua Rua".*

O Povo no Comando, como diretriz e programa de governo, incorporava, no início do mandato, uma proposta de filosofia de relacionamento com a sociedade que situava o governo em um posicionamento receptivo frente às demandas sociais, propondo um papel de executor das deliberações advindas dos espaços participativos criados pela gestão. Essa proposta de filosofia de relacionamento foi expressa no seguinte *slogan* de governo, bastante utilizado durante a primeira metade de governo: "*O povo decide; a prefeitura faz!*".

Entretanto, houve uma elevada quantidade de demandas oriunda das deliberações ocorridas no Congresso do Povo e de demandas correntes que eram trazidas pelos delegados, ao se apoderarem da autorização cedida pelo prefeito para acessarem os órgãos da administração municipal com o propósito de obterem informações sobre obras/serviços e fiscalizarem as ações implementadas. Inclusive, houve relatos que evidenciaram alguns casos em que as reivindicações de acesso geraram conflitos com os membros da prefeitura no intuito de priorizar execuções de obras e serviços.

Esse conjunto de variáveis indutoras de pressão se agrega a outros fatores convergentes oriundos da própria prefeitura, destacando-se: a reduzida capacidade financeira para atender todas as demandas; a dificuldade da realização de obras no período chuvoso; e a dificuldade de realizar adequação técnica de várias propostas de ação advin-

das da sociedade. Sob a perspectiva financeira, o enfrentamento da crise foi realizado através de uma política de austeridade fiscal e captação de recursos via emendas parlamentares para execução de projetos direcionados ao município. Já, sob a perspectiva da abordagem dada à filosofia de relacionamento com a sociedade, e de atendimento às demandas de obras e serviços, o governo se inspirou nos resultados obtidos pela "Caravana do Povo no Comando" para redirecionar a forma com que vinham sendo conduzidas as relações com a sociedade para atendimento de suas demandas.

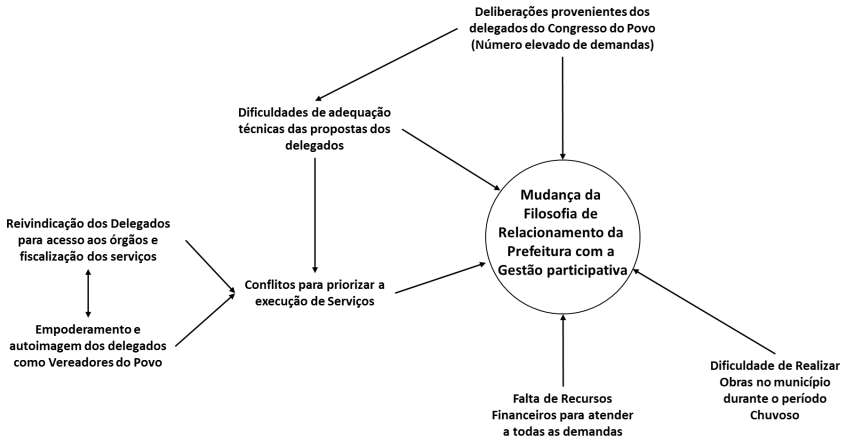
A Caravana do Povo no Comando representou uma iniciativa do governo nos primeiros anos de mandato para realizar, de forma integrada, ações pontuais em bairros e distritos do município com a execução simultânea de obras e serviços públicos demandadas pelas localidades e adequadas conforme negociações diretas dos técnicos com os delegados, moradores e lideranças locais. O modelo adotado nessa iniciativa demonstrou promover a otimização de esforços e economia de recursos, à medida que concretizava (em forma de mutirão) os esforços de vários setores da prefeitura no atendimento de demandas locais, mantendo, ao mesmo tempo, proximidade e diálogo com membros da sociedade.

A transformação dessas iniciativas em estratégia institucionalizada de gestão integrada do processo participativo, a partir da segunda metade do mandato, além de ser considerada alternativa de enfrentamento dos limites percebidos pelo desenho institucional de participação inicialmente adotado, representou uma mudança perceptível na forma com que a prefeitura lidaria com a gestão compartilhada das ofertas de bens e serviços públicos.

Ao assumir o *slogan* "Prefeitura na sua Rua", também houve mudança na postura assumida pela gestão, à medida que foram adotadas abordagens mais pragmáticas de definição das demandas prioritárias a serem atendidas conforme a capacidade da prefeitura, usando, para tanto, deliberações integradas no âmbito das secretarias municipais e

posterior negociação de ajustes com o envolvimento de moradores e lideranças das localidades para além dos delegados do Congresso do Povo (Figura 31).

Figura 31- Variáveis convergentes relacionadas à mudança da filosofia de relacionamento da Prefeitura Municipal com a gestão participativa.



Fonte: Elaborado pelo autor

Essa mudança de abordagem na filosofia participativa, além de sinalizar alteração no processo de mobilização de capital social relacionada aos recursos da organização coletiva (promoção da participação difusa de membros da sociedade no direcionamento das ações), provocou visível enfraquecimento do Congresso do Povo, concebido para atuar na qualidade de instância centralizadora da gestão das dinâmicas participativas de deliberação, controle e fiscalização.

Quinta Característica: *Houve, durante a gestão, um gradual enfraquecimento do Congresso do Povo como instituição participativa.*

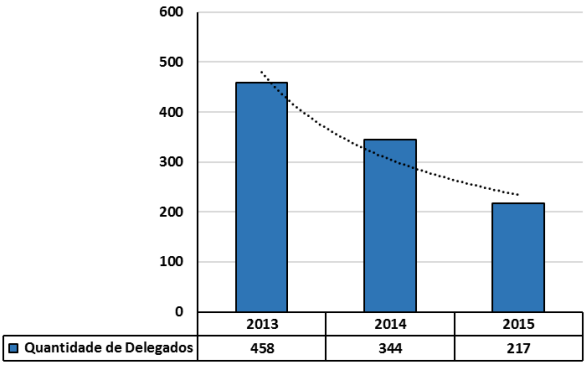
O Congresso do Povo surgiu como marca e expressão representativa da proposta de gestão participativa implantada pelo governo municipal que assumiu a prefeitura de Macapá em 2013. Da metodologia

para elaboração do Plano Plurianual, o Congresso do Povo, a partir do segundo ano de governo, assumiu papel de instituição participativa, gerida por um conselho paritário, com competências consultivas, deliberativas e fiscalizadoras estabelecidas em regimento próprio.

Do ano de 2013 a 2016, o Congresso do Povo assumiu dinâmicas diferenciadas que foram profundamente induzidas pelo governo municipal no papel de mobilizador e estabelecedor das principais pautas da sua agenda de trabalho. Enquanto no primeiro ano de mandato o Congresso do Povo assumia o papel de metodologia participativa para a elaboração do PPA (formando o corpo de 700 representantes sociais que atuariam como delegados na priorização de demandas e fiscalização das ações da prefeitura), no segundo ano, o Congresso do Povo foi transformado em instituição participativa gerida regimentalmente por um conselho composto por 41 delegados na qualidade de membros efetivos. No final do terceiro ano de mandato, os delegados do Congresso do Povo foram mobilizados para se reunirem com o propósito de participar da prestação de contas anual do governo e recompor o conselho gestor com novos membros, em função de desistências e abandonos. Já, no último ano do mandato, não houve mobilização dos delegados e conselheiros do Congresso do Povo para a realização das assembleias populares e plenária municipal para prestação de contas e deliberações.

O processo gradual de enfraquecimento do Congresso do Povo como instância participativa também pode ser identificado através de alguns indícios que se fizeram perceptíveis: a redução do aporte orçamentário direcionado ao Programa "Povo no Comando" (Gráfico 6); a redução do número de delegados credenciados que participaram das plenárias deliberativas anuais do Congresso do Povo (Gráfico 7); e o conteúdo das próprias pautas desenvolvidas nesses fóruns anuais que podem ser extraídas da análise das programações dos três congressos realizados (Anexo D).

Gráfico 7- Número de delegados credenciados nas Plenárias Finais do Congresso do Povo realizadas nos anos de 2013 a 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor.

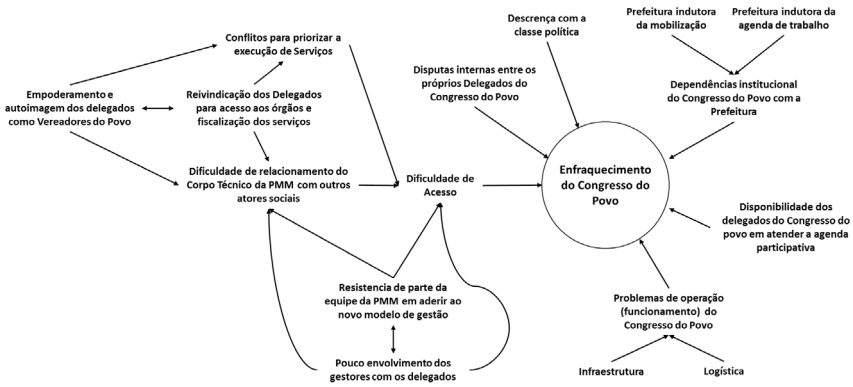
Entretanto, é nos relatos extraídos das entrevistas que se nota com mais clareza esse processo e algumas variáveis convergentes. O Congresso do Povo, como metodologia de elaboração do PPA, denotou ter sido um efetivo mecanismo de inserção social nas camadas deliberativas do estabelecimento das agendas de planejamento municipal. Mesmo não sendo estendido para as outras peças de planejamento orçamentário (LDO e LOA), a abordagem participativa pareceu ter gerado efeitos positivos nas esferas do aprendizado e do empoderamento.

Entretanto, a institucionalidade do Congresso do povo como instância deliberativa e fiscalizadora, por mais que tenha possibilitado a criação de um canal voltado a promover as interlocuções entre a estrutura administrativa da prefeitura e representantes das diversas localidades do município, não conseguiu ser operacionalizada em sua plenitude. Limites e dificuldades relacionados à infraestrutura e logística, associados à elevada dependência institucional do governo municipal como indutor da mobilização da sociedade, despontam como fatores críticos desse processo de enfraquecimento.

Outras variáveis que se mostram convergentes dizem respeito: 1) os limites da capacidade dos delegados e conselheiros em cumprir a agenda participativa; 2) às disputas de poder internas entre os pró-

prios delegados/conselheiros; e 3) às dificuldades de acesso dos delegados e conselheiros aos órgãos da prefeitura, gerando conflitos relacionados à resistência de alguns integrantes da prefeitura em aderirem ao novo modelo de gestão (Figura 32).

Figura 32- Variáveis convergentes relacionadas ao enfraquecimento do Congresso do Povo.



Fonte: Elaborado pelo autor

O processo de enfraquecimento do Congresso do Povo se apresenta como um dos sinais mais expressivos de diminuição da consistência da mobilização do capital social promovido pelo governo municipal na direção de instituir a proposta original de gestão participativa, à medida que a institucionalidade de uma autonomia inserida não foi consolidada, tornando-se ausente no último ano de governo, quando por falta de indução da prefeitura não foram realizadas as assembleias populares e plenária municipal do Congresso do Povo, em 2016.

4.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS: O QUE OS TUCUJÚS TÊM A DIZER

Tendo-se mergulhado nas percepções dos atores envolvidos na elaboração e execução do Plano Plurianual do município de Macapá ,durante os anos de 2013 até 2016, convém tecer algumas considerações

relacionadas à proposta de modelo participativo implementado pelo governo que assumiu a administração pública no ano de 2013.

A primeira consideração está relacionada ao fato de que a proposta de modelo de gestão participativa implantada em Macapá para a elaboração e execução do Plano Plurianual do município, com a criação do Congresso do Povo (e, posteriormente, seu conselho gestor) apresentou evidências que apontaram avanços e empoderamentos. A aproximação da administração pública com a sociedade foi considerada o avanço mais perceptível do modelo de gestão adotado, principalmente nos primeiros anos de mandato. Relatos de aprendizado também marcaram esse processo, tanto por membros da sociedade quanto por integrantes do governo municipal.

Os principais empoderamentos percebidos na etapa de elaboração do planejamento municipal estavam relacionados à capacidade assumida de mediação e gestão de conflitos entre os próprios indivíduos da sociedade nos espaços abertos para deliberações públicas e pelo uso desses espaços também para proporem e deliberarem sobre alternativas de soluções para os problemas da cidade. Após a etapa de planejamento, a reivindicação de acesso aos órgãos da prefeitura foi o traço de apropriação mais percebido entre os representantes da sociedade eleitos pelo Congresso do Povo.

A segunda consideração aponta para o fato de que, por mais que o processo de gestão participativa instituído em terras Tucujús tenha gerado avanços e apropriações, ele também foi acompanhado por conflitos, limites e dificuldades. As principais arenas de conflito percebidas foram configuradas pelas disputas de interesses dos integrantes da prefeitura municipal e dos membros da sociedade.

A busca para assegurar o agendamento e execução de serviços para suas localidades sobressai como interesse subjacente aos principais conflitos identificados entre os próprios membros da sociedade, expressos, geralmente, pela irredutibilidade na defesa de propostas durante as plenárias realizadas na etapa de planejamento e na dispu-

ta pela priorização da execução de obras e serviços durante a etapa de implementação.

Os principais conflitos dos representantes da sociedade com membros da prefeitura municipal estiveram relacionados ao estabelecimento da agenda executiva de prestação de serviços públicos da prefeitura, sendo identificados pela resistência dos representantes da sociedade em aceitarem a inviabilidade técnica de algumas propostas que eram apresentadas e pela disputa entre delegados e gestores/técnicos da prefeitura em relação à priorização da execução de serviços nas localidades. Outro conflito percebido entre membros do governo e representantes da sociedade gravitou em torno da resistência de alguns secretários e de responsáveis pelos órgãos da prefeitura em atender delegados e conselheiros, gerando insatisfações e afastamentos.

No que se refere aos limites e dificuldades relacionados à proposta de gestão ampliada adotada pela prefeitura, se destacam: 1) a pouca experiência e sobrecarga de trabalho da equipe de governo no início do mandato; 2) o pouco envolvimento de alguns gestores com os representantes da sociedade e resistência em aderirem ao modelo de gestão participativa proposto; 3) a não realização de reforma administrativa alinhada às diretrizes da nova política de gestão; 4) o pouco conhecimento dos representantes da sociedade sobre os processos de planejamento municipal; 5) a descrença da sociedade com a classe política; 6) a dificuldade de locomoção dos delegados do Congresso do Povo, e os problemas de infraestrutura e logística relacionados ao seu funcionamento; 7) a falta de recursos financeiros da prefeitura para execução de várias de suas ações programadas; 8) a dificuldade de acesso dos delegados aos órgãos da prefeitura; e 9) a dificuldade de efetivação da abordagem participativa com a mesma magnitude nas etapas execução, controle e avaliação das políticas públicas.

A terceira consideração está relacionada às indicações de desafios vinculados ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da experiência participativa vivenciada no município. Nesse sentido, o aperfeiçoa-

mento do desenho institucional (através do fortalecimento da infraestrutura e de logística) e da manutenção do financiamento da gestão institucionalizada da participação, surgem como desafios inerentes ao funcionamento do Congresso do Povo na qualidade de instituição gerida por um conselho.

Na Dimensão da Administração Pública municipal, os principais desafios estão vinculados ao convencimento dos agentes públicos a adotarem uma cultura participativa em seu ambiente de trabalho e ao desenvolvimento de experiência em gestão pública participativa. Dois outros desafios também surgem como elementos críticos relacionados ao aperfeiçoamento do processo implementado: 1) realizar a elaboração participativa das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias anuais, e 2) manter a dinâmica participativa na execução, controle e avaliação das políticas públicas.

A quarta consideração engloba a identificação de cinco características que distinguem a experiência macapaense realizada no período de 2013 a 2016: 1) no primeiro ano de mandato houve significativa mobilização de capital social e participação da sociedade no estabelecimento de parte da agenda de planejamento do governo através do Congresso do Povo; 2) durante todo o processo houve reduzida tensão entre vereadores e os delegados do Congresso do Povo; 3) no decorrer do mandato percebeu-se uma gradual redução dos canais de diálogo entre a prefeitura municipal e os delegados do Congresso do Povo; 4) depois da segunda metade do mandato o governo alterou a abordagem dada aos processos de relacionamento com a sociedade, implementando uma estratégia mais pragmática de gerenciamento integrado de priorização e negociação de demandas; e 5) ocorreu, no decorrer da gestão, um enfraquecimento do Congresso do Povo como instituição participativa.

Admitindo-se que o modelo participativo instituído pelo governo Tucujú apresenta traços que o distinguem como singular, e que também o associam às várias experiências implementadas em outros mu-

nicípios brasileiros, pode-se, com base na prática vivenciada em Macapá, sugerir pontos para agendas de pesquisas futuras relacionadas às dinâmicas de implementação de estratégias de gestão ampliada que se propõem a integrar a sociedade nos níveis deliberativos e de controle, tanto no planejamento quanto na execução e controle das ações governamentais.

Nesse rol de possibilidades, são indicados estudos voltados a descortinar com mais detalhamento as características dos processos de empoderamento provenientes das diversas estratégias participativas que são adotadas no âmbito municipal e seus impactos na forma pela qual os integrantes da administração pública lidam com o compartilhamento do poder decisório. Também se sugerem estudos que analisem as dinâmicas conflitivas que acompanham a implementação de processos participativos no âmbito local, buscando captar causas, características e consequências sob a perspectiva das continuidades e mudanças.

Pesquisas que proponham verificar as características da mobilização do capital social local, e sua relação com a efetividade das propostas de gestão participativa, também se mostram relevantes. Por fim, inclui-se, nesse conjunto de sugestões, os estudos que concentrem esforços em analisar as convergências entre variáveis relacionadas aos avanços, apropriações, conflitos e dificuldades inerentes à implantação de propostas similares de gestão ampliada em nível local.

5
CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ponto a ser considerado nesta etapa final do estudo recai sobre o fato de que os esforços empreendidos para perceber, de forma mais sistematizada, esse pequeno recorte da realidade Tucujú nasce de um sentimento de compreensão da importância e do poder do processo participativo no estabelecimento da vida coletiva. Esse sentimento de compreensão que, em vários momentos, se confunde com simpatia, torna-se pedra angular do pressuposto de que a abertura de canais de diálogo com a sociedade no estabelecimento das políticas locais deva ser entendida como um componente necessário a ser incorporado às práticas de qualquer governo que se intitule democrático.

Reconhecendo-se que existem diversos mecanismos e formas possíveis de promover esse diálogo, concebe-se que, quanto mais próximos os integrantes da administração pública estiverem dos indivíduos que compõem a sociedade, mais democrática e alinhada estará a gestão no atendimento das necessidades locais, sendo cada experiência considerada específica dentro de seu contexto. Entretanto, vale destacar que o olhar atento sobre os traços que distinguem cada experiência participativa possibilita a identificação de elementos que caracterizam espaços políticos e apontam dinâmicas que promovem continuidades e mudanças.

A proposta de gestão ampliada do Município de Macapá, nos anos de 2013 a 2016, que foi objeto do presente estudo, se apresenta como uma experiência de implantação de um desenho institucional participativo de condução política da coisa pública em um cenário caracterizado pela confluência de três elementos histórico-contextuais.

O primeiro diz respeito ao próprio processo de (trans)formação local que possibilitou, mesmo que tardiamente, o surgimento de Macapá no cenário nacional como um município autônomo na qualidade de capital de uma nova Unidade Federativa da União (estado do Amapá). Esse processo de municipalização e criação do Estado, impulsionado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, marcou o início de uma mudança nas estruturas de poder local, à medida que o município obteve autonomia administrativo-financeira, e a sociedade macapaense, por sua vez, o direito de eleger seus representantes para os cargos de governador e prefeito.

O segundo elemento refere-se ao processo histórico de difusão do ideário participativo no contexto nacional, através das primeiras experiências de gestão participativa dos orçamentos municipais (a partir do final da década de 1980) e dos variados desenhos institucionais de participação implementados nas esferas nacional, estaduais e municipais a partir de 2003. Essa difusão tem estimulado uma parcela crescente de governos municipais a implementarem modelos de gestão participativa na condução da política local, promovendo consultas e compartilhando parte do poder decisório com representantes da sociedade.

O terceiro elemento refere-se à ascensão de um novo grupo político na liderança da Prefeitura Municipal de Macapá, com a proposta de implementar um modelo de gestão inspirado nas experiências de participação social realizadas em outros municípios brasileiros e promover mudanças na cultura de gestão política da administração pública local. Essa ascensão gerou alterações na configuração das relações entre diversos integrantes do tecido social, mantendo con-

tinuidades e promovendo mudanças, expectativas, aproximações e afastamentos.

Os esforços correspondentes a cada etapa do ciclo de pesquisa que integraram o presente estudo buscaram empreender um olhar que possibilitasse a identificação de relevos constantes na trajetória que caracteriza a formação socioeconômica e política da sociedade macapaense e na incorporação das dinâmicas participativas nos processos de gestão municipal. Ao final desta trajetória, as sínteses das reflexões obtidas foram agrupadas em enunciações que assumem o papel de afirmativas (teses) que também vão ao encontro das principais questões norteadores deste estudo.

O conjunto de enunciações, exposto a seguir, incorpora afirmativas contextuais (teses sobre o contexto histórico e político macapaense) e afirmativas baseadas nos recortes dados à gestão municipal sob a perspectiva contemporânea (teses sobre o processo de gestão participativa implementado no período de 2013 a 2016). Vale destacar que esse conjunto de afirmativas engloba alguns elementos de tese que enunciam pontos que nos remetem a novos olhares e nos impulsionam a penetrar, futuramente, com mais profundidade na elucidação de mais detalhes sobre a realidade apresentada. Os Enunciados Contextuais são os seguintes:

ENUNCIADO 1 - "*Além do crescimento e desenvolvimento socioeconômico e político-territorial do estado do Amapá serem considerados tardios sobre a perspectiva fronteiriça e urbanística, a emancipação de Macapá como capital de uma unidade territorial autônoma também é tardia sob o aspecto político-social, devendo-se entender que a conotação 'Macapá Tardia,' longe de assumir uma perspectiva etnocêntrica, representa a condição de uma contemporaneidade caracterizada por um processo secular de formação de uma cultura amazônida possuidora de traços singulares e de tecido social que expressa características próprias de autogestão com uma elite política local ativa*".

ENUNCIADO 2 - "*Por mais que seja uma localidade secular, com uma história político-social profundamente associada à garantia es-*

tratégica da segurança nacional e ocupação territorial do Norte da foz do Rio Amazonas, o crescimento populacional e urbano é recente, com participação expressiva de migrantes, especialmente oriundos do Pará, que integram, em proporções similares, a composição demográfica, tanto da sociedade quanto da elite política local. Estima-se a ocorrência de outra onda migratória para a região, provavelmente impulsionada pelos efeitos da regulamentação da Zona Franca Verde de Macapá e Santana e de novos empreendimentos associados ao agronegócio e provenientes da obtenção de títulos definitivos de terras no Estado".

ENUNCIADO 3 - "*Depois da criação do estado do Amapá, em 1988, até o ano de 2014, aproximadamente 150 lideranças locais têm se apresentado como integrantes de uma elite política possuidora de representatividade para exercer cargos eletivos nas esferas executiva e legislativa. Mesmo havendo a existência de sete prováveis grupos familiares expressivos, que têm disputado e ocupado esses postos na estrutura de poder institucional do município de Macapá e do estado do Amapá, ainda não se pode afirmar a existência de oligarquias familiares tradicionais consolidadas*".

ENUNCIADO 4 - "*Os partidos políticos que atuaram no campo político eleitoral do estado do Amapá (incluindo o Município de Macapá) como principais aglutinadores de candidatos foram o PDT, PSB, PSDB e PT. Já, no que se refere à quantidade de vitórias nos pleitos, observa-se que os partidos que tiveram maior quantidade de candidatos eleitos foram o PDT, PMDB e PSB. Entretanto, estima-se que se futuramente ocorrer um processo de saída de apenas duas lideranças partidárias específicas no PSB haverá forte impacto nos resultados que historicamente o partido vem apresentando*".

ENUNCIADO 5 - "*Existe de uma reduzida integração entre os blocos de lideranças que vêm, historicamente, disputando e ocupando postos na estrutura de poder entre o Município de Macapá e o estado do Amapá. Esse fato recorrente é identificado quando se percebe que as inten-*

cionalidades declaradas pelas gestões municipal e estadual denotam convergências de propósito na direção da promoção do desenvolvimento e bem-estar social, mas se operacionalizam de forma contraditória quando necessitam atuar de forma integrada. Esse fato sinaliza que nas principais clivagens políticas têm envolvido disputas de posicionamento territorial entre grupos familiares, grupos de interesses específicos e de lideranças locais isoladas em detrimento de disputas que envolvam a discussão sobre estratégias e ações políticas integradas que estejam fundamentadas em ideologias programáticas".

Os enunciados sobre o processo de gestão participativa implementado no período de 2013 a 2016 são os seguintes:

ENUNCIADO 6 - "*A intencionalidade declarada dos governos municipais em promover a participação social na gestão de Macapá integrou os processos de planejamento desde os primeiros governos municipais eleitos. Entretanto, essa intencionalidade declarada só se mostra traduzida em programas governamentais, com dotação orçamentária para a gestão institucionalizada da participação nos Planos Plurianuais a partir de 2002 com a criação do Programa Mobilização Social*".

ENUNCIADO 7 - "*O primeiro processo registrado de elaboração participativa de um Plano Plurianual no Município de Macapá foi executado no ano de 2009, sendo caracterizado por uma experiência eminentemente de caráter consultivo, incorporando programas de gestão da participação social com previsão de dotações orçamentárias. Nessa experiência, a participação centrou-se na representatividade de entidades da sociedade civil organizada, havendo um número reduzido de participantes e sem a criação de mecanismos de controle social para a sua implementação*".

ENUNCIADO 8 - "*O primeiro processo participativo de elaboração do planejamento plurianual do Município de Macapá, em caráter deliberativo, foi realizado em 2013, caracterizando-se como sendo a experiência de elaboração que agregou maior número de pessoas do município, instituiu maior número de programas de gestão da participação*

e alocou maior aporte orçamentário nos programas dessa natureza. Essa experiência também foi marcada pela criação de mecanismos de gestão e fiscalização social para a implementação do respectivo Plano, através da criação de Instituições Participativas, entre as quais o Congresso do Povo (composto por um Conselho Diretor) e Comissões Populares de Fiscalização".

ENUNCIADO 9 - "*A proposta de modelo de gestão participativa implantada no Município de Macapá, durante o período de 2013 até 2016, caracterizada por um desenho institucional que propunha a integração de membros da sociedade na elaboração e execução do Plano Plurianual do município, através da criação do Congresso do Povo, e, posteriormente, do conselho gestor, apresentou evidências que apontaram avanços e empoderamentos".*

ENUNCIADO 9.1 - "*A aproximação da administração pública municipal com a sociedade foi o avanço mais perceptível do modelo de gestão adotado, principalmente nos primeiros anos de mandato, havendo aprendizado, tanto de membros da sociedade quanto de integrantes do governo municipal".*

ENUNCIADO 9.2 - "*Os principais empoderamentos na etapa de elaboração do planejamento municipal foram relacionados à capacidade assumida de mediação e gestão de conflitos entre os próprios indivíduos da sociedade, nos espaços abertos para deliberações públicas e do uso desses espaços pelos respectivos membros da sociedade, para proporem e deliberarem sobre alternativas de soluções para os problemas da cidade. Após a etapa de planejamento, a reivindicação, por parte dos representantes da sociedade eleitos pelo Congresso do Povo, para ter acesso aos órgãos da prefeitura foi o traço de apropriação mais percebido".*

ENUNCIADO 10 - *Por mais que o processo de gestão participativa instituído em terras Tucujús tenha gerado avanços e apropriações, ele também foi acompanhado por conflitos, limites e dificuldades".*

ENUNCIADO 10.1 - "*A busca para assegurar o agendamento e execução de serviços para suas localidades sobressaiu como interesse sub-*

jacente dos principais conflitos entre os próprios membros da sociedade, expressos, geralmente, pela irredutibilidade na defesa de propostas durante a etapa de elaboração do Plano Plurianual de Macapá e na disputa pela priorização da execução de obras e serviços durante a sua implementação".

ENUNCIADO 10.2 - "*Os principais conflitos dos representantes da sociedade com os membros da prefeitura municipal de Macapá estiveram relacionados ao estabelecimento da agenda executiva de prestação de serviços públicos da prefeitura, sendo identificados através resistência de indivíduos da sociedade em aceitarem a inviabilidade técnica de algumas reivindicações e através das disputas entre delegados, gestores e técnicos pelo estabelecimento da ordem de execução de obras e serviços. Outro conflito percebido entre membros do governo e representantes da sociedade gravitou em torno da resistência de alguns secretários e responsáveis de órgãos da prefeitura em atender delegados e conselheiros, gerando insatisfações e afastamentos".*

ENUNCIADO 10.3 - "*No que se refere aos limites e dificuldades relacionados à proposta de gestão ampliada adotada pela Prefeitura de Macapá nos anos de 2013 a 2016, se destacam: 1) a pouca experiência e sobrecarga de trabalho da equipe de governo no início do mandato; 2) o pouco envolvimento de alguns gestores com os representantes da sociedade e resistência em aderirem ao modelo e gestão participativa; 3) a não realização de reforma administrativa alinhada às diretrizes da nova política de gestão; 4) o pouco conhecimento dos representantes da sociedade sobre os processos de planejamento público municipal; 5) a descrença da sociedade com a classe política; 6) a dificuldade de locomoção dos delegados do Congresso do Povo e os problemas de infraestrutura e logística relacionados ao seu funcionamento; 7) a falta de recursos financeiros da prefeitura para execução de várias de suas ações programadas; 8) a dificuldade de acesso dos delegados aos órgãos da prefeitura; e 9) a dificuldade de efetivação da abordagem participati-*

va com a mesma magnitude nas etapas de execução, controle e avaliação do Plano Plurianual".

ENUNCIADO 11- "*Cinco características distinguem a experiência macapaense de implementação de um modelo de gestão participativa realizada no período de 2013 a 2016: 1) no primeiro ano de mandato houve significativa mobilização de capital social e participação da sociedade no estabelecimento de parte da agenda de planejamento do governo através do Congresso do Povo; 2) durante todo o processo houve reduzida tensão entre vereadores e delegados do Congresso do Povo, principalmente pelo fato de os dois conjuntos de atores não estarem em uma mesma arena de conflitos de interesses relacionados ao planejamento orçamentário do município; 3) no decorrer do mandato percebeu-se uma gradual redução dos canais de diálogo entre a prefeitura municipal e os delegados do Congresso do Povo; 4) depois da segunda metade do mandato, o governo alterou a abordagem dada aos processos de relacionamento com a sociedade, implementando uma estratégia mais pragmática de gerenciamento integrado de priorização e negociação de demandas; e 5) ocorreu, no decorrer da gestão, um perceptível enfraquecimento do Congresso do Povo como instituição participativa".*

Não há a intenção, aqui, de se avançar no domínio da pragmática, no entanto, frente aos resultados gerados, julga-se propício tecer uma proposição fundamentada no pressuposto da mudança direcionada ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento da experiência vivenciada em Macapá. Dessa forma, partindo-se do desenho de gestão adotado pela Prefeitura Municipal de Macapá nos anos de 2013 a 2016, e das percepções sobre seu processo de implantação, depreende-se a necessidade de redução da centralidade do governo na gestão das Instituições Participativas e da efetiva ampliação do processo participativo para além das etapas iniciais de elaboração do PPA, LDO e LOA, visando superar as dificuldades encontradas no acompanhamento das ações de fiscalização e controle, e também no acesso dos representantes da sociedade aos vários setores da prefeitura.

Nesta etapa do estudo, vale chamar a atenção para o fato de que a produção do conhecimento e sua difusão são fundamentais para o desenvolvimento humano e promoção de mudanças. Consequentemente, algumas alternativas de desdobramentos deste estudo se apresentam como opções de continuidade do caminho que se acaba de percorrer.

Na Dimensão da Institucionalidade, a criação de um grupo de trabalho que busque monitorar os processos e dinâmicas de gestão pública no estado do Amapá, e em seus municípios, surge como alternativa de plataforma local indutora de produção e difusão de conhecimentos sobre o tema. Esse grupo, aqui denominado "*Observatório Tucujú de Gestão da Participação e Políticas Públicas*", incorporaria as seguintes linhas de monitoramento consideradas fundantes para a percepção das transformações locais: 1) Elites Políticas e Processos Eleitorais; 2) Gestão da Participação e Movimentos Sociais e 3) Gestão Pública e Desenvolvimento Local.

Na Dimensão da Agenda de Pesquisa local sugerem-se alguns pontos de pauta considerados relevantes, dentre os quais podem ser destacados os estudos voltados para: 1) elucidar as estruturas de poder local, envolvendo análise sobre as estratégias de obtenção e manutenção de poder das elites políticas; 2) perceber as configurações dos blocos ideológico-partidários locais, analisando as relações e posicionamentos dos partidos e lideranças no campo político-eleitoral; 3) verificar as relações de pertencimento e identidade dos integrantes da sociedade macapaense com a cultura política local; 4) identificar os traços e características das estratégias de desenvolvimento local declaradas e implementadas pelas administrações municipais, visando perceber continuidades e rupturas; 5) analisar as características das estruturas e dinâmicas das Instituições Participativas e suas efetividades na implantação de políticas públicas locais em suas diversas fases de desenvolvimento; 6) perceber as relações entre empoderamento e estratégias participativas de desenvolvimento de políti-

cas públicas; 7) analisar os efeitos das tensões entre atores nas arenas de conflito de interesses que se configuram no campo político local; e 8) descortinar configurações e processo de mobilização de capital social no desenvolvimento das políticas públicas locais.

Ao finalizar esta trajetória ressalta-se que há sempre novos desafios a enfrentar, os quais impulsionam o ato de caminhar em direção ao conhecimento, fazendo com que se perceba o quanto é necessário dar um passo a mais. E nesse passo a mais acolhe-se o claro sentimento de que percursos subsequentes de produção de saberes sobre os processos de participação social no desenvolvimento das políticas locais serão trilhados e novos horizontes explorados e expandidos.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Joselito Santos; FERNANDES, Aristóteles Viana. Amapá Produtivo: possibilidades e desafios do desenvolvimento do estado. *Revista T&C Amazônia*. Amazonas, v.5, n.14, 2008, p. 83-90. Disponível em: <http://www.fucapi.br/tec/edicoes-anteriores/>. Acesso em: 18 fev. 2014.

ABRANTES, Joselito Soares. *(Des)envolvimento local em regiões periféricas do capitalismo:* limites e perspectivas no caso do Estado do Amapá (1966-2006). Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. *A mobilização do capital social no Brasil:* O caso da reforma sanitária no Ceará. São Paulo: Editora Annablume, 1999.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n.13, 2014, p. 7-17. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n13/a01n13.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANNS, Klaus. (Org.). *Participação cidadã*: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p.15-60.

ALCÂNTARA JÚNIOR, José O. Georg Simmel e o conflito social. *Caderno Pós Ciências Sociais-UFMA*, v. 2, n.3, p. 7-15, 2005. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/222/154>. Acesso em: 20 jun. 2015.

ALMEIDA, Debora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.109-123. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. *A gestão participativa em administrações municipais:* análise as experiências de Natal e Maceió. 2006. 209 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2006.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: _____. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*: novas leituras. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2000. p.15-57.

AMAPÁ, Governo do Estado. *Amapá:* Programa de Desenvolvimento Sustentável. Macapá: Governo do Estado do Amapá, 1995.

AMAPÁ, Governo do Estado. *Plano de Desenvolvimento Integrado-Amapá Produtivo.* Macapá: Governo do Estado do Amapá, 2005.

AMARAL, Marcio Douglas Brito; MELO, Alan Patrick Coimbra. Loteamentos fechados em cidades médias da amazônia: um estudo do Residencial San Marino (Macapá-AP). Revista Acta Geográfica. Boa Vista, v.7, n.14, 2013, p. 25-43. Disponível em: <revista.ufrr.br/actageo/article/view/967>. Acesso em: 15 mai. 2016.

AMARAL, Ribeiro do. *Fundação de Belém do Pará:* Jornada de Francisco Caldeira de Castelo Branco em 1616. Brasília: Senado Federal, 2010.

ARAÚJO, Cléo Farias de; ARAÚJO, Maria Zenaide Farias de. *Dicionário de Amapês:* A língua falada no Estado do Amapá. Macapá: Cléozen Editora, 2012.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação.

Brasília: IPEA, 2011. p.13-25. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação social no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n.1, 2008, p. 43-64. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2013.

AVRITZER, Leonardo. Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. In: FÓRUM SOCIAL BRASILEIRO, 1.,2003, Belo Horizonte. *Anais*... Brasília: Cáritas Brasileira, 2003. p.1-28. Disponível em: <https://issuu.com/smagc/docs/limites_e_potencialidades_da_expans> Acesso em: 23 out. 2014.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009a.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Revista Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009b. p.27-54.

BARBOSA, Coaracy Sobreira. *Personalidades ilustres do Amapá*: 130 Biografias de personagens que ajudaram a construir o Amapá. Macapá: Departamento de Imprensa Oficial, 1997.

BARBOSA, Raimundo Gomes. Planejamento urbano e segregação socioespacial na cidade de Macapá. Revista *PRACS-Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*. Macapá, v.6, n.6, 2013, p. 135-148. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BARCELLOS, Annibal. Discurso proferido na 110ª Sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 24 de julho de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, 25 jul. 1987, p. 3582-3583. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/104anc25jul1987.pdf#page=> Acesso em: 12 jun. 2016.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARNES, J.A.. Redes Sociais e processo político. In: FELDMAN-BIANCO, Bela. (Org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas*: Métodos. São Paulo: Global Universitária, 1987. p.159-193.

BARREIRA, Irlys Alencar Firmo. Participação: experiências, significados e rede de poderes em municípios cearenses. In: HEREDIA, Beatriz Maria Alasia; BEZERRA, Marcos Otávio; PALMEIRA, Moacir; CORADINI, Odaci Luiz. (Orgs.). *Política, governo e participação popular*: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p.167-189.

BARROS, Joana da Silva. *Participação popular em Belém:* a experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo e a sociabilidade política brasileira. 2012. 172 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2012.

BERENJI, Jorge; ALBUQUERQUE, Raymundo Nonato Moraes de. *Termos de referência para o Plano de Ação Imediata de Macapá.* Macapá: Território Federal do Amapá, 1949.

BEZERRA, Marcos Otavio. Formas de participação popular e produção de interesses coletivos: observações a partir de duas experiências no Estado do Rio de Janeiro. In: HEREDIA, Beatriz Maria Alasia; BEZERRA, Marcos Otávio; PALMEIRA, Moacir; CORADINI, Odaci Luiz. (Orgs.). *Política, governo e participação popular*: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p.111-166.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*: A filosofia política e as lições dos clássicos. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Vol.1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 3. ed. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2011.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n.5, 2011, p. 193-216. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6274>. Acesso em: 12 fev. 2014.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. In: _____; NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs.). *Escritos de Educação*. 11. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas*: sobrea teoria da ação. 9. ed. Campinas-SP: Papirus, 2008.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *O processo partidário-eleitoral brasileiro:* padrões de competição política (1982-2002). São Paulo: Humanitas-Fapesp, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para Discussão-9. Brasília: MATRE/ENAP, 2001. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 fev. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n.1, p. 5-41, 1996. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 18 fev. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n.1, p. 5-41, 1998. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>. Acesso em: 18 fev. 2013.

BRITO, Jaqueline Ferreira de Lima. *A Fortaleza de Macapá como monumento e a cidade como documento histórico*. 2014. 265f. Dissertação (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural). Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro-RJ, 2014.

BRITTO, Antonio; PRADO, Édi; COLIBRI, Valmiro. *Perfil do Amapá:* político, histórico, cultural, econômico, didático, turístico. Macapá: Colibri P&P, 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: _____. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p.241-278.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.48, n.1, 2013, p. 55-82. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16047/14874>. Acesso em: 20 mar. 2015.

CÂMARA Municipal de Macapá. *História*. Site Oficial da Câmara Municipal de Macapá. Postado em 04 abr. 2015. Disponível em: <www.macapa.ap.leg.br/institucional/historia>. Acesso em: 28 ago. 2016.

CAMPOS, Roberto Júnior de Almeida. A Territorialidade e o modo de vida em áreas quilombolas: o caso do quilombo Curiaú-Macapá-AP. In: LOMBA, Roni Mayer; RANGEL, Katia de Souza; DA SILVA, Geovane Grangeiro; DA SILVA, Marcelo Gonçalves. (Org.). *Conflito, territorialidade e desenvolvimento:* algumas reflexões sobre o campo amapaense. Dourados-MS: Editora UFGD, 2014. p.41-57.

CANTO, Fernando Pimentel. *Vertentes discursivas da Fortaleza de São José de Macapá:* das cartas dos construtores às transformações e apropriações simbólicas contemporâneas. Macapá: Editora Universidade Federal do Amapá, 2014.

CANTUÁRIA, Eliane Ramos; RIBEIRO, Adalberto Carvalho. Atores na governança da AP do rio Curiaú: relações nem tanto harmoniosas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 2012, Belém-PA. *Anais...* Belém-PA: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Socie-

dade-ANPPAS, 2012. p. 1-9. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT3-901-689-20120711072713.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

CAPUANO, Ethel Airton. Construtos para modelagem de organizações fundamentadas na informação e no conhecimento no serviço público brasileiro. *Revista Ciência da Informação*, v. 37, n. 3, p. 18-37, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v37n3/v37n3a02>. Acesso em: 18 fev. 2013.

CASTRO, Nadir Silva; FOELKEL, Celso E.B.; GOMIDE, José Lívio. Aproveitamento industrial da madeira de Gmelina arbórea roxb. para a produção de celulose. *Revista Árvore*. Viçosa, v. 3. n.1, 1979, p. 28-46.

CAVALCANTE, Pedro Luz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/168/173>. Acesso em: 20 out. 2013.

CHAGAS, Marco Antônio. (Org.). *Sustentabilidade e gestão ambiental no Amapá*: saberes tucujus. Macapá-AP: Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amapá-SEMA, 2002.

CHELALA, Charles Achar. *Magnitude do Estado na socioeconomia amapaense*. Rio de Janeiro: Publit, 2008.

CHILCOTE, Ronald H.. *Transição capitalista e a classe dominante no nordeste*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1990.

COLIBRI, Valmiro. João Henrique Rodrigues Pimentel: O Panan virou prefeito de Macapá. In: _____. *O poder municipal do Amapá no novo milênio*. Macapá: Colibri P&P, 2002.

COLIBRI, Valmiro. *Panorama Municipal do Amapá 2010-2012*. Macapá: Colibri P&P, 2012.

CONGRESSO *do Povo*. Prefeitura Municipal de Macapá. (Dossiê do Processo de Elaboração do Plano Plurianual Participativo do Município de Macapá 2014-2017). Macapá-AP: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral-PMM, 2015.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.137-149. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

COSTA, Jodival Maurício da; SACRAMENTO, Kelvin de Almeida. Evolução urbana e questões socioambientais: um estudo de caso da ocupação das margens do Rio Amazonas no bairro de Araxá, Macapá,-Amapá-Brasil. *Revista Geográfica de América Central*. Costa Rica, n.56, 2016, p. 289-305. Disponível em: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/8105/9128>. Acesso em: 15 jul. 2016.

COSTILLA, Lucio Oliver. Estado e políticas públicas na América Latina: as transformações que vêm do sul. In: Souza, Fernando José Pires de. (Org.) *Poder e políticas públicas na América Latina*. Fortaleza: Edições UFC, 2010. p.59-71.

CRUZ, Paulo Márcio. A democracia representativa e a democracia participativa. *Revista* Brasileira de *Direitos Fundamentais e Justiça*. Rio Grande do Sul, v.4, n.13, 2010, p. 202-224. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/13_Dout_Nacional_7.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010.

D'HAUTEFEUILLE, Madeleine Boudoux. A fronteira num jogo de poder multiescalar: A França, a Guiana e a ponte sobre o Oiapoque. *Revista PRACS-Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*. Macapá, v.2, n.2, 2009, p. 1-17. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em: 15 jul. 2016.

DA COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *RAP-Revista de Administração Pública*, v. 42, n.5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

DA COSTA, Paulo Marcelo Cambraia. *Na Ilharga da Fortaleza, logo ali na beira, lá tem o regatão:* os significados dos regatões na vida do Amapá-1945 a 1970. Belém: Editora Açaí, 2011a.

DA COSTA, Paulo Marcelo Cambraia. Nesse sertão não nomeio nenhum cabo de canoa: o público e o privado na amazônia portuguesa do século XVII. In: AMARAL, Alexandre Souza; OLIVEIRA, Augusto; SANTOS, Dorival da Costa dos; DA COSTA, Paulo Marcelo Cambraia; LOBATO, Sidney da Silva. (Org.). *Do lado de cá:* fragmentos de história do Amapá. Belém: Editora Açaí, 2011b. p.21-36.

DA SILVA, Ana Regina Ferreira da. *Perspectivas das políticas territoriais na Faixa de Fronteira Internacional da Amazônia Oriental Brasileira:* Estados do Pará e Amapá. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

DA SILVA, Elielson Carneiro. *A democratização em questão:* a dinâmica e os resultados da participação no orçamento participativo de Araraguara. 2012. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2012.

DA SILVA, Márcia. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. *Revista Sociedade & Natureza*. Uberlândia, v. 20, n.2, 2008, p. 69-78. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n2/a04v20n2.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

DA SILVA, Maura Leal. *A (Onto)gênese da nação nas margens do território nacional*: "O projeto janarista territorial para o Amapá(1944-1956)". 2007. 179f. Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade católica de São Paulo, São Paulo-SP, 2007.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>. Acesso em: 15 mar 2013.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. (Orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 13-91.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia:* Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu. Lei orçamentária: processo legislativo. *Revista Informação legislativa*, v. 33, n. 129, p. 157-162, 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176389/000506406.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 out. 2013.

DE ALMEIDA, Candido Mendes. *Atlas do Império do Brasil*: comprehendendo as respectivas divisões administrativas, eclesiásticas, eleitorais e judiciais. Rio de Janeiro: Lithographia do Instituto Philomathico, 1868. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/179473>. Acesso em: 12 abr. 2016.

DE ALMEIDA, Candido Mendes. *Pinsonia*: elevação do território septentrional da Província do Grão-Pará à categoria de Província com essa denominação. Rio de Janeiro: Nova Typographia de João Paulo Hildebrant, 1873. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/221695>. Acesso em: 12 abr. 2016.

DE ALMEIDA, Débora Rezende. Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: DA SILVA, Eduardo Moreira da; BARROS, Leonardo Soares (orgs.). *Experiência de participação institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013. p. 11-19.

DE ARAÚJO, Renata Malcher. *As cidades da Amazônia no século XVII:* Belém Macapá e Mazagão. Porto: Faup Publicações, 1992.

DE AVILA, Dione Ferreira; ALLEBRANDT, Sérgio Luis. Participação social na elaboração do Plano Plurianual. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNIJUÍ, 2014, Ijuí-RS. *Anais...* Ijuí-RS: Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul-UNIJUÍ, 2014. p. 1-6. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/3645/3041>. Acesso em: 15 mai. 2016.

DE CASTRO, Maria Luiza; PORTO, Jadson Luis Rebelo. Ponte Brasil-Guiana Francesa: os paradoxos da integração em um contexto multi-escalar. *Oikos- Revista de economia heterodoxa*. Rio de Janeiro, v.6, n.1, 2007, p. 51-75. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/18/14>. Acesso em: 20 jun. 2015.

DE OLIVEIRA, Francisco Mesquita. Desafios da participação popular no poder local. In: HERMANNS, Klaus. (Org.). *Participação Cidadã:* Novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Editora Expressão Gráfica, 2004. p. 87-99.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

DE SOUSA, Fernando José Pires. (Org.); CARLEIAL, Adelita Neto; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. *Poder e políticas públicas na América Latina*. Fortaleza: Editora da Universidadde Federal do Ceará, 2010.

DE SOUZA, Ana Claudia Machado. *Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação*: As cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local. 2014. 120f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Amapá, Macapá-AP, 2014.

DE SOUZA, Marcelo Lopez. Participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: um balanço e algumas questões. In: HERMANNS, Klaus. (Org.). *Participação Cidadã:* Novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Editora Expressão Gráfica, 2004. p. 101-109.

DIAS, Ana Olga da Silva. *A organização da educação no território federal do amapá: do "ideal" ao real, do liberal ao conservador (1943-1958)*. 2014. 224f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG, 2014.

DOMINGO, Mariano Custea. Pinsonia, el estado que pudo ser: grandes honores geográficos truncados. *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales Erebea*. Huelva-Espanha, n.4, 2014, p. 199-224. Disponível em: <http://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/erebea/article/view/2504>. Acesso em: 12 abr. 2016

DOS SANTOS, Elizeu Corrêa Dos. *A modernização do centro antigo de Macapá (1943/2005)*: Políticas Públicas desmemoriadas e superficiais. 2010.

119f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas). Universidade Estadual do Ceará, Macapá-AP, 2010.

DOS SANTOS, Fernando Rodrigues. *Amapá no Século XV*: rota de expedições de reconhecimento. Belém: Grafi-Certa, 2003.

DOS SANTOS, Fernando Rodrigues. *História da conquista do Amapá*. Fortaleza: Premius, 2013.

DOS SANTOS, Fernando Rodrigues. *História do Amapá:* da autonomia territorial ao fim do janarismo (1943-1970). 2. ed. Belém: Grafinorte, 2006.

DOS SANTOS, Fernando Rodrigues. História *do Amapá*: da autonomia territorial ao fim do janarismo (1943-1970). Macapá-AP: O Dia S.A., 1998.

DOS SANTOS, Margareth Guerra. Um olhar da antropossociologia urbana que se entrecruza na Amazônia: o crescimento urbano e a educação superior em uma Macapá da "vida boa". *Planeta Amazônia*. Macapá, n.7, 2015, p. 171-180. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/2242>. Acesso em: 12 mar. 2016.

DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariângela de Araújo P.. *O Amapá nos tempos do manganês*: um estudo sobre o desenvolvimento de um Estado Amazônico (1943-2000). Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ESPÍNOLA, Rodolfo. *Vicente Pinzón e a descoberta do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 2001.

FABRÍCIO, Ricardo. Do conflito latente ao conflito manifesto. *Revista News Letter*, n.14 p. 29-31, 2012. Disponível em: <http://ceha.gov-madeira.pt/Portals/0/CEHA_publ/newsletters/CEHA/Newsletter_2012_14.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.125-135. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p.57-92.

FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n.4, p. 7-22, 2003. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/273/279>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FERREIRA, Berta Weil. Analise de Conteúdo. *Revista Aletheia*, n.11, p. 13-20, 2000.

FILOCREÃO, Antonio Sérgio Monteiro. *Amapá 2000-2013*. São Paulo: Fundação Perseu Abrantes, 2014.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*, v. 7, n.1, p. 77-89, 2005. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671/468>. Acesso em: 14 fev. 2014.

FLICK, Uwe. Entrevista episódica. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. 2. ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2003. p.114-136.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, Luís Adão da. *De Vasco da Gama a Cabral*. Baurú São Paulo: EDUSC, 2001.

FREITAS, Odair José Barbosa. O princípio da participação popular e a elaboração do Plano Diretor de Santana (AP). *PRACS-Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, n. 3, p. 141-158, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/viewFile/108/n3Freitas.pd>. Acesso em: 25 out. 2014.

FREITAS, Odair José Barbosa. *O princípio da participação popular na elaboração do Plano Diretor de Santana*. 2009. 284 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas). Universidade Federal do Amapá, Macapá-AP, 2009.

GALINDO, Alexandre Gomes. Conferências como rituais: mudança na abrangência das proposituras geradas durante o I Ciclo de Conferências de Esporte do Estado do Amapá. *Revista PRACS*, v. 9, n.2, p. 23-41, 2016a. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/1969/galindov9n2.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2016.

GALINDO, Alexandre Gomes. Incorporação de discursos no processo participativo de planejamento da cidade: um olhar sobre a elaboração do Plano Diretor do Município de Santana-AP. *Revista Estação Científica*, v. 6, n.1, p. 63-80, 2016b. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/1970/galindov6n1.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2016.

GALLOIS, Dominique Tilkin. *Mairi revisitada:* a reintegração da Fortaleza de Macapá na tradição oral dos Waiãpi. São Paulo: FAPESP, 1994.

GENTILLI, Victor. Conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a comunicação. *Revista Famecos*. Rio Grande do Sul, v.1, n.19, 2002, p. 36-48. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3184/2451>. Acesso em: 15 mar. 2013.

GIDDENS, Antony. *Novas regras do método sociológico*: trajectos. Lisboa: Gradiva, 1996.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 13, n.4, p. 20-31, 2004. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/viewFile/7113/8586>. Acesso em: 20 jun. 2015.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, p. 333-513, 2011b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2012.

GONÇALVES, Elizabeth Moraes; DA SILVA, Marcelo. Amplitude do diálogo nas redes sociais digitais: sentidos em construção. In: GOULART, Elias E.. (Org.). *Mídias Sociais*: uma contribuição de análise. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p.85-105.

GOVERNO Annibal Barcellos: três anos de trabalho pelo homem do Amapá. Macapá: Coordenadoria de Comunicação Social do Governo do Território Federal do Amapa-ABC Integração e Desenvolvimento, 1982?.

GUERRA, Antônio Teixeira. *Estudo geográfico do Território do Amapá*. Rio de Janeiro: IBGE, 1954.

HEREDIA, Beatriz Maria Alasia. Participação e política: experiências de dois municípios gaúchos. In: HEREDIA, Beatriz Maria Alasia; BEZERRA, Marcos Otávio; PALMEIRA, Moacir; CORADINI, Odaci Luiz. (Orgs.). *Política, governo e participação popular*: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p.45-63.

HEREDIA, Beatriz Maria Alasia; BEZERRA, Marcos Otávio; PALMEIRA, Moacir. Concepções e práticas participativas. In: HEREDIA, Beatriz Maria Alasia; BEZERRA, Marcos Otávio; PALMEIRA, Moacir; CORADINI, Odaci Luiz. (Orgs.). *Política, governo e participação popular*: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p.11-43.

HERÓDOTO. *Los nueve libros de la história*. Tomo3. Tradução de Bartolomé Pou. Argentina: elaleph.com, 2001. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bk000439.pdf>. Acesso em: 12 jun 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teorias das elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLES, Giselle. Problematizando o conceito de empoderamento. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2. 2007, Florianópolis-SC. *Anais...* Florianópolis-SC: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. p. 485-506. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rodrigo_horochovski_meirelles.pdf> Acesso em: 20 jun. 2015.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A criação de novos Territórios. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, v. 4. n.16, 1943, p. 754-757. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/111/rbe_1943_v4_n16.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

IEPA, Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do estado do Amapá. *Macrodiagnóstico do Estado do Amapá:* primeira aproximação. Macapá: IEPA, 2008.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998. Disponível em: <http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/intersetorialidade_configuracao_novo_paradigma_organizacional.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

JARDIM, Mário Augusto Gonçalves; MOTA, Cléo Gomes da. Biologia floral de Virola Surinamensis (rol.) warb. (myristicaceae). *Revista Árvore*. Viçosa, v. 31. n.6, 2007, p. 1155-1162. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rarv/v31n6/a20v31n6.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

JORGE, Arthur Guimarães de. *Rio Branco e as Fronteiras do Brasil:* uma introdução às obras do Barão do rio Branco. Brasília: Senado Federal, 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1073>. Acesso em: 12 abr. 2016.

JUAREZ, Rodolfo dos Santos. *Desde os tempos de Azevedo Costa*. In: Rodolfo Juarez: Artigo, informações, notícias e crônicas. Disponível em: <http://rodolfojuarez.blogspot.com.br/2012/10/desde-os-tempos-de-azevedo-costa.html>. Postado em 27 out. 2012. Acesso em: 10 ago. 2015.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Revista Opinião Pública*, v. 11, n.2, p. 337-365, 2005.Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26418.pdf>.Acesso em:14 fev.2014.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social

e democratização. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 18, n.4, p. 733-743, 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/viewFile/29498/31358>. Acesso em: 20 jun. 2015.

LARANGEIRA, Sônia M.G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 10, n.3, p. 129-137, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_16.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

LEAL, Maura. A mística do Amapá: a invenção do cidadão amapaense-brasileiro. In: OLIVEIRA, Augusto; RODRIGUES, Randolfe. (Org.). *Amazônia, Amapá:* Escritos de História. Belém: Paka-Tatu, 2009. p.267-295.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy:* government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n.2, p. 5-31, 1998. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364/370>. Acesso em: 18 fev. 2013.

LOBATO, Sidney da Silva. Federalização da fronteira: a criação e o primeiro governo do Amapá (1930-1956). *Revista Territórios & Fronteiras*. Cuiabá, v. 7. n.1, 2014, p. 272-286. Disponível em: <http://ppghis.com/territorios&fronteiras/index.php/v03n02/article/view/210/pdf>. Acesso em: 8 jun. 2014.

LOBATO, Sidney da Silva. Movimentos sociais contra autoritarismos locais e inseguranças estruturais: as lutas de partidos, associações e sindicatos amapaenses, entre 1944 e 1964. *Revista Mundos do Trabalho*. Santa Catarina, v. 7. n.13, 2015, p. 233-253. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/39176/31309>. Acesso em: 9 jun. 2016.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 2, p. 40-52, 1994. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/54-4.PDF>. Acesso em: 20 out. 2013.

LOPES, Valmir. Poder local e representação política: estudo sobre os vereadores comunitários e institucionais em Fortaleza. In: CARVALHO, Reja-

ne Vasconcelos Accioly de (Org.). *A produção da política em campanhas eleitorais:* eleições municipais de 2000. Campinas: Editora Pontes; Fortaleza: UFC, 2003.

LOPEZ, Felix G.. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política*, n.22, p. 153-177, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a12>. Acesso em: 14 fev. 2014.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v.20, n.43, 2012, p. 59-80. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa*: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. 225 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002.

MACAPÁ, Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica Municipal*. Conteúdo atualizado (Site Câmara Municipal de Macapá). Macapá, 11 jun. 2015. Disponível em: <http://www.macapa.ap.leg.br/leis/lei-organica-municipal>. Acesso em: 20 dez. 2015.

MACAPÁ. *Lei Complementar nº 028 de 24 de junho de 2004*. Dispõe sobre o perímetro urbano do município de Macapá e descreve os limites da cidade de Macapá. Macapá: Câmara Municipal de Macapá, 2004. Disponível em: <http://macapa.ap.gov.br/arquivos/planodiretormacap/Lei%20de%20Parcelamento%20do%20Solo%20Urbano.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 21, n.45, 2013, p. 149-165. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a11v21n45.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

MALATO, Olinda Rodrigues. *Democratização e gestão pública na Amazônia:* Do Orçamento Participativo ao Congresso da Cidade no Município de Belém-PA (1997-2004). 2006. 270 f. Tese (Doutorado em Serviço Social).

Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2006.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. (Org.). *Participação popular em políticas públicas:* espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 109-119.

MARE-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, 1995. 68 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n.60, p. 15-41, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2014.

MARQUES, Indira Rocha; MARQUES, Gilberto. Regionalismo e identidade na formação do Território Federal do Amapá. *Revista Geonorte*, Edição Especial. v. 7, n.1, p. 813-830, 2013. Disponível em: <www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/1206/1088>. Acesso em: 25 out. 2014.

MARTINEZ, Paulo. *A teoria das elites*. São Paulo: Editora Scipione, 1997.

MARTINS, Elson; CAPOBIANCO, J.P.; XAVIER, Rui; VENTURA, Zuenir. *Amapá:* um norte para o Brasil. São Paulo: Cortez, 2000.

MARTINS, Humberto Falcão. Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004, Madrid-Espanã. *Anais...* Madrid-Espanã: Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, 2004. p. 1-18. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0049615.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Os desafios da gestão municipal democrática-Belém 1997-2000*: Desenhando a cidade do terceiro milênio. São Paulo-SP: Pólis, 2000.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; IMASATO, Takeyoshi; PIERANTI, Octavio Penna. O Desafio de mudança do modelo paradigmático de estruturação de governo: três experiências brasileiras em foco. *Revista Brasileira de Administração Política*, v. 2, n. 2, p. 105-122, 2009. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15504/10645>. Acesso em: 18 fev. 2013.

MATEOS, Simone Biehler. A construção da democracia participativa. *Revista Desenvolvimento*, Brasília, v.8, n.65, 2011, p.18-33.

MATOS, Sidney Tanaka de Souza. Liberalismo e democracia: apontamentos sobre a evolução histórica dos conceitos liberais de democracia. *Revista Mediações-Revista de Ciências Sociais*. Londrina, v.4, n.2, 1999, p. 42-50. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9270/7934>. Acesso em: 15 mar 2013.

MEIRELLES, Mauro; INGRASSIA, Thiago. Perspectivas teóricas acerca do empoderamento de classe social. *Revista Fórum Paulo Freire*, v. 2, n.2, p. 1-9, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/2341009/Perspectivas_te%C3%B3ricas_acerca_do_empoderamento_de_classe_social>. Acesso em: 20 jun. 2015.

MENEZES, Paulo Márcio Leal de. O Brasil na cartografia pré-lusitana. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 1.,2011, Paraty-RJ. *Anais...* Belo Horizonte: Centro de Referência em Cartografia Histórica-Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG,2011. p.1-18. Disponível em:< https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/MENEZES_PAULO_MARCIO_LEAL.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista* Brasileira de *Ciências Sociais*. São Paulo, v.18, n.51, 2003, p. 123-140. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989.pdf>. Acesso em: 15 mar 2013.

MORAIS, Paulo Dias. *Governadores do Amapá:* principais realizações. Macapá: JM Editora, 2009.

MORAIS, Paulo Dias. *História do Amapá*. 6. ed. Macapá: Editora Valcan, 2001.

MORAIS, Paulo Dias. *História do Amapá:* o passado é o espelho do presente. Macapá: JM Editora, 2013.

MORAIS, Paulo Dias; ROSÁRIO, Ivoneide Santos. *Amapá*: de Capitania a território. 2 ed. Macapá-AP: JM Gráfica, 2009.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p.107-141.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil:* temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NUNES, Coaracy Gentil Monteiro. Discurso proferido na 16ª Sessão da Câmara de Deputados, em 6 de abril de 1949. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 07 abr. 1949, p. 2629-2632. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07ABR1949.pdf#page=> Acesso em: 12 jun. 2016.

NUNES, Janary Gentil. *Confiança no Amapá:* impressões sobre o território. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

NUNES, Janary Gentil. Discurso proferido na 33ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, em 14 de janeiro de 1967. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 15 jan. 1967, p. 217-219. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20bCarrossel.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=15/1/1967&txSuplemento=&txPagina=> Acesso em: 12 jun. 2016.

NUNES, Janary Gentil. *Relatório das atividades do Governo do Território Federal do Amapá em 1944:* apresentado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República pelo Capitão Janary Gentil Nunes, Governador do Território. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1946.

OBRAS *do Barão do Rio Branco III*: questões de limites Guiana francesa-primeira memória. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012a.

OBRAS *do Barão do Rio Branco IV*: questões de limites Guiana francesa-segunda memória. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012b.

OLIVEIRA, Micheline Ramos de. Uma visita a Georg Simmel: o "conflito" como uma categoria crítica de análise conceitual fundamental para os estudos antropológicos de violência no Brasil. *Revista de Ciên-*

cias Humanas-UDUFSC, v. 43, n.2, p. 537-548, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/2178-4582.2009v43n2p537/12495>. Acesso em: 20 jun. 2015.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 3, n. 1, p. 24-43, 2013a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao%20nos%20ppas%20da%20unio.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

OLIVEIRA, Valéria Rezende. O processo de participação social nos Planos Plurianuais do Governo Federal. In: DA SILVA, Eduardo Moreira da; BARROS, Leonardo Soares (orgs.). *Experiência de participação institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013b. p. 20-46. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/livro%20experincias%20de%20participacao%20institucionalizada.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *Revista História*, v. 28, n.2, p. 775-796, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

PALMEIRA, Moacir. Comunidades, sindicato, governo: o caso de um município sertanejo de Pernambuco. In: HEREDIA, Beatriz Maria Alasia; BEZERRA, Marcos Otávio; PALMEIRA, Moacir; CORADINI, Odaci Luiz. (Orgs.). *Política, governo e participação popular*: conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012. p.191-210.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>. Acesso em: 20 out. 2013.

PENNAFORT, Hélio. *Barcellos:* síntese de dois governos. Macapá: Macapá, 1994.

PEREIRA, Duarte Pacheco. *Esmeraldo de Situ Orbis*. Edição Commemorativa da Descoberta da América por Christovão Colombo. Lisboa: Imprensa Nacional, 1892. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242845>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PESSOA, Mônica do Nascimento; VENERA, Raquel A.L.S.. Discursos e tensões sobre o enobrecimento e apropriações dos negros na Fortaleza de São José de Macapá. In: SIMPÓSIO DE PATRIMÔNIO CULTURAL DE SANTA CATARINA, 1., 2013, Florianópolis-SC. *Anais...* Florianópolis-SC: Associação Nacional de História-ANPUH, 2013. p. 1-11. Disponível em: <http://www.anpuh-sc.org.br/spcsc%202013%20textos%20pdf/spcsc%202013_m%20n%20pessoa_discursos%20e%20tensoes.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

PETRY, Oto João. *Educação superior privada em Macapá:* gênese, expansão, dilemas e desafios em um contexto de mercado (de 1990 a 2005). 2007. 201f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2007.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves; TEIXEIRA, Juliana Cristina; ARAÚJO, Priscila Gomes. A gestão social na administração pública municipal: aproximações e resistências no discurso dos vereadores de um município de Minas Gerais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, n.1, p. 141-152, 2011. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/853/854>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista* Brasileira de *Ciências Sociais*. São Paulo, v.19, n.54, 2004, p. 97-113. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a06v1954.pdf>. Acesso em: 15 mar 2013.

PINTO, Céli Regina Jardim. Paradoxos da participação política da mulher no brasil. *Revista USP*. São Paulo, n.49, 2001, p. 98-112. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/32910>. Acesso em: 17 mar. 2014.

PINTO, Manoel de Jesus de Souza. *O fetiche do emprego:* um estudo sobre as relações de trabalho de brasileiros na Guiana Francesa. São Paulo: Iglu Editora, 2011.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento e sua importância para a sociedade. *Revista Enfoque Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>. Acesso em: 20 out. 2013.

PISIER, Evelyne. *História da Ideias Políticas*. Barueri-SP: Manole, 2004.

POMPONET, André Silva. Obstáculos institucionais à participação popular na administração pública na Bahia. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5. 2012, Brasilia-DF. *Anais...* Brasilia-DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2012b. p. 1-27. Disponível em: < http://consadnacional.org.br/v-congresso-consad-trabalhos-apresentados/> Acesso em: 11 fev. 2014.

POMPONET, André Silva. *Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia*: uma análise. 2012a. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador--BA, 2012a.

PORTILHO, Ivone dos Santos. Áreas de ressaca e dinâmica urbana em Macapá/AP. In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE GEOGRAFIA FÍSICA, 6., 2010, Coimbra-Portugal. *Anais...* Coimbra-Portugal: Universidade de Coimbra, 2010. p. 1-15. Disponível em: < http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema4/ivone>. Acesso em: 15 mai. 2016.

PORTO, Jadson Luís Rabelo. *Desenvolvimento geográfico desigual da faixa de fronteira da Amazônia setentrional brasileira:* reformas da condição fronteiriça amapaense (1943-2013). 2014. 163f. Relatório Pós-Doutoral (Pós-Doutorado em Desenvolvimento Regional). Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, Universidade Regional de Blumenau, Blumenal--SC, 2014.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. *Amapá:* principais transformações econômicas e institucionais-1943 a 2000. Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. *Amapá*: principais transformações econômicas e institucionais-1943 a 2000. Macapá-AP: Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Amapá-SETEC, 2003.

PORTO, Jadson Luís Rebelo; COUTO, Magdiel Eliton Ayres do; BARROZO, Joelson Martins; SANTOS, Maxwel dos M.; THALEZ, Giselly Marília. Do Território Federal a Estado: condicionantes para a execução de ajustes espaciais no Amapá. In: SEMINÁRIO TRINTA E CINCO ANOS DE COLONIZAÇÃO DA AMAZÔNIA, 1., 2007, Porto Velho-RO. *Anais...* Porto Velho-RO: Universidade Federal de Rondônia, 2007. p. 1-11.

PORTO, Jadson Luís Rebelo; SANTO, Emmanuel Raimundo Costa; CASTRO, Maria Luiza de; MARTINS, Carlos Rinaldo Nogueira; FURLAN, Lúcia Aparecida. Interações espaciais em uma cidade média no meio do mundo: O caso de Macapá (AP). *Somanlu- Revista de Estudos Amazônicos*. Amazonas, v.8, n.1, 2008, p. 9-24. Disponível em: <www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/somanlu/article/view/316>. Acesso em: 15 jul. 2016.

PORTO, Jadson Luis Rebelo; THALEZ, Giselly Marilia; BELTRÃO, Leonardo de Jesus dos Santos; MACEDO, Marcela Athaide La Guardia. Macapá e Santana (AP): interações espaciais de duas cidades médias na fronteira setentrional amazônica. In: encuentro de geógrafos de América latina, 12., 2009, Montevidéu-Uruguai. *Anais...* Montevideo-Uruguai: Rede Europeia de Informação e Documentação sobre a América Latina-REDIAL, 2009. p. 1-15. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/139.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

PRADO, Édi. O poder legislativo municipal. In: COLIBRI, Valmiro. *O poder municipal do Amapá no novo milênio*. Macapá: Colibri P&P, 2002.

PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evanio Tavares; REZENDE, Denis Alcides; BESSA, Fabiano Lopes Bueno Netto. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 4, p. 397-415, 2007. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/181/186>. Acesso em: 20 out. 2013.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia:* a experiência da Itália Moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RABELO, Lucas Montalvão; DORÉ, Andréa. Construção dos Mapa-Mundi nos séculos XV e XVI: entre a tradição e a experiência. *Revista Vernáculo*.

Paraná, n.23-24, 2009, p. 121-130. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/view/20874/13875>. Acesso em: 17 jan. 2015.

RABY, Glória Freire; CARVALHO, Maria Eulina Pessoa. Participação da mulher no parlamento brasileiro e paraibano. *Revista Org & Demo*. São Paulo, v. 12, n.1, 2011, p. 81-94. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/view/776>. Acesso em: 17 mar. 2014.

REIS, André Abreu; PINHEIRO JUNIOR, Fernando Antonio França Sette; PEREIRA, Leandro César; VASCONCELOS, Tuliana Macedo. A metodologia de elaboração do planejamento plurianual em Minas Gerais: uma possibilidade de aprimoramento metodológico conciliado à ampliação da participação popular. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6. 2013, Brasilia-DF. *Anais...* Brasilia-DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013. p. 1-25. Disponível em: <http://consad-nacional.org.br/vi-congresso-consad-trabalhos-apresentados/> Acesso em: 11 fev. 2014.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. *Território do Amapá:* perfil histórico. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

ROCHA, Carlos Vascocelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n.38, p. 171-185, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a11.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

RODRIGUES, Edmilson; NOVAES, Jurandir Santos de (Orgs.). *Luzes na Floresta:* o governo democrático e popular em Belém (1997-2001). 2. ed. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2002.

RODRIGUES, Edmilson; NOVAES, Jurandir Santos de; ARAÚJO, Raimundo Luz da S. *Congresso da Cidade:* construir o poder popular reinventando o futuro. Belém: Labor Editorial, 2002.

RODRIGUES, Randolfe. A participação política de estudantes amapaenses: da fundação da UECSA ao golpe de 64. In: OLIVEIRA, Augusto; RODRIGUES, Randolfe. (Org.). *Amazônia, Amapá:* Escritos de História. Belém: Paka-Tatu, 2009. p.105-142.

SADER, Emir. Para outras Democracias. In: SOUSA SANTOS, Boaventura. (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.651-655.

SAMUELS, David; LUCAS, Kevin. A "coerência" ideológica do sistema partidário brasileiro (1990-2009). In: ZUCCO JR., Cesar; POWER, Tomothy J.. *O Congresso por ele mesmo:* autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2011. p.61-103.

SANCHES, Oswaldo Maldonato. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 4, p. 54-76, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549/7290>. Acesso em: 20 out. 2013.

SANTOS, Emanuel Raimundo Costa. Grandes projetos amazônicos e configuração geográfica do Amapá. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; NASCIMENTO, Durbens Martins. *Interações fronteiriças no Platô das Guianas:* novas construções, novas territorialidades. Macapá: Publit, 2010. p.45-72.

SARNEY, José; COSTA, Pedro. *Amapá:* A terra onde começa o Brasil. 2.ed. Brasília: Senado Federal, 2004.

SCHEIBE, Roberta. Estratégia metodológica para refletir sobre pertencimento de moradia em Macapá/AP: uma proposta de crônica sociológica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 38., 2015, Rio de Janeiro-RJ. *Anais...* Rio de Janeiro-RJ: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação-INTERCOM, 2015. p. 1-15. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2015/resumos/R10-2911-1.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

SCHEIBE, Roberta. Sem ponte e sem barraco: a situação vivida pelos moradores da "Baixada" do Perpétuo Socorro, de Macapá, analisada como drama social. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE MOBILIDADE HUMANA E CIRCULARIDADE DE IDEIAS, 1., 2016, Vitória-ES. *Anais...* Vitória-ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2016. p. 207-217. Disponível em: < http://periodicos.ufes.br/lemm/article/view/12585/8736>. Acesso em: 21 jun. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP-Revista de Administração Pública*, v. 43, n.2, p. 347-369,

2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceito, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Carmen; MARTINEZ, Maria Loreto. Empoderamiento: processo, nível y contexto. *Revista Psykhe*, v. 13, n.2, p. 29-39, 2004. Disponível em: <http://www.psykhe.cl/index.php/psykhe/article/view/172/170>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SILVA, Gutemberg de V.; Rückert, Aldomar A. A fronteira Brasil-França: Mudança de usos político-territoriais na fronteira entre Amapá (BR) e Guiana Francesa (FR). *Revista Confins*. França, n.7, 2009, p. 1-20.

SILVA, Marcelo Kunrath. *Construção da "participação popular"*: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento participativo em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. 2001. 295 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2001.

SILVA, Marcos José Diniz. O conflito social e suas mutações na teoria sociológica. *Revista Qualitas*, v. 1, n.2, p. 1-12, 2011. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewArticle/375>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do "Plano Plurianual (2004-2007). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 9. 2004, Porto Alegre-RS. *Anais*... Porto Alegre-RS: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2004. p. 9-16. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-077.pdf> Acesso em: 11 fev. 2014.

SIMMEL, Georg. Textos de Simmel. In: MORAES FILHO, Evaristo (Org.). *Simmel*: Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

SIQUEIRA, Raíza Alvez de Sá. Mediações políticas: estudo do cotidiano de um vereador carioca. *Revista Sociedade e Cultura*, v. 12, n.1, p. 45-54, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/download/5566/4945>. Acesso em: 14 fev. 2014.

SOUSA SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUSA SANTOS, Boaventura. (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-82.

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBANBO, CATIA; coelho, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André. (Orgs.). *Desenho institucional e participação política*: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2005. p.108-130.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n.9, 2012, p. 39-70. Disponível em: <http://search.proquest.com/openview/51622edc10d54dba4db4c09a6aaa202e/1?pq-origsite=gscholar>. Acesso em: 18 fev. 2014.

THOFEHRN, Hans Augusto. Determinação da intencionalidade, propósito e percurso da viagem de Pedro Álvares de Gouveia (Cabral) ao Brasil pelo método cartográfico. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*. Rio Grande do Sul, n.5, 1957, p. 16-38. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/issue/view/196> Acesso em: 15 jun. 2016.

TORK FILHO, Edmundo Ribeiro. *Do orçamento participativo à emenda participativa:* estudo de caso realizado no Município de Santana-Amapá. 2005. 142 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Fundação Visconde de Cairú, Salvador-BA, 2005.

TORRINHA, Mário Nunes. *Macapá*: redes, comércio, tempo e espaço na formação do labirinto urbano. Jundiaí: Paco Editorial, 2015

TOSTES, José Alberto; TAVARES, Ana Paula Cunha. Cidade e história na Amazônia: Fortaleza de São José de Macapá (da gênese ao simbolismo do patrimônio). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014, São Paulo-SP. *Anais...* São Paulo-SP: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo-ANPARQ, 2014. p. 1-11. Dispo-

nível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-PCI-033_TOSTES_TAVARES.pdf> Acesso em: 15 jun. 2016.

TOSTES, José Alberto. *Do tijolo nu ao concreto bruto*. Macapá: Editora Universidade Federal do Amapá, 2014.

TOSTES, José Alberto. *Planos Diretores no Estado do Amapá:* a experiência do Município de Laranjal do Jarí-uma contribuição para o desenvolvimento regional. Macapá-AP:UNIFAP, 2009.

TOSTES, José Alberto. *Planos Diretores no Estado do Amapá*: uma contribuição para o desenvolvimento regional. Macapá-AP: J. A. Tostes, 2006.

TOSTES, José Alberto. *Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na faixa de fronteira setentrional*. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

TOSTES, José Alberto; SOUZA, Ana Cláudia Machado; FERREIRA, José Francisco Carvalho. O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil). *Revista PRACS-Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*. Macapá, v.8, n.2, 2015, p. 149-167. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em: 15 jul. 2016.

VARGAS, Gloria Maria; BASTOS, Cecília Maria Chaves Brito. Conflitos ambientais urbanos na ressaca Lagoa do Índios em Macapá/AP. *Revista Cadernos Metrópolis*. São Paulo, v.15, n.29, 2013, p. 265-288. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/15825/11849>. Acesso em: 15 mai. 2016.

VARGAS, Nilton. A imagem do mundo e as navegações ibéricas. *Revista Brasileira de História da Ciência*. São Paulo, n.14, 1995, p. 81-95. Disponível em: <*http://www.mast.br/arquivos_sbhc/163.pdf*>. Acesso em: 15 mai. 2016.

VELOSO FILHO, Francisco de Assis. A Expansão europeia dos séculos XV e XVI: contribuições para uma nova descrição geral da terra. *Revista Equador*. Piauí, v. 1, n.1, 2012, p. 4-95. Disponível em: <www.ojs.ufpi.br/index.php/equador/article/download/854/794>.Acesso em: 15 maio 2016

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP-Revista de Administração Pública*, v. 30, n.2, p. 5-43, 1996. Disponí-

vel em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917>. Acesso em: 18 fev. 2013.

VIANA, Wanderson; MARTINS, Elaide. Áreas de ressaca em Macapá: a realidade do Bairro do Muca. In: PRÊMIO EXPOCOM2014-EXPOSIÇÃO DA PESQUISA EXPERIMENTAL EM COMUNICAÇÃO, 21., 2014, Foz do Iguaçu-SC. *Anais...* Foz do Iguaçu-SC: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação-INTERCOM, 2014. p. 1-8. Disponível em: <http://www.ceap.br/material/MAT22022011133626.pdf >. Acesso em: 15 mai. 2016.

WAMPLER, Brian. Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBANBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André. (Orgs.). *Desenho institucional e participação política*: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2005. p.33-62.

WAMPLER, Brian. Transformando o estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p.394-439.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. Brasília: Editora UnB, 1999

ZUCCO JR., Cesar. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: ZUCCO JR., Cesar; POWER, Tomothy J.. *O Congresso por ele mesmo:* autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2011. p.37-60.

APÊNDICE A

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS PESQUISADORES ENTREVISTADOS E SINOPSE CURRICULAR.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com onze atores sociais considerados como escritores/pesquisadores locais com profundo conhecimento nas dimensões Política, Socio-cultural e Econômica do Estado do Amapá (Quadro APA-1). Os seguintes critérios foram utilizados para escolha: 1) Residir no Estado em um período não inferior a 5 anos e 2) ter publicações acadêmicas sobre o Amapá consideradas de relevância vinculadas às dimensões de análise. Após sondagem, via analise realizada através de Currículo Lattes (Quadro APA-2), os atores que possuíam potencial efetivo de contribuição sob a perspectiva das áreas descritas, foram contatados e convidados a participar do estudo (Elementos balizadores do Roteiro de Entrevista no Quadro APA-3).

Quadro APA-1- Pesquisadores Entrevistados.

DIMENSÕES	CÓDIGO DOS ENTRE-VISTADOS	PRINCIPAIS ÁREAS DE ESPECIALIDADE (Baseada na *expertise* de cada entrevistado)	TEMPO DE ENTRE-VISTA
Dimensão Política	D109	(Ciência Política)	0h:42m:05s
	D106	(História/Ciência Política/Fronteira)	1h:24:m02s
Dimensão Social/Cultural	D102	(História/cultura local)	1h:03:m30s
	D107	(História/cultura local)	1h:41:m32s
	D108	(História/Arte/cultura local)	1h:41:m50s
	D110	(Desenvolvimento Urbano/Fronteira)	1h:24:m33s
	D111	(Direito Ambiental e Urbanístico/Cultura Local)	1h:21:m16s

Quadro APA-1- Pesquisadores Entrevistados.

Dimensão Econômica	D104	(Geografia/Economia/Fronteira)	0h:58:m52s
	D105	(Economia)	1h:14:m55s
	D101	(Economia/Desenvolvimento Regional)	0h:56:m22s
	D103	(Economia/Desenvolvimento Regional)	1h:37:m28s

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro APA-2- Sinopse Curricular

CÓDIGO DOS ENTREVISTADOS	SINOPSE CURRICULAR
D101	Mestre em Desenvolvimento Regional; Especialista em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas e em Teoria Econômica e Sustentabilidade; Bacharel em Ciências Econômicas.
D102	Mestre em Desenvolvimento Regional; Especialista em Teoria Antropológica e em Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental; Bacharel em Ciências Sociais.
D103	Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido; Mestre em Economia Rural Bacharel em Agronomia.
D104	Doutor em Ciência Econômica; Mestre em Geografia; Bacharel em Geografia.
D105	Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido; Mestre em Desenvolvimento Sustentável Especialista em Teoria Econômica e Sustentabilidade; Bacharel em Ciências Econômicas.
D106	Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido; Mestre em Sociologia; Especialista em História e Historiografia da Amazônia; Bacharel em Ciências Sociais.
D107	Mestre em Desenvolvimento Regional; Especialista em Educação e em Língua Portuguesa; Graduado em Letras.
D108	Doutor em Artes Cênicas; Mestre em Serviço Social; Graduado em Educação Artística
D109	Doutor em Ciências Sociais; Mestre em Ciências Sociais; Bacharel em Ciências Sociais
D110	Doutor em História e Teoria da Arquitetura; Mestre em História e Teoria da Arquitetura; Especialista em Desenho Urbano Ambiental; Bacharel em Arquitetura
D111	Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional; Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas; Bacharelado em Direito.

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE B

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO SUBJETIVA DO GRAU DE AFINIDADE FAMILIAR DE ANTROPÔNIMOS

(Grau de Afinidade Familiar) ____/_____/_____

PROTOCOLO: .

1- Se você encontrasse uma pessoa no Amapá que possuísse a palavra contida na primeira coluna do quadro abaixo em seu sobrenome qual seria a sua segurança em afirmar que ela é integrante da família da pessoa que está na segunda coluna? (Marque com "X").

Escala de Segurança:

Muito Forte Segurança- TENHO CERTEZA ABSOLUTA ou QUASE ABSOLUTA que a pessoa faz parte da família.

Forte Segurança-TENHO CERTEZA QUE PROVAVELMENTE a pessoa faz parte da família.

Fraca Segurança- NÃO TENHO COMO SUPOR que a pessoa faz parte da família.

Muito Fraca Segurança- TENHO A CERTEZA que a pessoa NÃO faz parte da família.

PALAVRA	FAMÍLIA	SEGURANÇA			
		Muito Forte	Forte	Fraca	Muito Fraca
ABDON	ANDRE DOS SANTOS ABDON (André Abdon)				
ALCOLUMBRE	DAVID SAMUEL ALCOLUMBRE TOBELEM (David Alcolumbre)				
AMANAJAS	JORGE EMANOEL AMANAJAS CARDOSO (Jorge Amanajás)				
BARCELLOS	ANNIBAL BARCELLOS (Annibal Barcelos)				
BORGES	GILVAM PINHEIRO BORGES (Gilvam Borges)				
CAPIBERIBE	JOAO ALBERTO RODRIGUES CAPIBERIBE (João Capiberibe)				
COLARES	LUIZ IRAÇU GUIMARAES COLARES (Iraçu Colares)				
FAVACHO	ACACIO DA SILVA FAVACHO NETO (Acácio Favacho)				
GÓES	ANTONIO WALDEZ GOES DA SILVA (Waldez Góes)				
GUERRA	MARIA HELENA BARBOSA GUERRA (Helena Guerra)				
GURGEL	VINICIUS DE AZEVEDO GURGEL (Vinicius Gurgel)				
NERY	TELMA ADRIANA NERY PAIVA (Telma Nery)				
NUNES	JANARY GENTIL NUNES (Janary Nunes)				
PICANÇO	JOEL BANHA PICANCO (Joel Banha)				
RAMOS	PAULO JOSE DA SILVA RAMOS (Paulo José)				

2- Além dessas famílias existem outras que você considera ativas no cenário político no Amapá?

( ) NÃO

( ) SIM, Quais

N	NOME DA FAMÍLIA
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	

APÊNDICE C

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS SERVIDORES ENTREVISTADOS, ESFERA INSTITUCIONAL E LISTAGEM CODIFICADA.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com treze atores sociais considerados representantes do governo municipal utilizando os seguintes critérios de escolha: 1) estar atuando como servidor da Prefeitura na qualidade de Prefeito, Secretário Municipal, Servidor Público Municipal ou técnico a serviço da Prefeitura e 2) ter atuado na elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017 ou em sua execução. Após sondagem, os atores que possuíam potencial efetivo de contribuição foram contatados e convidados a participar do estudo (Quadro APC-1). A relação codificada dos entrevistados encontra-se no Quadro APC-2 e os elementos balizadores dos Roteiros de Entrevistas encontram-se descritos nos Quadros APC-3 até APC-7.

Quadro APC-1- Representantes da Prefeitura Municipal de Macapá entrevistados

GRUPOS DE SUJEITOS	FUNÇÃO	QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS
Comando do Executivo Municipal	Prefeito	1
Secretários e Diretores municipais	Secretário da SEMPLA no período de Elaboração do PPA	1
	Secretário da SEMPLA no período de Execução do PPA	2*
	Secretário da SEMAE no período de Elaboração do PPA	1
	Secretário da SEMOB no período de Execução do PPA	1
	Secretário da SEMUR no período de Execução do PPA	1
	Diretor do PLANURB no período de Elaboração do PPA	1
	Coordenador Municipal de Juventude na Elaboração do PPA	1

Quadro APC-1- Representantes da Prefeitura Municipal de Macapá entrevistados

Servidores e Técnicos municipais	Técnico de Mobilização	1
	Técnico que participou dos processos de Mobilização	2
	Técnicos que participaram dos processos de sistematização do PPA	2*

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) Técnico de Sistematização assumiu a SEMPLA durante parte do período de execução do PPA e foi posteriormente substituído por outra pessoa na função de Secretário Municipal.

Legenda: SEMPLA-Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral; SEMAE-Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários; SEMOB- Secretaria de Obras e Infraestrutura Urbana; SEMUR-secretaria Municipal de Manutenção Urbanística; PLANURB-Instituto de Planejamento Urbano.

Quadro APC-2- A relação codificada dos servidores da prefeitura entrevistados.

GRUPOS DE SUJEITOS	CÓDIGO DOS ENTREVISTADOS	TEMPO DE ENTREVISTA
Comando do Executivo Municipal, Secretários e Diretores municipais	D201	0h:45m:06s
	D203	0h:56m:35s
	D206	0h:58m:57s
	D207	0h:48m:11s
	D208	0h:25m:43s
	D209*	0h:57m:09s
	D211	1h:38m:02s
	D212	0h:34m:49s
	D213	1h:13m:38s
Servidores e Técnicos municipais	D202	0h:38m:22s
	D204	1h:11m:30s
	D205	0h:21m:43s
	D209*	0h:57m:09s
	D210	1h:26m:45s

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) Entrevistado na qualidade de Técnico de Sistematização e de Secretário no período de execução do PPA.

APÊNDICE D

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS VEREADORES ENTREVISTADOS E LISTAGEM CODIFICADA.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com onze representantes do legislativo Município de Macapá utilizando como critério único estar atuando como vereador em exercício na Câmara Municipal. Após obtenção da lista dos 23 Vereadores em exercício no município, os atores foram contatados e convidados a participar do estudo. As características gerais e relação codificada dos vereadores entrevistados encontra-se nos Quadros APE-1 e APE-2 e os elementos balizadores dos Roteiros de Entrevistas encontram-se descritos no Quadro APE-3.

Quadro APD-1- Características gerais dos membros do grupo de representantes do legislativo entrevistados.

ATUAÇÃO	QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS	LEGENDA PARTIDÁRIA*
Presidente da Câmara	1	PMDB
Membros da Comissão de Orçamento da Câmara	2	PSB-SDD
Vereadores que participaram das Assembleias Populares do Congresso do Povo	8	SDD-PSOL-PR-PSC-PT--PSB-REDE
Vereadores que não participaram das Assembleias Populares do Congresso do Povo	3	PROS-SDD-PMDB

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) Partido no qual o vereador estava filiado no momento da entrevista.

Quadro APD-2- A relação codificada dos vereadores entrevistados.

GRUPOS DE SUJEITOS	CÓDIGO DOS ENTREVISTADOS	TEMPO DE ENTREVISTA	QUANTIDADE DE ASSEMBLEIAS
Vereadores que participaram das Assembleias do Congresso do Povo	D401	0h:37m:25s	3
	D403	0h:41m:27s	4
	D404	0h:37m:02s	3
	D405	0h:55m:45s	1
	D406	0h:19m:23s	3
	D407	1h:06m:55s	3
	D410	0h:52m:35s	2
	D411*	-	3
Vereadores que não participaram das Assembleias do Congresso do Povo	D402	1h:05m:40s	-
	D408	0h:58m:18s	-
	D409	0h:30m:04s	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) A entrevista do respectivo vereador foi estruturada para ser feita em duas etapas, sendo implementada apenas a primeira, com a realização de diálogos fora do roteiro padrão de entrevista e do preenchimento de formulário específico indicando os grupos de vereadores que compunham na Câmara os blocos de governo, oposição e independentes.

APÊNDICE E

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS DELEGADOS/ CONSELHEIROS DO CONGRESSO DO POVO ENTREVISTADOS E LISTAGEM CODIFICADA.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com vinte e dois atores considerados como representantes da sociedade civil (Quadro APF-1). Os seguintes critérios foram utilizados para escolha: 1) Ter sido eleito como representante da sociedade nas Assembleias Populares do Congresso do Povo; 2) ter sido eleito como Membro do Conselho Popular do Congresso do Povo-CONPOP e 3) estar atuando nas atividades desenvolvidas pelo CONPOP. Após a identificação dos 41 Conselheiros, procedeu-se a definição de uma amostra por conveniência selecionando os membros mais ativos que representassem as dezoito áreas territoriais nas quais o município foi dividido (Quadro 21), usando para isso as listas de presença das atividades realizadas pelo CONPOP. Os elementos balizadores dos Roteiros de Entrevistas encontram-se descritos no Quadro APF-2.

Quadro APE-1- A relação codificada dos delegados/conselheiros do CONPOP entrevistados.

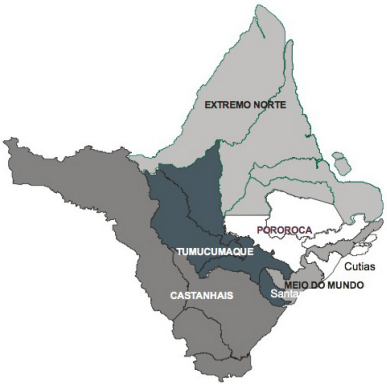
GRUPOS DE SUJEITOS	CÓDIGO DOS ENTREVISTADOS	TEMPO DE ENTREVISTA
Conselheiros representantes de Área Territorial (ÁREAS TERRITORIAIS: 1; 2; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12;15)*	D301	0h:48m:29s
	D302	0h:43m:30s
	D305	0h:29m:38s
	D306	0h:26m:45s
	D307	0h:20m:36s
	D308	1h:17m:38s
	D310	0h:30m:29s
	D311	0h:42m:12s
	D312	0h:36m:59s
	D313	1h:12m:28s
	D314	0h:54m:15s
	D315	0h:34m:26s
	D316	0h:30m:35s
	D320	1h:41m:38s
	D321	0h:32m:29s
	D322	0h:36m:26s
Conselheiros representantes de segmentos sociais específicos (SETORIAIS: Pessoa com Deficiência; Mulher; Idoso; Empreendedorismo; LGBT; Esporte-Lazer e Deficiente Físico)	D303	1h:11m:28s
	D304	0h:39m:18s
	D309	0h:56m:14s
	D317	1h:06m:55s
	D318	1h:03m:02s
	D319	0h:35m:27s

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*) As áreas Territoriais estão descritas no Quadro 21.

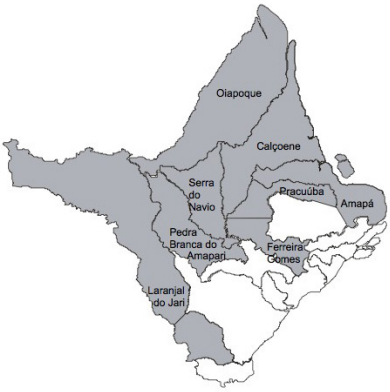
ANEXO A
DEMARCAÇÕES DE TERRITORIALIDADES AMAPAENSE

Mapa 1- Polos regionais turísticos amapaenses



Fonte: Porto (2014, p.100)

Mapa 2- Faixa de fronteira

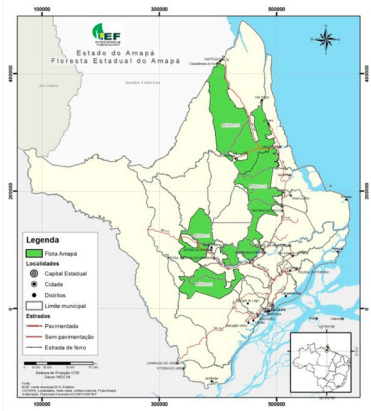


Fonte: Porto (2014, p.104)

Mapa 3- Regionalização do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Polo ***Maraca-Cunani*** (PDTIS-AMAPÁ)

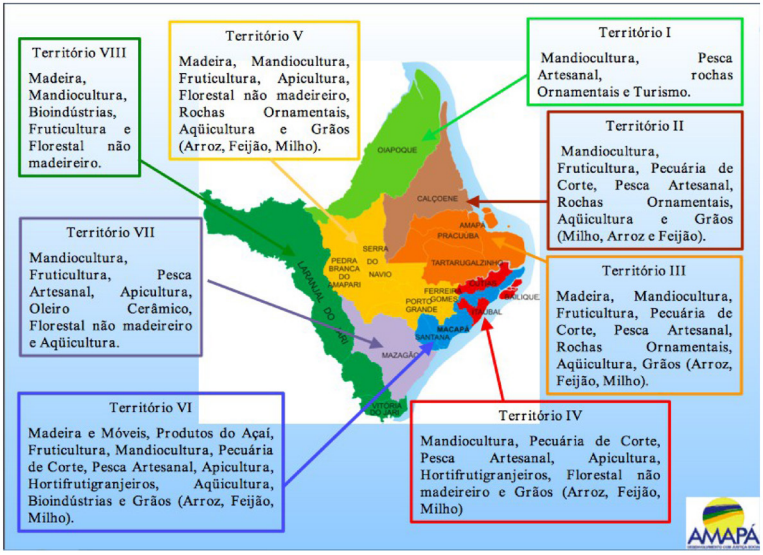
Fonte: Porto (2014, p.106

Mapa 4- Floresta Estadual de Produção (FLOTA))



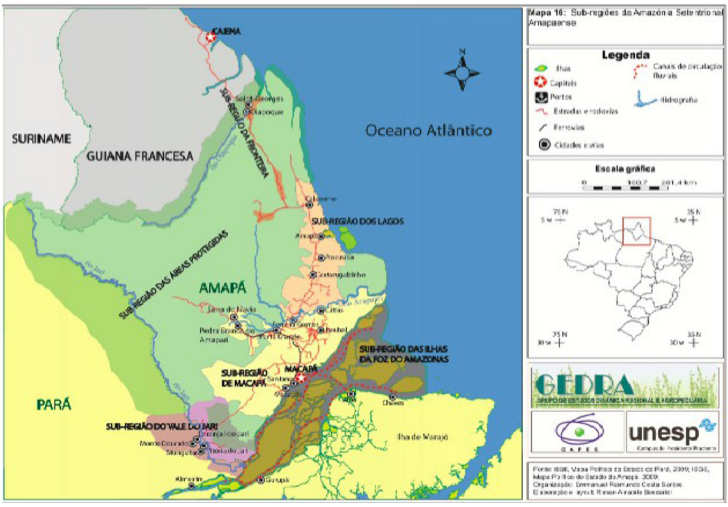
Fonte: Porto (2014, p.107)

Mapa 5- Territórios do Amapá Produtivo



Fonte: Porto (2014, p.109)

Mapa 6- Territórios da Amazônia Sententrional Amapaense



Fonte: Porto (2014, p.110)

Mapa 7- Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) e Zona Franca Verde de Macapá e Santana (ZFVMS)

Fonte: Próprio autor com base cartográfica IBGE

ANEXO B
RELAÇÃO DE LIDERANÇAS LOCAIS

Quadro ANB-1 – Primeiros Oficiais da Câmara de Macapá (1758)

OFICIAL DA CÂMARA	
Feliciano de Souza Bentacort	Francisco Espínola de Bentacort
Antonio Cunha Davel	Tomé Francisco de Bentacort
Simão Caetano Leivo	Domingo Pereira Cardoso

Fonte: Dos Santos (2013, p.169)

Quadro ANB-2 – Primeiros membros do Diretório Territorial do Partido Social Democrático-PSD/Amapá (1945)

NOME	
Humberto Pinheiro de Vasconcelos	Hidelmar Pimentel Maia
Júlio Pontes Tavares	Arlindo Eduardo Corrêa
Salomão Levy	José Serra e Silva
Fernando Guarany	Joaquim Barreto de Oliveira
João Batista de Azevedo Picanço	Aurélio Távora Buarque
João Marques da Costa	----------

Fonte: Dos Santos (2006, p.47)

Quadro ANB-3 – Vereadores da Câmara Municipal de Macapá (Eleitos em 2012)

NOME	PARTIDO	NOME	PARTIDO
Allan Patrick Pantoja de Oliveira	PSB	Edna Auzier	PDT
Raimundo Roberto de Moura Madeira	PSOL	Sebastião Nelson Silva de Souza	PCB
Jaime da Silva Perez	DEM	André Luiz Alves de Lima	PSOL

Quadro ANB-3 – Vereadores da Câmara Municipal de Macapá (Eleitos em 2012)

Ulysses Guimaraes Aires Da Costa	PSDB	Antonio de Deus Nunes dos Santos	PV
José Eddy Clay da Silva Goes	PR	Adrianna Socorro Avila Ramos	PTC
Edilson Vieira Rocha	PT	Alison Diego dos Santos Pinheiro	PP
Neuza Monteiro de Velasco	PSB	Telma Adriana Nery Paiva	PP
Washington Luiz Magalhaes Picanço da Silva	PSB	Carlos Murilo Pinheiro	PSC
Acacio da Silva Favacho Neto	PMDB	Luiz Cantuária Barreto	PTB
Antonio Augusto de Aguiar	PMDB	Marcelo de Matos Dias	PSDB
Ruzivan de Jesus Pontes da Silva	PDT	Aline Paranhos Varonil de Souza	PR
Joao Henrique Rodrigues Pimentel	PR	----------	-------

Fonte: TSE (http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais)

Quadro ANB-4 – Candidatos que obtiveram vitórias eleitorais no Amapá nos anos de 1994 até 2014

Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais	Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais
ABELARDO DA SILVA VAZ	5	2	JOAO QUEIROGA DE SOUZA	2	1
ACACIO DA SILVA FAVACHO NETO	4	2	JOEL BANHA PICANCO	4	2
ADOLPHO EUGÊNIO DE OLIVEIRA NERY	3	1	JONNAS GUIMAQUE DE JESUS FILHO	4	1
ADRIANNA SOCORRO AVILA RAMOS	3	2	JORGE ALCINDO FURTADO ABDON	4	1
AGNALDO BALIEIRO DA GAMA	6	1	JORGE ELSON SILVA DE SOUZA	7	2
ALCEU PAULO RAMOS FILHO	5	2	JORGE EMANOEL AMANAJAS CARDOSO	5	3
ALDRIN NUNES TORRINHA	7	1	JORGE EVALDO EDINHO DUARTE PINHEIRO	7	4
ALEXANDRE DOLABELA PEREIRA BARCELLOS	6	3	JORYOSVALDO QUEIROZ OEIRAS	1	1
ALEXANDRE MANOEL TORRINHA DA SILVA	5	1	JOSÉ ANTONIO NOGUEIRA DE SOUSA	2	1
ALINE PARANHOS VARONIL DE SOUZA	2	1	JOSE CARLOS CARVALHO BARBOSA	4	4
ALISON DIEGO DOS SANTOS PINHEIRO	4	1	JOSÉ EDDY CLAY DA SILVA GOES	2	1
ALLAN PATRICK PANTOJA DE OLIVEIRA	4	1	JOSE JULIO DE MIRANDA COELHO	2	2
AMIRALDO DA SILVA FAVACHO	2	2	JOSE SAMUEL ALCOLUMBRE TOBELEM	1	1
AMIRALDO DA SILVA FAVACHO JUNIOR	2	2	JOSÉ SARNEY	2	2
ANA MARTA COSTA DE ANDRADE	3	1	JOZIANE ARAUJO NASCIMENTO ROCHA	1	1

Quadro ANB-4 – Candidatos que obtiveram vitórias eleitorais no Amapá nos anos de 1994 até 2014

Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais	Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais
ANDRE DOS SANTOS ABDON	4	1	JUDITH GUIMARAES MEDEIROS	2	1
ANDRÉ LUIZ ALVES DE LIMA	2	1	JURANDIL DOS SANTOS JUAREZ	6	3
ANNIBAL BARCELLOS	3	2	LAERCIO AIRES DOS SANTOS	7	1
ANTONIO AUGUSTO DE AGUIAR	2	2	LEURY SALLES FARIAS	5	2
ANTONIO DA JUSTA FEIJAO	5	2	LUCIANA ARAÚJO GÓES GURGEL	1	1
ANTONIO DE DEUS NUNES DOS SANTOS	6	3	LUIZ CANTUARIA BARRETO	8	4
ANTONIO JOSE NUNES DOS SANTOS	7	4	LUIZ CARLOS GOMES DOS SANTOS JUNIOR	2	1
ANTONIO PAULO DE OLIVEIRA FURLAN	2	1	LUIZ GIONILSON PINHEIRO BORGES	1	1
ANTONIO PINHEIRO TELES	2	1	LUIZ JOSE DOS SANTOS MONTEIRO	2	1
ANTONIO ROBERTO RODRIGUES GÓES DA SILVA	6	6	LUZIMEIRE DA COSTA SERRÃO	3	1
ANTONIO VIEIRA SOBRAL	11	2	MANOEL BRASIL DE PAULA FILHO	6	4
ANTONIO VITAL COSTA DE ANDRADE	4	1	MANOEL GOMES DE SOUZA	3	2
ANTONIO WALDEZ GOES DA SILVA	7	4	MANOEL OSVANIL BEZERRA BACELAR	6	2
ARACICLEUMA COSTA DOS SANTOS PINHEIRO	3	1	MARCELO DE MATOS DIAS	3	2
ARMANDO ALVES JÚNIOR	2	1	MARCIVANIA DO SOCORRO DA ROCHA FLEXA	2	1
BENEDITO DIAS DE CARVALHO	4	2	MARCO JEOVANO SOARES RIBAS	1	1
BENERAN ULISSES DOS SANTOS	4	1	MARCOS JOSE REATEGUI SOUZA	1	1
BRUNO MANOEL RESENDE	2	1	MARIA CRISTINA DO ROSARIO ALMEIDA MENDES	4	3
CAETANO DIAS THOMAZ FILHO	5	2	MARIA DALVA DE SOUZA FIGUEIREDO	6	2
CARLOS ALBERTO SAMPAIO CANTUARIA	7	2	MARIA DE LOURDES RODRIGUES DA SILVA (MARIA GÓES)	6	5
CARLOS ANTONIO OLIVEIRA SANTOS	7	2	MARIA HELENA BARBOSA GUERRA	7	3
CARLOS CAMILO GOES CAPIBERIBE	4	2	MARIA LUCENIRA FERREIRA OLIVEIRA PIMENTEL	4	1
CARLOS MURILO PINHEIRO	6	3	MARILIA BRITO XAVIER GOES	2	2

Quadro ANB-4 – Candidatos que obtiveram vitórias eleitorais no Amapá nos anos de 1994 até 2014

Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais	Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais
CASSIANO FERREIRA MONTEIRO JUNIOR	1	1	MARIVALDA BARBOSA DA SILVA	2	1
CHARLY JHONE SANTOS DE SOUSA	6	2	MAX NEY MACHADO ANDRADE	1	1
CLECIO LUIS VILHENA VIEIRA	6	3	MICHEL HOUAT HARB	4	4
DALTO DA COSTA MARTINS	3	3	MOISES REATEGUI DE SOUZA	4	3
DAVID SAMUEL ALCOLUMBRE TOBELEM	6	5	MOISES SIMOES ALCOLUMBRE	2	1
EDILSON VIEIRA ROCHA	10	1	MURILO AGOSTINHO PINHEIRO	3	1
EDNA AUZIER	2	2	NELSON BENEDITO SALOMAO DE SANTANA	1	1
EDUARDO SEABRA DA COSTA	5	2	NEUZA MONTEIRO DE VELASCO	2	1
EIDER PENA PASTANA	5	4	OCIVALDO SERIQUE GATO	4	3
ELIAS VALENTE SILVA	4	1	PAULO CESAR LEMOS DE OLIVEIRA	4	1
ELIZALMIRA DO SOCORRO ARRAES FREIRES	3	3	PAULO JOSE DA SILVA RAMOS	5	3
ELIZALMIRA DO SOCORRO ROCHA ARRAES FREIRES	1	1	PEDRO DOS SANTOS MARTINS	2	1
ERALDO DA SILVA TRINDADE	6	1	PERICLES FARIAS SANTANA	2	1
ERICLAUDIO ALENCAR ROCHA	1	1	RAIMUNDA MACEDO BARROSO	5	3
EURY SALLES FARIAS	6	1	RAIMUNDO CHARLES DA SILVA MARQUES	3	2
EVANDRO COSTA MILHOMEM	7	4	RAIMUNDO ROBERTO DE MOURA MADEIRA	5	1
FABRICIO BEVILACQUA FURLAN	3	1	RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES	5	3
FATIMA LUCIA PELAES	8	4	RAQUEL CAPIBERIBE DA SILVA	4	1
FRAN SOARES NASCIMENTO JUNIOR	6	3	REGILDO WALDERLEY SALOMAO	2	2
FRANCISCA FERREIRA FAVACHO	5	4	RICARDO SOARES PEREIRA DE SOUZA	4	2
FRANCISCO MILTON RODRIGUES	3	1	RILTON RODRIGUES AMANAJAS	2	2
GERALDO SOUSA ROCHA	2	1	ROBERVAL SOUSA DE AZEVEDO PICANCO	3	1
GERVASIO AUGUSTO DE OLIVEIRA	4	2	ROSELI DE ARAUJO CORREA DE LIMA	4	3
GIANCARLO DARLA PINON NERY	6	2	ROSEMIRO ROCHA FREIRES	3	2
GILVAM PINHEIRO BORGES	6	1	RUY GUILHERME SMITH NEVES	4	2

Quadro ANB-4 – Candidatos que obtiveram vitórias eleitorais no Amapá nos anos de 1994 até 2014

Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais	Nome	Inscrições Eleitorais	Vitórias Eleitorais
HELIO BORGES DE SOUSA ESTEVES FILHO	2	1	RUZIVAN DE JESUS PONTES DA SILVA	5	2
HILDEMAR SOUZA DE AZEVEDO PICANCO	5	2	SANDRA OHANA DE LIMA NERY BARCELLOS	2	1
HILDO DOS SANTOS FONSECA	4	2	SEBASTIAO FERREIRA DA ROCHA	6	3
ISAAC MENAHEM ALCOLUMBRE NETO	4	2	SEBASTIÃO NELSON SILVA DE SOUZA	5	2
JACI PENA AMANAJAS	4	3	SERGIO CERQUEIRA BARCELLOS	3	2
JACY GARCIA DUARTE DA SILVA NASCIMENTO	4	1	TELMA ADRIANA NERY PAIVA	3	1
JAIME DA SILVA PEREZ	5	3	TELMA LUCIA DE AZEVEDO GURGEL	2	1
JANETE MARIA GOES CAPIBERIBE	7	6	UBIRANILDO DA SILVA MACEDO	6	1
JARBAS FERREIRA GATO	3	1	ULYSSES GUIMARAES AIRES DA COSTA	1	1
JOAO ALBERTO RODRIGUES CAPIBERIBE	5	4	VALDECO VIEIRA DE SOUZA	5	1
JOAO BOSCO PAPALEO PAES	6	1	VALDENOR GUEDES SOARES	6	1
JOAO DIAS DE CARVALHO	3	1	VALTER RUBEN VANDER LINDEN VIEIRA	5	1
JOAO HENRIQUE RODRIGUES PIMENTEL	5	3	VINICIUS DE AZEVEDO GURGEL	2	2
JOAO JORGE GOULART SALOMAO DE SANTANA	5	3	WASHINGTON LUIZ MAGALHAES PICANÇO DA SILVA	6	1

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos dados do TSE
http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais

ANEXO C

DEMANDAS MAIS SOLICITADAS NAS ASSEMBLEIAS POPULARES

Quadro ANC-1 – Demandas mais solicitadas nas Assembleias Populares (Continua...)

Assembleia	DEMANDAS	
1ª	1- Limpeza das Ruas 2- Pontos de ônibus 3- Regularização dos Lotes 4- Melhoria dos já existentes e construção de novos Postos de Saúde	5- Escola de qualidade, com Merenda escolar e funcionários preparados.
2ª	1- Transporte de Qualidade 2- Pavimentação das Vias 3- Segurança nas vias e Equipamentos Urbanos	4- Melhoria no atendimento de saúde 5- Construção de Escolas de Ensino Fundamental 6- Construção de espaços para a juventude.
3ª	1- Melhoria dos Ramais 2- Limpeza dos Rios 3- Reforma dos Postos de Saúde 4- Construção de Escolas de ensino fundamental	5- Construção de Passarelas 6- Contratação de funcionários da localidade para atuar nos equipamentos urbanos do distrito.
4ª	1- Regularização de lotes 2- Construção de Escola de ensino Fundamental 3- Melhoria dos Postos de Saúde	4- Pavimentação das ruas 5- Transporte de qualidade
5ª	1- Limpeza das ruas 2- Regularização da coleta seletiva do lixo 3- Melhoria da distribuição do transito	4- Limpeza dos canais 5- Fiscalização por parte da prefeitura de terrenos abandonados
6ª	1- Transporte de qualidade 2- Implantação do Pro Jovem no Distrito 3- Construção de Creche	4- Posto de Saúde 24h 5- Posto Policial 6- Melhoria da Coleta de Lixo
7ª	1- Construção de Unidades de Saúde e Melhoria das condições das que já existem 2- Guardas municipais para tomar conta das Praças 3- Construção de creches	4- Limpeza das Ruas do bairro 5- Valorização dos Atletas

Quadro ANC-1 – Demandas mais solicitadas nas Assembleias Populares (Continua...)

Assem-bleia	DEMANDAS	
8ª	1- Melhoria do Ramal 2- Construção de escolas de ensino fundamental 3- Contratação de Professores	4- Melhoria do Posto de saúde do Ambé 5- Construção de um novo Ramal que ligue o Ambé a Pedreira.
9ª	1- Segurança Publica 2- Mais Ônibus 3- Regularização da Coleta de lixo 4- Posto de Saúde para o bairro do Marabaixo	5- Melhoria do Laboratório do posto de saúde 24h 6- Aparelho de raios-X para o posto 7- Regularização dos lotes dos bairros Jardim América.
10ª	1- Coleta de lixo (regularização) 2- Transporte de qualidade e volta de algumas linhas 3- Melhoria e construção de passarelas nas áreas de ressaca	4- Unidade de saúde 24h 5- Fiscalização de terrenos baldios 6- Construção de Creches
11ª	1- Falta de limpeza das ruas 2- Saúde: abandono dos postos, falta de medico. 3- Falta de Espaços públicos para as crianças (Praça)	4- Melhoria e construção das passarelas das áreas de Ressaca 5- Regularização dos lotes 6- Macro drenagem
12ª	1- Reforma dos postos de saúde 2- Reforma da escola 3- Melhoria do Ramal 4- Ambulância para atender a comunidade	5- Investimento na Agricultura e Pesca 6- Contratação de funcionários para o posto e para as escolas que sejam da comunidade.
13ª	1 - Contratação de Agente de Saúde. 2 - Posto de Saúde 24h 3 - Gasolina nas ambulâncias 4 - Construção de Creche e Escola 5 - Manutenção do Ramal 6 - Coleta de Lixo 7 - Melhorias nas Ruas	8 - Contratação de Garis e Professores 9 - Contratação de Servente e Merendeira 10 - Reforma do Centro Comunitário 11 - Reforma da Passarela 12 - Falta Material no Posto de Saúde 13 - Reforma do Campo 14 - Contratação de Equipes de Endemias.
14ª	1 - Construir passagem para pedestre 2 - Construir Creche 3 - Tapa Buraco 4 -Iluminação Pública 5 - Muro de Arrimo 6 - Reforma das Passarelas 7 - Limpeza atrás do conjunto mucajá 8 - Rede de Esgoto	9 - Pavimentação 10 - Reforma do Posto de Saúde 11 - Limpeza do Bairro Araxá 12 - Saneamento Básico 13 - Especialidade para o Posto São Pedro 14 - Semáforo na saída setentrional 15 - Ônibus urgente

Quadro ANC-1 – Demandas mais solicitadas nas Assembleias Populares (Continuação...)

Assem-bleia	DEMANDAS	
15ª	1 - Melhoria do Ramal 2 - Projeto para os alunos 3 - Construção de creche 4 - Melhorias no Posto de Saúde 5 - Por a escola na lei orgânica 6 - Reforma da escola 7 - Revitalização que liga Santa Luzia a São Tomé 8 - Construção de creches	9 - Reforma da ponte 10 - Reforma do balneário 11 - Apoio aos agricultores 12 - Acessibilidade 13 - Exame do PCCU 14 - Ambulâncias 15 - Atendimento Odontológico
16ª	1- Adequar os pontos de ônibus para os idosos 2- Melhoria dos transportes públicos visando os idosos com sinalização dos acentos preferenciais, iluminação dos pontos de ônibus. 3- Organização do Passeio Público, em consonância PD Setor do Empreendedorismo. 4- Espaço Físico para atividades; estrutura para a prática esportiva, captação de recursos para o esporte; material esportivo para cadeirantes; 5- Mutirão de PCCU 6- Creche para atender a mulher trabalhadora 7- Criação do Plano Municipal dos Direitos Humanos LGBT, que orientará a construção de Políticas Públicas de Inclusão Social e de Combates as Desigualdades para a população LGBT.	8- Transformar a Coordenadoria em Secretaria, Criar o Conselho Municipal da Juventude e passe livre sem restrição. 9- Viabilizar a Acessibilidade arquitetônica nas escolas com recursos municipais e salas amplas. 10- Centro de capacitação continuada tecnológica. 11- Consorcio de habitação do servidor municipal. 12- Qualificação profissional para os jovens da comunidade negra, Implementação acompanhamento de saúde nas escolas. 13- Levar a cultura para as escolas; (multicultural) os bairros da periferia de preferência-Teatro Municipal; espaço de literatura fora da escola; transversalidade da cultura na Educação.
17ª	1- Melhoria dos Postos de Saúde 2- Laboratório funcionando 3- Contratação de Funcionários da localidade 4- Construção de Passarelas	5- Coleta de Lixo 6- Equipes do PSF 7- Melhoria e construção de escolas
18ª	1. Melhoria do Posto de Saúde 2. Reforma e Construção de Passarelas	3. Educação Infantil nas comunidades do distrito 4. Escolas de ensino Fundamental

Fonte: Prefeitura Municipal de Macapá. (CONGRESSO, 2015, p.284-286)

ANEXO D
PROGRAMAÇÃO DOS CONGRESSOS DO POVO

Quadro AND-1 – Programação da Etapa deliberativa do 1º Congresso do Povo (2013)

1º CONGRESSO DO POVO DE MACAPÁ – Programação (Etapa Deliberativa)

Dia 12/07/2013 – (Sexta – feira)

16h – Palestra de Nivelamento de informações com os delegados da Zona Norte e Setoriais

Dia 15/07/2013 – (Segunda – feira)

8h30m – Reunião com os Secretários e a Secretária de Planejamento, Nivelamento das informações técnicas do PPA.

16h - Palestra de Nivelamento de informações com os delegados do Centro, zona Oeste e Setoriais

Credenciamento:

Delegados área Urbana (**Dias 16, 17, 18 e 19/07/2013**

Delegados área Rural (**Dias: 18 e 19/07/2013)**

Dia 16/07/2013 – (Terça – feira)

08h - Palestra de Nivelamento de informações com os delegados da Zona Sul e Setoriais

Dia 17/07/2013 – (Quarta– feira)

Dia todo – Credenciamento Delegados da Zona Urbana

Dia 18/07/2013 – (Quinta – feira)

Chegada dos delegados da Zona Rural

8h – Café da manhã

9h ás 17h – Credenciamento dos Delegados da Zona Rural e dos Delegados da zona Urbana.

12h – Almoço

18h – Cine Fim de Noite

Dia 19/07/2013 – (Sexta – feira)

08h – Café da manhã

09h ás 12h – Credenciamento dos Delegados da Zona Urbana e dos delegados da Zona Rural

09h - Oficina de Nivelamento dos delegados do Interior

12h – Almoço

15h – Reunião de Nivelamento da Dinâmica do Congresso do Povo

17h– Concentração do Cortejo Cultural

18h – Saída do Cortejo Cultural

19h – Chegada do Cortejo a Prefeitura de Macapá

19h15m – Início das Falas das autoridades

20h – Encerramento das atividades do dia 19/07

Dia 20/07/2013 – (Sábado)

07h30m – Café da Manhã

08h30m – Café da Manhã

09h – Abertura Solene e Composição da Mesa de abertura

10h – Composição da Segunda Mesa- Palestra Prefeito Balanço Político e Numérico do Processo de Participação Popular)

11h - Composição da Terceira Mesa- Painel sobre os objetivos e funcionamento da Rodada Final (Secretária Municipal de Planejamento e Secretário Municipal de Assuntos Extraordinários)

12h – Almoço

14h – Debate nos Grupos de Trabalho (200 participantes por tema em locais diferentes)

19 h – Cine Clube fim de Tarde

20 h – Jantar

Dia 21/07/2013 – (Domingo)

07h30m – Café da manhã

09 h – Início dos Debates nos Grupos de Trabalho:

-Apresentação dos Textos emendados pela Comissão de Sistematização

-Discussão e Aprovação do texto final em cada Grupo

-Eleição do Padrinho e da Madrinha de Cada Grupo (sempre um da Zona Urbana e outro da Zona Rural)

12h – Almoço

14h – Assembleia Final

-Apresentação dos textos aprovados nos Grupos

-Fala da Madrinha e do Padrinho do Grupo

-Aprovação dos Textos de cada Grupo

-Fala do Prefeito

-Aprovação do Texto Final do PPA Participativo

17h - Lanche

17h30m – Show de Encerramento

20h – Jantar

Retorno dos delegados aos seus distritos.

Fonte: Extraído e adaptado de Congresso (2015, p.290-292)

Quadro AND-2 – Programação do 2º Congresso do Povo (2014)

2º CONGRESSO DO POVO DE MACAPÁ – Programação

Dia 30/04/2014 – (Quarta – feira)

08:00h as 18:00h - Credenciamento de Delgados

Dia 01/05/2014 – (Quinta – feira)

16:00h – Chegada e Credenciamento dos delegados dos Distritos

17:00h – Lanche

20:00h – Jantar

Dia 02/05/2014: (Sexta – Feira)

08:00h – Café da Manhã - Delegados dos distritos

08:30h –Credenciamento

10:00h - Abertura do Congresso do Povo e Composição da mesa de autoridades

11:00h – Prestação de Contas do Congresso do Povo – Plano de Obras

12:30h – Almoço

14:30h – Composição da Mesa de Trabalho

-Apresentação do Regimento do Congresso do Povo

-Atribuições dos delegados do Congresso do Povo

-Duração do Mandato dos delegados Congresso do Povo

-Eleição de Conselheiros no Congresso do Povo

-Votação do regimento

17:30h – Lanche

20:30h – Jantar para os delegados dos distritos

Dia 03/05/2014 – (Sábado)

08:00h- Café da Manhã – Delegados dos distritos

08:30h –Credenciamento

09:00 – Composição da Mesa de Trabalho - Balanço de 2013 e Planejamento para 2014 e 2015 (4 Grupos)

13:00h – Almoço

14:30h – Reinício dos Trabalhos em cada Grupo – Balanço de 2013 e Planejamento para 2014 e 2015

18:00h – Lanche

20:30h – Jantar para os delegados dos Distritos

Dia 04/05/2014 – (Domingo)

08:00h – Café da Manhã

08:30h – Assinatura da Lista de Frequência

9:00h – Mesa de Debate sobre a participação e organização dos movimentos e a discussão de Gêneros nos Governos de Participação Popular

11:00h – Plenária Final

-Leitura do Documento final do Congresso do Povo

-Encerramento das Atividades.

13:00h – Almoço de Confraternização

15:00h – Retorno dos delegados aos Distritos

Fonte: Extraído e adaptado de Folheto Informativo Divulgado pela Prefeitura Municipal de Macapá no Evento.

Quadro AND-3 – Programação do 3º Congresso do Povo (2015)

3º CONGRESSO DO POVO DE MACAPÁ – Programação

Dia 28/11/2015 – (Sábado)

08:00h – Atração Cultural

08:00h – Início do Credenciamento

09:00h – Composição da Mesa e Abertura dos Trabalhos

10:00h – Prestação de Contas do Plano de Ações definido pelo 2º Congresso do Povo e o que efetivamente foi executado (Secretarias e Órgãos Municipais)

13:00h – Almoço

14:10h – Homenagens Póstumas ao Conselheiro Francisco Paulino e a Delegada Diene Barbosa Braga de Souza

14:30h – Palestra sobre a Conjuntura e os efeitos da Crise nos Municípios e o reflexo nas obras e serviços da PMM

16:00h – Intervenções

16:30h – Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Manutenção Urbanística e Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana

17:00h – Encaminhamentos Finais

17:30h – Lanche

Dia 29/11/2015 – (Domingo)

08:00h – Atração Cultural

08:30h – Apresentação Técnica sobre o Programa Morar bem Macapá

09:00h – Reestruturação do CONPOP

10:00h – Congresso do Povo 2016

11:00h – Plenária Geral para Deliberações

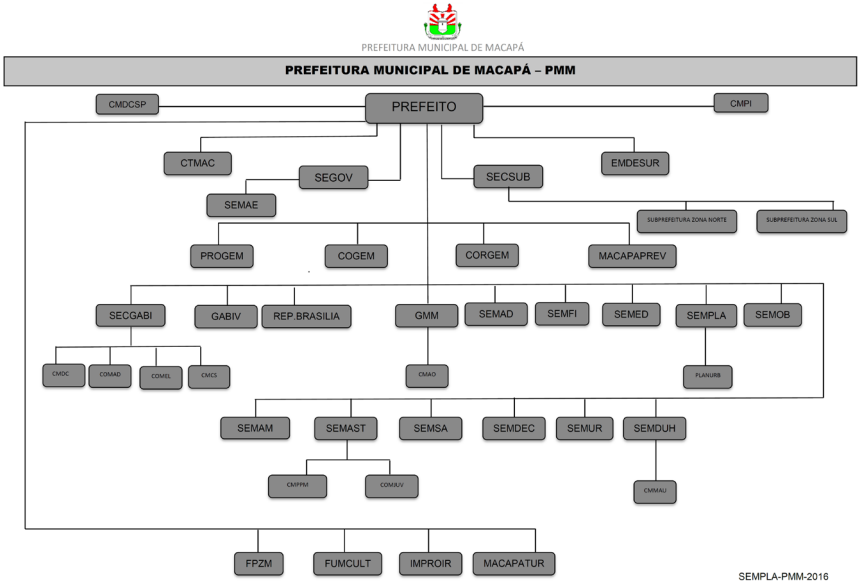
12:30h – Atração Cultural

13:00h – Cerimônia de Encerramento

Fonte: Extraído e adaptado de Folheto Informativo Divulgado pela Prefeitura Municipal de Macapá no Evento.

ANEXO E

ORGANOGRAMA GERAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento-SEMPLA

Legenda:

CMAO= Coordenadoria Municipal de Ajudância de Ordem / CMCS= Coordenadoria Municipal de Comunicação Social / CMDC= Coordenadoria Municipal de Defesa do Consumidor / CMMAU= Coordenadoria Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbana / CMPPM= Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres / COGEM= Controladoria Geral do Município / COMAD= Coordenadoria Municipal das Agências Distritais / COMEL= Coordenadoria Municipal de Esporte e Lazer / COMJUV= Coordenadoria Municipal da Juventude / CORGEM= Corregedoria Geral Do Município / CTMAC= Companhia de Trânsito e Transporte de Macapá / EMDESUR= Empresa Municipal de Desenvolvimento e Urbanização de Macapá / FPZM= Fundação Parque Zoobotânico Municipal / FUMCULT= Fundação Municipal de Cultura / GABIV= Gabinete do Vice-Prefeito / GMM= Guarda Civil Municipal / IMPROIR= Instituto Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial / MACAPATUR= Instituto Municipal de Turismo / MACAPREV= Fundação Macapaprev / PLANURB= Instituto de Planejamento Urbano / PROGEM= Procuradoria Geral do Município / REP. BRASILIA= Representação Municipal em Brasília / SECGABI= Gabinete do Prefeito / SECSUB= Secretaria Especial de Coordenação das Subprefeituras / SEGOV= Secretaria Especial de Governadoria e Recursos Extraordinários / SEMAD= Secretaria Municipal de Administração / SEMAE= Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários / SEMAM= Secretaria Municipal de Meio Ambiente / SEMAST= Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho / SEMDEC= Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico / SEMED= Secretaria Municipal de Educação / SEMFI= Secretaria Municipal de Finanças / SEMOB= Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana / SEMPLA= Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral / SEMSA= Secretaria Municipal de Saúde / SEMUR= Secretaria Municipal de Manutenção Urbanística / SENDUH= Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional / /

Coleção Gapuia – Sociologia em Pesquisas & Teses
ISBN: 978-85-62359-77-4

Coordenadores
Prof. Dr. Cristian S. Paiva
Prof.ª Dr.ª Eliane Superti

Títulos da Coleção

Vol. 1: *Participação social no desenvolvimento de políticas públicas no estado do Amapá: um olhar sobre a elaboração e execução do plano plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016* (ISBN: 978-85-62359-79-8)
Alexandre Gomes Galindo

Vol. 2: *Literatura das pedras: a Fortaleza de São José de Macapá como locus das identidades amapaenses* (ISBN: 978-85-62359-80-4)
Fernando Canto

Vol. 3: *Saber de parteira, ciência de médico? Incorporação de saberes médicos e resistência cultural na "capacitação" de parteiras tradicionais do Amapá* (ISBN: 978-85-62359-81-1)
Iraci de Carvalho Barroso

Vol. 4: *Histórias vividas e narradas: as identidades amapaenses no Jornal Amapá (1945-1968)* (ISBN: 978-85-62359-82-8)
Manoel Azevedo de Souza

Vol. 5: *Doença de feitiço: aspecto da cosmologia amazônica* (ISBN: 978-85-62359-78-1)
Maria da Conceição da Silva Cordeiro

Vol. 6: *Tempos de chorar e de sorrir no espaço da morada: um estudo socioantropológico de mulheres resistentes marcadas pela tragédia em Macapá-AP* (ISBN: 978-85-62359-83-5)
Roberta Scheibe

Vol. 7: *Ecos do silêncio: culturas e trajetórias de surdos em Macapá* (ISBN: 978-85-62359-84-2)
Ronaldo Manassés Rodrigues Campos

Vol. 8: *Travessias entre a sala de aula e o consultório: trajetórias docentes, narrativas e histórias de sofrimento e adoecimento psíquico de professores no Amapá* (ISBN: 978-85-62359-85-9)
Selma Gomes da Silva

Vol. 9: *Ações artísticas na cidade de Macapá: conexões de mundos, trajetória e experiência na Amazônia* (ISBN: 978-85-62359-86-6)
Silvia Marques

Vol. 10: *Um cais que abriga histórias de vida: sociabilidades conflituosas na gentrificação da cidade de Macapá (1943-1970)* (ISBN: 978-85-62359-87-3)
Verônica Xavier Luna

Vol. 11: *A gapuia de significados: modos de vida, espaços de convivência e processos de nomeação entre ribeirinhos da Amazônia amapaense* ((ISBN: 978-85-62359-92-7)
Rosileni Pelaes de Morais

editora da UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
UNIFAP

Este livro foi composto em Utopia Std pela
Editora da Universidade Federal do Amapá
e impresso em papel offset 75 g/m^2.

A virtude acadêmica do livro foi seu primor metodológico no estudo do modelo de administração participativa da gestão municipal da cidade de Macapá, durante a implementação do Plano Plurianual (2014-2017). Diversos recursos metodológicos foram utilizados: análise histórica e documental; observação participante; entrevistas e surveys; e aplicação de métodos dedutivos e heurísticos derivados da teoria do sistema. Mergulhado numa pesquisa de campo que perdurou três anos, Galindo examinou o perfil e posicionamento dos diversos atores no processo participativo: a elite política do executivo e do legislativo; os gerentes e administradores públicos, a liderança e integrantes dos movimentos sociais.

Jawdat Abu-El-Haj

Professor titular da Universidade Federal do Ceará vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia

CAPES

UNIFAP

autografia