



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ – UNIFAP
DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS LICENCIATURA E BACHARELADO**

MANOEL OLIVEIRA CABRAL

**PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL
DE MACAPÁ-AP (2014-2017): UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA E PRELIMINAR
SOBRE A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS**

**MACAPÁ – AMAPÁ
2016**

MANOEL OLIVEIRA CABRAL

**PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL
DE MACAPÁ-AP (2014-2017): UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA E PRELIMINAR
SOBRE A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS**

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Sociais em Licenciatura e Bacharelado da Universidade Federal do Estado do Amapá, sob a orientação do professor Ms. Alexandre Gomes Galindo.

**MACAPÁ – AMAPÁ
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá

338.981

C117e Cabral, Manoel Oliveira.

Participação no processo de elaboração do plano plurianual de Macapá-AP (2014-2017): uma análise exploratória e preliminar sobre a ótica dos atores sociais / Manoel Oliveira Cabral; orientador, Alexandre Gomes Galindo. -- Macapá, 2016.

25 p.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Curso de Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais.

1. Plano plurianual - Macapá. 2. Democracia. 3. Planejamento regional – Participação do cidadão. I. Galindo, Alexandre Gomes; Orientador. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE MACAPÁ-AP (2014-2017): UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA E PRELIMINAR SOBRE A ÓTICA DOS ATORES SOCIAIS¹

Resumo

O propósito deste trabalho foi realizar um estudo exploratório sobre o fenômeno da participação social, voltado à compreensão da forma como os moradores da cidade de Macapá-AP integraram e demandaram suas necessidades aos poderes da administração municipal durante o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) da prefeitura no ano de 2013, com vista a sua execução no período de 2014-2017. Neste estudo foram identificados os pontos positivos, as dificuldades e os desafios dos atores sociais envolvidos no processo. Para a contextualização teórica da pesquisa, procedeu-se uma breve explanação relacionada com o conceito de participação social, sua garantia constitucional, experiências, avanços e dificuldades como mecanismo de elaboração/controle de políticas públicas e sobre a importância do município como ente federado na execução de políticas através dos três instrumentos constitucionais organizadores da administração pública (PPA, LDO e LOA). A abordagem metodológica aplicada foi exploratória de natureza qualitativa, com análises documentais, estudos bibliográficos, além de entrevistas com atores sociais chave no processo. Na discussão, foi abordado o PPA como prática participativa, instrumento de controle da administração e como tentativa de implementar uma experiência local de Democracia Participativa. As considerações finais apontaram para o fato da elaboração participativa do PPA da prefeitura de Macapá proporcionar experiências de empoderamento social na política administrativa local. Todavia, os vários limites e desafios identificados no presente trabalho indicaram a necessidade de ajustes no desenho institucional e ampliação do processo participativo de tal monta que os agentes envolvidos possam estar inseridos mais profundamente no desenvolvimento de políticas públicas, tanto na etapa de planejamento, como nas etapas de execução e controle.

Palavras-chave: Democracia; Gestão Democrática; Participação.

PARTICIPATION IN THE PROCESS OF PREPARATION OF MULTI-ANNUAL PLAN MACAPÁ-AP (2014-2017): AN EXPLORATORY ANALYSIS AND PRELIMINARY ON THE PERSPECTIVE OF THE ACTORS MEMBERS

Abstract

The purpose of this work was to perform an exploratory study on the phenomenon of social participation, aimed at understanding how the inhabitants of the city of Macapá-AP integrated and demanded their needs to the powers of the municipal administration during the development process of the Multi-Annual Plan (PPA) city hall in 2013, with a view to its implementation in the 2014-2017 period. In this study were identified the positives, the difficulties and challenges of social actors involved

¹ Este artigo é resultado de pesquisa de Iniciação Científica PROBIC/UNIFAP/CNPq (Plano de Trabalho "Análise da participação social no processo de elaboração do plano plurianual do município de Macapá (2014-2017): o que a sociedade tem a dizer?"), integrante do Projeto de Pesquisa "Estado, Sociedade Civil e Democracia: um olhar sobre a perspectiva dos processos de participação social na condução política em Macapá-AP", institucionalizado no DPq/UNIFAP e vinculado ao Programa de Doutorado Interinstitucional em Sociologia da Universidade Federal do Ceará e Universidade Federal do Amapá UFC/UNIFAP.

in the process. For the theoretical contextualization of the research, was carried out a brief explanation related to the concept of social participation, its constitutional guarantee, experiences, achievements and difficulties as development mechanism/control of public policies and on the importance of the city as a federal entity in execution policies through the three constitutional organizers instruments of government (PPA, LDO and LOA). The methodological approach applied was exploratory qualitative, with documentary analysis, bibliographic studies, in addition interviews with key stakeholders in the process. In the discussion, it was approached the PPA as participatory practice, management control, instrument and, simultaneously, a local experience of Participatory Democracy. The final considerations pointed to the fact that the participatory preparation of the PPA of Macapá City Hall schedule a social empowerment experience in the local administrative policy. However, several limitations and challenges identified point to the need for adjustments in the institutional design and expansion of the participatory process of such magnitude that the agents involved can be inserted deeper into the development of public policies, both in the planning stage, as in the phases of execution and control.

Keywords: Democracy; Democratic Management; Participation.

1-Introdução

Nos processos de construção de políticas públicas, a participação social é uma temática discutida e conceituada por vários autores, como Carvalho (2003) e Dagnino (2004). De acordo com o contexto social esse processo recebe diferentes significados: inclusão social, participação de cidadãos, participação popular, participação democrática e participação comunitária. Para as referidas autoras, independente do nome ou mesmo da prática definida para as ações da participação social, o mais importante são as iniciativas de inclusão da sociedade na gestão de políticas públicas, que devem atender aos anseios dos cidadãos, integrando-os a um processo participativo onde eles possam demandar à gestão pública a realização de serviços considerados prioritários.

Na concepção de Mendonça (1987), o conceito de participação transpõe as áreas da Sociologia, Direito, Ciência Políticas, Psicologia, Administração, e carrega uma multiplicidade de significados, que representam diferentes aspectos e diversos objetivos a ele atribuídos. Entretanto, para Alencar (2010), conceituar a participação social não é tarefa fácil, porque é uma ação que se materializa somente por meio da prática social. No conceito desse autor, a participação sofre mudanças de acordo com as transformações culturais e ideológicas da sociedade. Para (ALVES, 2013), a concretização da participação só ocorre quando possibilita que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito nos diversos aspectos, entre eles os culturais, sociais e econômicos.

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático, que assegura dentre outros, os direitos participativos, sociais e individuais. A Carta Magna protege e proporciona a todos o gozo da cidadania plena, além de garantir o poder e o dever de desempenhar tais prerrogativas. Assim como esperado na legislação infraconstitucional, a Constituição predispõe o direito do cidadão de participar da gestão das coisas públicas.

Essa atribuição participativa e de poder garantida constitucionalmente, aproxima a gestão pública do cidadão e testifica que as formulações de políticas

públicas não sejam monopólio do Estado. Assim, possibilita a sociedade o direito de discutir, participar e demandar as suas necessidades na busca de atendimento do poder público. Consequentemente, com base na Carta Magna de 1988, a administração pública tem a obrigação de agir em total transparência, utilizando-se da publicidade de seus atos de gestão, permitindo que esses sejam identificados e fiscalizados pelo cidadão.

Após o fim do regime militar na década de 1980, o contexto político brasileiro reconquista direitos importantes, entre eles os direitos políticos e os inerentes à democracia participativa (BASTOS, 1995). Nesta mesma década a Constituição Federal de 1988 define no Artigo 18 a descentralização dos poderes, dando a autonomia aos entes federados. Neste período da história brasileira, o Território Federal do Amapá se tornou Estado da República Federativa do Brasil e adquiriu, juntamente com os seus municípios, a autonomia de se auto-organizar e autogovernar. Logo, a cidade de Macapá objeto deste estudo, passa a assumir plenamente sua própria organização político-administrativa.

O objetivo deste trabalho foi proceder a uma imersão exploratória sobre o fenômeno da participação social em Macapá (Estado do Amapá-Brasil), durante o processo de elaboração do Plano Plurianual da Prefeitura (PPA) para o quadriênio 2014-2017. A abordagem metodológica aplicada foi exploratória de natureza qualitativa, por meio de análise documental, estudos bibliográficos e da realização de entrevistas com atores sociais vinculados à elaboração do referido plano no ano de 2013. Nesta pesquisa, foram identificados pontos positivos, dificuldades e desafios dos sujeitos envolvidos no processo. Após esta introdução, o presente estudo realiza uma breve exposição dos procedimentos metodológicos, para em seguida discorrer sobre a contextualização teórica da pesquisa, a apresentação e discussão dos resultados encontrados e tecer considerações finais.

2- Metodologia

Os esforços para alcançar os objetivos deste trabalho, produto de uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, foram concentrados na busca de levantamentos e coletas de dados por meio de entrevistas, análises documentais e estudos bibliográficos, como artigos, dissertações, livros, monografias, revistas e teses. Foram realizadas reflexões sobre democracia participativa, sobre os aspectos conceituais e operativos da participação social na elaboração de políticas públicas, além das características concernentes ao Plano Plurianual (PPA) como peça de planejamento indispensável na gestão municipal.

As documentações utilizadas nesse trabalho (Memória do Congresso do Povo, Relatórios Oficiais e Plano Plurianual do Município), foram produzidas pelos técnicos da Prefeitura Municipal de Macapá e cedidas para este estudo. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com dois agentes do executivo municipal que atuaram no processo (Técnico de sistematização do PPA da Secretaria Municipal de Planejamento e Técnico de Mobilização da Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários), além de três lideranças locais eleitas como delegados representativos da sociedade durante a elaboração do PPA (Apêndice A).

Os roteiros de entrevista (Apêndice B), foram elaborados com o propósito de observar as percepções dos diferentes atores sociais sobre o desenvolvimento das

ações implementadas nesta experiência participativa. O processo de análise foi realizado através do tratamento dos dados contidos nas transcrições das entrevistas e nos registros documentais com o propósito de elucidar as características da dinâmica participativa, os pontos positivos, as dificuldades e desafios.

3- Contextualização Teórica

3.1 – Concepções de Democracia Participativa e contemporaneidade

As razões históricas e a necessidade de reconfigurações políticas, econômicas, culturais e sociais, levou a democracia por muitas vezes a se reinventar no sentido de juntar-se às transmutações e reformulações introduzidas na sociedade. A cada mudança a sociedade incorporou em sua estrutura elementos do seu tempo buscando adequar-se ao que julgava ser mais significativo para o alcance do verdadeiro espírito democrático (HARDT; NEGRI, 2005).

A forma democrática representativa foi caracterizada por ações e teorias que não reconheciam o cidadão como o seu maior e principal protagonista. A persistência das oligarquias foi um dos fatores destacados por Bobbio (2000) como sinalização dos limites à incorporação do que seria o verdadeiro espírito democrático de representação. O autor remete-se à Teoria das Elites elaborada por Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto ao afirmar que “a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular”.

A teoria bobbianiana sobre o que seria um verdadeiro governo democrático, foi importante para evidenciar que as elites não eram o impedimento para democracia, mas, sim um princípio fundamental para o seu funcionamento (GRYNSZPAN, 1996). Sobre esta perspectiva, não seria a presença das elites que transformaria um sistema democrático em um sistema autoritário e sim o seu procedimento.

Schumpeter (1975) e seus seguidores trabalhavam na eliminação da ideia daqueles que buscavam um regime democrático mais participativo e igualitário. Esse autor considerava um grande erro pensar que a palavra democracia significava governo do povo. A democracia deveria ser entendida como mecanismo de escolha e autorização de governos, sendo esta a forma de participação do povo. Completava Schumpeter, que o papel do cidadão era constituir um governo, e o método democrático um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, adquirida pelo indivíduo que conquista o poder de decidir em nome de outros por meio de uma disputa pelo voto do eleitor.

Refletindo sobre as teorias Schumpeterianas sobre o método democrático, Boaventura de Souza Santos argumenta que:

[...] se por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 40).

Dessa forma o espaço público local de tomada de decisões pela participação popular e a sua natureza protagonista do sistema democrático (governo do povo) acabou sendo suplantado pela abordagem representativa em vários regimes de

governo. Outro autor que contrapõe a teoria de Schumpeter é Habermas. Diz esse autor, que a soberania e a autodeterminação popular não podem ser desconsideradas.

Esquece-se quase por completo a ideia da soberania popular. Não se leva em consideração que a democracia trabalha a favor da autodeterminação da humanidade e que, nesse sentido, participação política e autodeterminação coincidem. O importante, portanto, é saber se a participação política promove ou não o desenvolvimento de tendências democráticas. (HABERMAS, 1983, p. 376).

Para autores que defendem a extensão das garantias democráticas, o desinteresse do cidadão pelo processo eleitoral, comprova os limites da democracia representativa. Esta perspectiva de concepção democrática evidencia que o ato de votar não é suficiente para garantir o sistema democrático e, para legitimar uma sociedade democraticamente, seus cidadãos devem estar informados e precisam participar dos processos de deliberações das tomadas de decisões assumindo o papel de protagonista e fonte primária para a legitimação da democracia participativa (SANTOS, 2002).

Como forma de compreender as diferentes perspectivas da democracia é significativo estruturar os diferentes autores e concepções que as envolvem na sociedade contemporânea, visto que, segundo Held (1987), os modelos de democracia podem ser divididos em dois tipos: a Democracia direta ou participativa, onde o cidadão está envolvido diretamente, discute, interfere e acompanha as tomadas de decisões dos assuntos públicos e Democracia liberal ou representativa, sistema que envolve uma pessoa eleita pela população e toma para si a responsabilidade de representar os interesses e os anseios destes cidadãos dentro de um campo de referências de governo.

Porém, os mecanismos de participação direta buscam efetuar possibilidades diferenciadas de uma gestão democrática baseada na inserção dos cidadãos nas questões de interesses sociais. Pensadores Clássicos e contemporâneos da perspectiva participativa se destacam no contexto, a exemplo de, Jean-Jacques Rousseau e Carole Pateman. Para Rousseau, um grande teórico clássico da participação e destacado por seus estudos sobre a democracia, o povo é o maior protagonista na participação direta. Enfatiza Rousseau (2002), que a democracia expressa a participação de todos no poder. A teoria democrática participativa de Pateman (1992) vai mais além. Defende a autora que a existência de organização representativa em nível nacional não é suficiente para a democracia. Para Pateman a participação em maior número de pessoas precisa acontecer em todos os níveis, portanto:

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, p.61).

É possível observar que Carole Pateman concentra a sua atenção no pressuposto de que a participação constrói cooperação, integração e comprometimento com as decisões, manifestando ainda o valor educativo da participação, formando cidadãos voltados para os interesses coletivos e para as questões de políticas públicas. Os defensores da democracia participativa estimulam a necessária abertura de espaços de atuação dos sujeitos políticos e sociais, para

além das escolhas de governantes (voto), destacando o caráter pedagógico da participação. A democracia participativa é assentada em um regime onde se entende que existem mecanismos de controle da sociedade civil sobre a administração pública, que vai além do voto, estendendo a democracia para a esfera social de políticas públicas.

Por ser um processo socializador, a participação tende a aumentar à medida que o povo se faz presente no processo, isso é, fomenta no cidadão a cultura participativa. Obviamente que se trata de proposições teóricas que poderão ou não se realizar e sofrerem alterações na prática, causadas pela presença de processos de controle, manipulação, ou regulação da participação baseada em interesse de grupos, interesses particulares, formas clientelistas e outra. Portanto, não se trata de uma receita, de um modelo pronto gerador de resultados previstos. A participação é um processo complexo e sempre em construção, se considerarmos as intencionalidades e as condicionalidades de determinadas proposições que tencionem a busca dos interesses públicos e dos sujeitos sociais (cidadãos).

Compreendendo os limites da democracia representativa, é possível a construção de um projeto democrático participativo alicerçado em um regime com base na participação política, como forma de relação entre o Estado e a sociedade. A principal condição para a garantia da participação, como salienta Nogueira (2004), é que a população tenha hábitos ou costumes ético-políticos sempre em renovação. O autor se refere a uma consciência cidadã, ou consciência política onde o cidadão tenha a ciência do seu direito e dever participativo das políticas públicas.

Mesmo que o termo políticas públicas se refira à ideia de governo, a comunidade deve estar diretamente envolvida, visto que, não há como falar em políticas e políticas públicas sem relacionar o cidadão como protagonista. Vale destacar que os estudos sobre políticas públicas ainda são muito recentes. Esta categoria se apresenta como objeto discutido entre os anos 1960 a 1970 na qualidade de um subcampo importante dentro da disciplina de Ciência Política (SABATIER, 1995).

Ao fazer um apanhado geral sobre as concepções trabalhadas por autores americanos durante as décadas de 70 a 90, Souza (2006) aponta para uma variedade de perspectivas que definem políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que investiga o governo sobre a ótica de grandes questões públicas; como um conjunto de decisões do governo que produzem efeitos específicos na sociedade; como atividades de governos que agem de forma direta ou por meio de delegações influenciando cidadãos e como dimensão decisória da gestão onde se analisa o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Para Secchi (2010), uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Entretanto ele alerta que, por ser uma temática recente para a Ciência Política, cuja discussão teve maior volume recentemente a partir dos anos 80, qualquer conceito dado a essa tese pode ser considerado fortuito, visto que, não existe consenso na literatura especializada sobre seus pressupostos conceituais básicos. Todavia, Rua (2009) formula um conceito do que pode ser entendido por políticas públicas ao dizer que “é um conjunto de decisões tomadas pelo governo, considerando que não podem ser decisões isoladas, ou seja, ela deve atingir todo o corpo da sociedade”. Para enfatizar o seu conceito, Rua

reforça que, “embora uma política pública implique em decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

Para Teixeira (2002), políticas públicas incorporam a alocação de recursos públicos e desenvolvimento de ações a partir de regras definidas pelo Estado conjuntamente com a sociedade. Assim sendo, políticas públicas para Teixeira (2002, p. 3).

[...] são diretrizes, princípios norteadores do poder público, regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre os atores da sociedade e do Estado.

Como afirma Secchi (2010), os estudiosos sobre o tema se posicionam em duas abordagens relacionadas ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas: são as abordagens estatista e a multicêntricas. A abordagem estatista considera as políticas públicas analiticamente como monopólio de atores estatais. Nesta perspectiva, a concepção que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do formulador. Em outras palavras, só é real quando provem de ator estatal. Para a abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, sendo esta a sua caracterização relevante. Assim, uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é realmente público.

Desta forma, percebe-se a existência de uma pluralidade de preceitos conceituais ainda por serem consolidados entorno deste campo do saber. É inegável, que todos os autores, ao estudarem esse objeto, concordam sobre a sua importância voltada profundamente a vida do cidadão na sociedade.

Entende-se que o apelo ao cidadão e a organização da sociedade civil para que participem das formulações de políticas públicas pode ser visto por três preceitos: 1) a participação pode controlar a qualidade dos serviços prestados; 2) a participação pode expressar as prioridades acerca dos bens públicos futuros; 3) a participação pode expressar a politização das relações sociais dentro do processo de institucionalização de espaços públicos, para a construção de políticas públicas locais. Verifica-se que tanto no primeiro como no segundo preceito a participação não alude diretamente a deliberação.

Porém ficam alguns questionamentos quanto ao processo de construção do interesse coletivo no espaço das políticas públicas como: é um processo realizado sobre consultas ou é deliberativo? Que relações existem entre o interesse particular, o corporativo e o geral? Parece que responder a estes questionamentos seja mais possível na teoria e mais difícil na prática da gestão participativa, isso porque se refere a democratização do próprio processo político.

Certamente que a participação social verdadeiramente cidadã caracteriza-se pela intervenção individual e coletiva, com redes de relações diversas e complexas, definidas por relações entre indivíduos, grupos, instituições e o Estado, isto é, a cidadania ativa dá origem a concepção de participação social. A cidadania caracteriza os que pertencem, os inclusos. Assim a participação se constrói em esferas ou espaços determinados tanto por consensos quanto por relações de conflitos, poder e até de manipulações (DEMO, 1988). Esses espaços de participação social são instituições híbridas, visto que partilham o poder de decisões entre representantes do governo e da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Quando decidem pela participação os atores políticos podem ter muitos objetivos

como autopromoção, implantação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, mas não descartando a intenção de mudança de cultura política e a realização da própria cidadania.

A ocupação dos espaços públicos pelos agentes sociais na definição, debate e decisões acerca das suas prioridades é possível e desejável. Entretanto, nasce igualmente para o poder público a responsabilidade de estimular a abertura de canais para que estes debates adquiram valoração qualificada nas tomadas de decisões da gestão administrativa, assegurando a legitimidade social para essas escolhas e incrementando uma melhor ambiência ao cidadão.

3.2- Participação Social: Algumas reflexões conceituais

Em uma abordagem conceitual Avelar, (2004) afirma que o termo “participação” provém de uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV, originária de participatio, participacionais, participatum. Todos esses vocábulos significam “tomar parte”, “fazer ou ser parte”, isto é, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Outros autores apresentam diversos aspectos do conceito de participação, por exemplo, Demo (1988) diz que “participação é conquista”. E reafirma esse autor que a “participação” não deve ser entendida como uma “dádiva”, porque se assim fosse não seria conquista e sim, uma restrita participação.

Os diferentes olhares dos autores exprimem variadas interpretações desse conceito complexo e rico. Na concepção de Ammann (1978), a participação é o processo onde as diversas camadas da sociedade tomam parte na gestão, produção e utilização dos bens de uma população.

Consoante a essas concepções, compreende-se que o termo participação assume uma proposição que denota intervenção ativa, e não passiva, do sujeito social. Ser mero espectador, ou apenas “fazer parte”, não constrói os caminhos para as mudanças que serão essencialmente decisivas para a sociedade. Desta forma, o impedimento ou mesmo a frustração da participação do homem, pode ser considerada como a mutilação de um sujeito ativamente social, que só terá a plenitude do seu desenvolvimento, se estiver inserido em uma sociedade que lhe garanta a capacidade de uma efetiva intervenção nas deliberações inerentes ao seu meio.

A participação é de fundamental importância para as classes e segmentos sociais de várias naturezas e é um processo que requer luta na qual a população procura assumir e conquistar os seus direitos. A partir desse entendimento depreende-se que a gestão pública tem a responsabilidade de chamar o cidadão para participar das decisões daquilo que diz respeito à sua vida social. Dessa forma, na perspectiva de Teixeira (2000), o conceito de participação cidadã vai além dos espaços institucionalizados e da relação com o Estado nos domínios da sociedade civil, tida como autônoma e autolimitada. Assim, para o autor a participação é, “um processo complexo e contraditório de relação entre Sociedade Civil e o Estado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações” (Teixeira, 2000, p. 46).

Entretanto, deve-se ter a atenção para o fato de que a participação está diretamente relacionada com o grau de interferência dos cidadãos no processo de tomada de decisões. Para Pateman (1992), pseudoparticipação refere-se aos casos

nos quais os cidadãos estão presentes no processo, mas apenas são consultados sobre alguma temática específica, não tendo o poder de interferir, decidir e, conseqüentemente, atuam apenas como elemento legitimador. Se o processo alcança o conhecimento de muitas pessoas, mas poucas têm o poder de decisão, a autora o classifica como participação parcial, classificando como participação total os casos em que cada grupo de indivíduos tem a oportunidade de interferir ativamente na deliberação final.

A forma como o cidadão é incorporado na participação também chamou a atenção de Gohn (2003), que estudou esse fator e formulou uma classificação do posicionamento do cidadão e do contexto social que ele se encontra. Segundo a autora os atores sociais se integram distintamente de quatro formas: 1) a sociedade é tratada como beneficiária das políticas; 2) a sociedade é convidada apenas para manifestar opiniões e pareceres, não interfere nas decisões; 3) a sociedade é convocada para eleger alguém que a represente no processo e 4) a sociedade é articulada para fazer frente ao governante na busca do espaço como ator no processo, com uma integração mais direta nos centros de tomadas de decisões.

Em outro aspecto, Sayago (2000) analisa a participação para além dos critérios utilizados por Pateman e Gohn, que analisam o processo pelo nível de envolvimento do indivíduo. Para Sayago, a participação social deve ser analisada pelo fator ideológico (convicções, ideais e princípios). Assim, ele classifica a participação em seis categorias: 1) Participação individual, quando o indivíduo decide de forma individual e de livre escolha; 2) Participação coletiva são decisões tomadas de forma conjunta pelo grupo; 3) Participação passiva, quando o indivíduo se comporta de modo desejado, sem interferir no desenvolvimento e execução do processo; 4) Participação ativa, quando o sujeito toma o compromisso de luta e da conquista na busca dos seus objetivos de forma coletiva e solidária; 5) Participação voluntária, quando de forma espontânea um grupo se une para resolver problemas; e 6) Participação instrumental, quando as mobilizações são feitas na busca de conquistar posição e poder, onde as organizações externas são as formuladoras da mobilizações.

Milani (2006) destaca que as experiências participativas, assim como seus resultados e “critérios” de inclusão e exclusão de atores da comunidade política, estão verdadeiramente ligadas ao histórico político, às desigualdades econômicas sociais, à clareza sobre as definições sociais e às atribuições das instituições de acordo com a conjuntura.

Dentre as experiências realizadas no Brasil destacam-se os orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns, conferências, audiências públicas, dentre outros (MATEOS, 2011). Estudando as experiências dos Conselhos Gestores da cidade de Curitiba, Fuks e Perissinotto (2006) afirmam a importância em considerar que além das influências vistas no processo de decisão e os recursos adquiridos pelos atores políticos, o ambiente (tanto interno como o externo) são também elementos que influenciam a conduta política dos atores dentro das instituições participativas. Alertam esses autores, que essa conjuntura é determinada por vários aspectos, entre eles: 1) a existência de arenas alternativas; 2) o desenho institucional dos conselhos; 3) a interferência do governo nas eleições dos representantes não governamentais e 4) a relação entre governo e sociedade civil.

Outros dois aspectos, a transparência e a informação, são considerados também como elementos basilares no processo de controle social. Porém, necessitam um cuidado especial em relação às suas particularidades técnicas na medida em que o manuseio das informações públicas estão geralmente envoltas em “uma quantidade grande de rubricas, gestões financeiras, projetos, atividade e princípios de contabilidade pública que são quase indecifráveis para o cidadão bem informado, para não falar do eleitor mediano” (TORRES, 2007, p. 43). Somado a esta questão, vale ressaltar que quase a totalidade dos “sistemas de informações desenvolvidos pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais de informática foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 179).

É fato que o reconhecimento da presença do cidadão no desenvolvimento das políticas públicas no Brasil é um avanço fundamental para a compreensão de que ninguém melhor que ele para discutir e definir as políticas voltadas para a coletividade, uma vez que ele próprio é conhecedor de suas demandas e ao mesmo tempo, o beneficiário. Sobre este aspecto, mesmo que o ideal democrático tenha aproximado a gestão pública da sociedade, ou governantes de governados, essa aproximação pode ser entendida como o maior desafio e também maior propósito de um projeto de democracia participativa.

3.3-O Município e suas peças de planejamento orçamentário

Como uma das primeiras instituições que os portugueses trouxeram para o Brasil, o município tinha a significação da presença do Estado para os colonizadores. Desta forma, na história brasileira, os municípios foram entidades fundamentais e de grande importância na institucionalização desde a colonização. A importância e a autonomia atribuída aos Municípios a partir da Constituição de 1988, para Meirelles deve ser entendida como uma correção das falhas existentes nas Constituições anteriores, visto que o município “foi peça importante na organização político-administrativa brasileira” (MEIRELLES, 1993, p.42). A partir da concepção de Meirelles infere-se que a autonomia devolvida ao município, proporciona a este ente federado uma maior autonomia para a formulação de políticas públicas locais mais efetivas, pelo fato de sua proximidade com o cidadão e de sua ambiência. Para reforçar a importância do município Sundfeld salienta que:

[...] o município é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para a sua auto-organização, titular de competências legislativas administrativas próprias outorgadas diretamente pela Constituição Federal, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da república (SUNDFELD, 1990, p. 45).

Dentre os três entes federativos, o município é o único que apresenta características de maior proximidade com o cidadão. Essa configuração de proximidade foi consolidada no artigo 18 da Constituição Federal de 1988 que conferiu aos Municípios um novo status e recuperou as tradições cedidas anteriormente pela coroa portuguesa (CAMARGO, 2003). Em relação ao município como terceiro ente federativo brasileiro Bonavides afirma que:

[...] não há nenhuma forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização político e jurídico tão alto e expressivo, quanto aquele que conta da

definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta Magna 1988 (BONAVIDES, 1996, p. 314).

Hoje, os municípios assumem papel essencial na prestação dos serviços públicos e na concretização do desenvolvimento integrado e sustentável. Isto ocorre por serem os entes federativos mais próximos da sociedade e, conseqüentemente, palco representativo da ambiência concreta vivida pelo cidadão.

O Plano Plurianual (PPA) pode ser entendido como um documento construído entre a gestão pública e a sociedade civil, por meio de inúmeras formas, como assembleias, audiências públicas, congressos, conferências, fóruns, entre outras. Entretanto, deve-se compreender o PPA como instrumento de planejamento da gestão que se desdobra na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Estas três peças de planejamento orçamentário são importantes heranças advindas da Constituição de 1988 e ancoradas no Artigo 165 (POMPONET, 2012, p.45).

O único instrumento que tem vigência quadrienal é o Plano Plurianual (PPA), por isso é definido como instrumento de planejamento de médio prazo. O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do Executivo, tem sua vigência durante os quatro anos de mandato e com o primeiro ano do mandato subsequente. O artigo 165 da Constituição Federal, no parágrafo primeiro, define que:

A Lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuadas (BRASIL, 1988, p.120).

A obrigação de elaborar o PPA é para todos os governos (União, Estados e Municípios), devendo ser encaminhado pelo poder executivo ao Poder Legislativo para a devida apreciação e aprovação. Na esfera do governo federal, os prazos para a apresentação, apreciação e vigência do PPA são os mesmos. A tramitação no Legislativo obedece ao mesmo prazo, porém, no âmbito do governo federal é necessária a aprovação das duas Casas, a Câmara dos Deputados Federais e o Senado Federal.

No que se refere ao seu teor, o plano supramencionado não deve deixar de atender através de programas e ações às camadas mais desassistidas pelo poder público em temas como: educação, saneamento básico, saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano e infraestrutura (demandas que mais atingem a população nas cidades).

4- Resultados e Discussão: A Prefeitura Municipal de Macapá e o processo participativo de elaboração do PPA 2014-2017

O Plano Plurianual da Prefeitura de Macapá, além de ser uma importante ferramenta orçamentária, contribui para a definição das políticas públicas a serem efetivadas pelo Poder Executivo Municipal. O processo de elaboração do PPA, realizado em 2013, pode ser considerado como uma experiência robusta de construção participativa desta peça de planejamento em Macapá envolvendo a presença de aproximadamente sete mil indivíduos integrantes da sociedade civil na deliberação de parte da agenda administrativa do Executivo Municipal.

Sua importância é compreendida a partir do momento em que a população passa a empoderar-se, de um processo que oportuniza a sua participação juntamente com o Executivo Municipal, na construção das políticas públicas importantes no que se referem à cidade e aos seus cidadãos.

O Poder Executivo Municipal, com a finalidade de chamar a sociedade para participar das discussões e deliberações relacionadas às ações que fazem parte da construção do Plano Plurianual, instituiu o Congresso do Povo como um espaço democrático de deliberações entre integrantes da sociedade e o Poder Executivo. Este processo, ao viabilizar a participação da população e lideranças locais nas decisões de planejamento, propiciou a abertura de espaços de compartilhamento de responsabilidades entre a gestão municipal e a sociedade.

O governo municipal, por intermédio das secretarias envolvidas no processo, realizou 18 (dezoito) Assembleias Populares, sendo 1 (uma) Assembleia Específica envolvendo os setoriais das mulheres, negros, LGBT, juventude, cultura, esporte e lazer e 1 (uma) Plenária Final do Congresso do Povo. No intuito de oportunizar o envolvimento de um maior número de pessoas nas 18 (dezoito) assembleias, a cidade foi dividida em duas zonas englobando todos os distritos e bairros do município (Anexo A).

Em termos gerais, cada Assembleia Popular foi executada com a seguinte ordem de atividades: credenciamento; composição da mesa; abertura das falas das autoridades presentes; encerramento do credenciamento; fala da comunidade; fala do Prefeito; eleição dos delegados e encerramento. Nas 18 (dezoito) assembleias realizadas em todo o município participaram 6.996 (seis mil novecentos e noventa e seis) moradores com uma média por assembleia de 388 (trezentos e oitenta e oito) participantes.

Foram eleitos 700 (setecentos) delegados entre os moradores para representá-los nas discussões e deliberações sobre as demandas apresentadas ao poder administrativo do município. A indicação dos delegados nas assembleias foi realizada na proporção de 1 (um) delegado para cada 10 (dez) moradores participantes de cada bairro.

Fotos 1a e 1b – 2ª Assembleia Popular do Congresso do Povo

Foto 1a



Foto 1b



Fonte: Prefeitura Municipal de Macapá (CONGRESSO, 2015, p. 32)

Nota: Assembleia Popular da Zona Norte (Área 2), realizada na Sub-Prefeitura da Zona Norte em 18/04/2013, correspondente as seguintes localidades: Infraero II, Açaí, Parque dos Buritits, Palmeiras, Palmares, Liberdade, Brasil Novo, Boné Azul, São José, Amazonas e Ilha Mirim.

Houve a presença de vereadores representando a Câmara Municipal em quase todas as assembleias, fato visto como uma surpresa por parte de vários membros da gestão municipal. Quando o PPA chegou a Câmara Municipal, levado pelos 700 (setecentos) delegados do povo para apreciação e aprovação, diversos vereadores já tinham conhecimento do caminho usado no processo participativo em construção. Isso ocorreu em razão do acompanhamento das assembleias pela maioria dos parlamentares. Para os técnicos da prefeitura isso contribuiu para a aprovação do Plano Plurianual pela Câmara Legislativa. Assim definiu o técnico da prefeitura:

[...] eles ficaram muito próximos, tanto que a entrega do PPA na Câmara foi muito tranquila, por que eles já sabiam do que se tratava, (...) foi uma conversa tranquila, não foi uma conversa tumultuada, por que eles já sabiam o que a gente estava fazendo, eles já conheciam as demandas e inclusive nos ajudaram algumas vezes a entender as falas das pessoas (Entrevistado D204).

O primeiro ponto positivo considerado pelo Executivo foi a participação de aproximadamente sete mil moradores. Outro ponto positivo registrado pelos entrevistados foi a incorporação da ideia participativa pelos delegados eleitos que segundo os técnicos, demonstravam ter-se empoderado do processo. Inclusive, foi relatado que em vários momentos suas intervenções assinalavam este empoderamento ao se identificarem da seguinte forma: “eu sou delegado do povo e do PPA e por isso estou aqui para defender a minha comunidade” (Entrevistado D206).

Entretanto algumas dificuldades foram percebidas logo no início do processo. Uma delas estava relacionada ao descrédito externado por vários membros da sociedade quanto à classe política. Os moradores não acreditavam que poderiam demandar suas necessidades ao executivo em assembleias populares e, inicialmente, grande parte das lideranças locais e moradores afirmavam não crer que o executivo queria saber quais eram as suas prioridades. Um delegado do povo relatou a dificuldade de mobilizar os moradores para as assembleias:

O povo não crê em ninguém mais, o povo tá descrente, a política e os políticos estão sem credito com o povo, o povo não acredita mais e por isso fica difícil trazer a sociedade para participar das assembleias e das plenárias, entende? (Entrevistado D302)

Entre os desafios observados, o que mais chamou a atenção dos técnicos da gestão municipal, foi quando estes descobriram que enquanto a elaboração do PPA era para quatro anos, a população declarava que não poderia mais esperar, pois as suas demandas eram urgentes e queriam as soluções imediatamente. Afirma um técnico da prefeitura.

[...] nós descobrimos uma população muito aflita, com questões emergentes de toda ordem, foi uma descoberta muito grande, por que o que estávamos propondo era pra quatro anos e descobrimos que tinha coisa que era pra ter sido feita a muito tempo, e por isso tinham que ser logo, foram desafios assim motivadores e que deveríamos buscar logo a solução... (Entrevistado D204).

Durante a Plenária Final do Congresso do Povo (Programação no Anexo B) os diversos membros da sociedade eleitos como delegados discutiram e aprovaram as demandas prioritárias que foram inseridas em quatro eixos temáticos na peça do

Plano Plurianual (Desenvolvimento Social; Desenvolvimento da Gestão; Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento de Infraestrutura).

No decorrer do processo de execução das Assembleias Populares houve mudança perceptível no enfoque das falas registradas nas atas, tanto durante as intervenções realizadas pela sociedade em cada reunião, quanto na ordem em que as reuniões eram realizadas, em especial no foco dado às falas dos participantes. A predominância das intervenções, circunscritas inicialmente às reclamações e reivindicações referentes a ausência do poder público municipal na oferta de serviços, se desloca para as indicações de demandas relacionadas com necessidades mais amplas e sugestões dirigidas ao processo de gestão.

É evidente que a noção de participação social não se restringe tão somente aos mecanismos de consultas populares. Esse conceito também é pertinente ao reconhecimento de que o poder de participação da sociedade só se torna efetivo quando integrado à formulação da agenda de políticas públicas da administração municipal. Sobre esta questão, a participação social deve ser entendida, “como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alçar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários” (NOGUEIRA, 2004 p. 121).

A função do Plano Plurianual é assegurar, controlar e dar clareza aos objetivos futuros da administração pública, sendo um veículo plausível de incorporar procedimentos participativos mais robustos em seu processo de desenvolvimento. Para autores como Mineiro,

Do ponto de vista desta discussão, e se o objetivo fundamental do PPA é tornar mais claros os rumos futuros do desenvolvimento, existem claramente identificadas dissonâncias entre as propostas gerais expressas nas discussões dos fóruns estaduais. Elas esboçam, ainda que sem precisão, um caminho de busca de um desenvolvimento mais solidário onde o Estado tem um papel fundamental a cumprir, e o atendimento das demandas da sociedade é o motor do desenvolvimento (MINEIRO, 2005, p. 5).

Mesmo que se entenda a experiência do Executivo Municipal como um esforço na busca para implementar processos democráticos de ampla participação social, foi possível observar na prática, que dificuldades atravessaram o processo de elaboração e discussão do projeto. Nas análises levantadas nesta pesquisa percebe-se que, por inúmeros motivos o processo de elaboração do Plano Plurianual da prefeitura de Macapá teve dificuldades. Mesmo partindo de uma metodologia que buscou a ampla e efetiva participação da população, as dificuldades surgiram de fatores políticos, sociais, culturais e mesmo da própria inexistência de uma cultura participativa consolidada localmente. Nos relatos dos atores participantes do processo, as dificuldades mais apontadas foram: 1) convencer alguns técnicos do executivo municipal da importância da elaboração participativa do Plano Plurianual; 2) fazer a sociedade acreditar que deveria participar e acompanhar o processo e 3) mobilizar um número maior de delegados e conselheiros para as reuniões e acompanhamento das ações, devido alguns limites inerentes a logística necessária.

Mesmo assim, é possível perceber avanços sob a perspectiva da democracia participativa. Como avanços, durante a elaboração do Plano Plurianual, os gestores e lideranças apontaram: 1) o próprio processo de inclusão da sociedade nas

deliberações de planejamento municipal foi uma experiência inovadora, até então faltante na partilha de responsabilidades entre a gestão pública e a sociedade; 2) o entendimento da população de que pode contribuir, discutir e interferir nas causas de interesses sociais; 3) a partir da participação dos moradores na elaboração do PPA, fica evidente que a sociedade deseja e precisa participar conjuntamente com a gestão municipal das decisões relacionadas às causas sociais, assim como as soluções dos problemas da cidade (Quadro 1)

Quadro 1 – Pontos Positivos, Dificuldades Desafios e Avanços percebidos durante a elaboração do PPA/PMM.

PONTOS POSITIVOS	- O nível de participação dos moradores. - A incorporação do processo pelos delegados. (empoderamento)
DIFICULDADES	- Convencer os técnicos do executivo assimilar a ideia da elaboração participativa do PPA. - Convencer o povo e levá-lo a participar.
DESAFIOS	- Atender demandas que exigiam urgências. - A definição das prioridades entre tantas demandas importantes.
AVANÇOS	- O próprio processo como experiência inovadora, e de aprendizado, no compartilhamento de responsabilidades entre a gestão pública e a sociedade. - O empoderamento da população na fase de elaboração do PPA, através da contribuição, discussão e deliberação em parte da agenda de planejamento. - O envolvimento dos moradores na elaboração do PPA, possibilitou o surgimento de novas lideranças locais ampliando a rede de atores da sociedade capazes de participar conjuntamente com a gestão municipal das decisões relacionadas as causas sociais, assim como das soluções dos problemas da cidade.

Fonte: Próprio autor.

Em uma perspectiva geral pode-se afirmar que a participação da sociedade macapaense na etapa de elaboração do PPA se desenvolveu através de duas dinâmicas distintas, representadas pelas Assembleias Populares e pela Plenária Final. Enquanto as Assembleias Populares se voltaram para a identificação de demandas apresentadas pelos membros da sociedade, bem como para a eleição de delegados representantes destes respectivos atores sociais, a Plenária Final do Congresso do Povo teve como foco principal a análise e priorização das propostas advindas das assembleias pelos delegados eleitos. Utilizando as sugestões de tipologias participativas de Pateman (1992), Gohn (2003) e Sayago (2000), apresentadas nas reflexões teóricas deste trabalho, pode-se tecer alguns comentários sobre a experiência realizada no Município de Macapá.

Usando os parâmetros de Pateman é perceptível que na elaboração PPA a sociedade foi convidada a participar das Assembleias Populares por serem sujeitos sociais operantes do processo. Porém, os atores apenas foram consultados sobre as suas demandas, não podendo interferir e decidir quanto ao tempo e a forma da execução da ação. Assim, entende-se que a sociedade teve inicialmente uma pseudoparticipação. Entretanto, a atuação dos representantes eleitos da sociedade na Plenária Final foi mais profunda com o poder de interferir nas decisões relacionadas com a priorização das demandas que deveriam ser incorporadas no PPA, transparecendo ter ocorrido uma participação total dos atores sociais.

Sob a perspectiva de Gohn, os atores sociais foram convidados para as Assembleias Populares por serem beneficiários do processo, todavia estes não atuaram para decidir quanto a execução das ações. Suas contrições se concentraram na emissão de opiniões, pareceres e eleição de representantes para participarem na Plenária Final. Entretanto, na Plenária Final estes Delegados

representantes foram os atores sociais que ocuparam espaços deliberativos privilegiados e atuaram mais diretamente nos centros de tomada de decisão nos Grupos de Trabalho com vistas a deliberarem sobre demandas prioritárias a serem incorporadas no Plano Plurianual.

Na concepção de Sayago, a participação da sociedade nas Assembleias, pode ser entendida como instrumental e individual na medida em que a mobilização foi realizada pela Prefeitura Municipal e que cada ator social teve livre escolha de se integrar no processo, possuindo individualmente o poder de voto para eleição dos delegados que o representaria. Entretanto, os atores sociais tiveram uma participação passiva, na medida em que não influenciaram na estrutura e nos resultados, visto que apenas foram listadas as demandas locais em cada assembleia realizada. Na Plenária Final, a participação pode ser considerada instrumental, coletiva e ativa, na medida em que a mobilização e organização foram realizadas pela Prefeitura e as decisões foram tomadas de forma conjunta entre os delegados representantes da sociedade na priorização das demandas que comporiam o PPA. Desta forma, a experiência participativa, observada por meio desses olhares, pode ser caracterizada conforme o quadro 2.

Quadro 2- Características gerais do processo participativo do Congresso do Povo.

TIPOLOGIA	ASSEMBLEIAS POPULARES	PLENÁRIA FINAL
PATEMAN (1992)	-Pseudoparticipação.	-Participação total.
GOHN (2003)	-A sociedade é tratada como beneficiária. -A sociedade é convidada para manifestar opiniões e pareceres. -A Sociedade é convidada para eleger representantes.	-A sociedade tem integração mais direta nas tomadas de decisões.
SAYAGO (2000)	-Participação Instrumental, Individual e passiva.	-Participação Instrumental, Coletiva e Ativa.

Fonte: Próprio autor

É importante ressaltar que as percepções definidas pelos autores citados, refletem a configuração da participação dentro do contexto local em dois momentos: o primeiro (Assembleias Populares), quando os atores sociais não interferiram diretamente no processo e o segundo momento (Plenária Final), onde houve a possibilidade e maior envolvimento dos representantes da sociedade na definição das demandas que deveriam estar inseridas dentro da peça do plano. É oportuno destacar que os termos Participação “Direta”, “Ativa” e “Total” (usados por Gohn, Sayago e Pateman respectivamente) não significam, para a leitura deste presente estudo, uma participação plena, dada as interferências e complexidade do espaço da participação que se move, como anteriormente mencionado, em diversas arenas de relações de interesses e poder.

Desta forma, mesmo havendo nítida aproximação da sociedade na definição da agenda pública de planejamento municipal, a relativização destes termos deve integrar as reflexões dadas aos resultados, na medida em que assimetrias de poder, processos de indução institucional da prefeitura e disputas entre os próprios integrantes da sociedade também compuseram a amalgama destes espaços deliberativos, devendo estes elementos integrarem esforços de pesquisa futura.

Mesmo diante dos limites encontrados, pode-se considerar o processo de elaboração do Plano Plurianual 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Macapá como um passo na busca do fortalecimento da democracia participativa através da experiência de ampliação das relações entre o Estado e sociedade civil.

5-Considerações Finais

A Participação Social dentro de um projeto de planejamento de governo e na elaboração de políticas públicas é um processo que requer um esforço contínuo na busca do aprimoramento. O sucesso de uma ação desta natureza não depende apenas da boa vontade dos atores envolvidos, mas também de um conjunto de disposições que sem dúvidas implicam em uma revisão e percepção de muitos fatores que o envolvem. São fatores que exigem uma atenção especial para evitar o descrédito da população em relação ao processo.

O processo de construção do Plano Plurianual da prefeitura de Macapá expôs algumas complexidades dos fenômenos envolvidos durante sua estruturação, como as dificuldades encontradas dentro do próprio Executivo Municipal no início da elaboração, quando alguns gestores não viam com bons olhos a ideia de elaboração participativa do PPA. Fator semelhante também foi observado na população local, que demorou em entender a importância de sua participação. Enquanto as dificuldades da população podem ser atribuídas aos reflexos da ausência de conhecimento do direito constitucional participativo, as inquietações de alguns gestores quanto à elaboração e aplicação do Plano Plurianual possuem certa influência de uma cultura mais pragmática e centralizadora de condução da coisa pública, característica de um modelo tradicional de gestão.

As questões que se apresentam diante da participação, e neste caso o PPA de Macapá, vão além de elementos teóricos ou subjetivos relacionados com as práticas políticas e sociais de alguns atores envolvidos. As maiores dificuldades para a participação social, isso não apenas em Macapá, mas em grande parte do Brasil, estão também dentro da esfera dos arranjos institucionais. Todavia, a experiência participativa do Plano Plurianual obviamente trouxe efeitos positivos para a dinâmica do poder local. Entre eles, a expressiva participação destes atores sociais, a eleição de seus representantes, a abertura de canais de discussão e deliberação conjunta de demandas emergenciais e a criação de estratégias de acompanhamento da execução das demandas estabelecidas como prioritárias e incorporadas ao PPA.

A Democracia Participativa, como concepção teórica e como práxis política, para autores como Pateman (1992) e Poulantzas (1977), acontece em um contexto no qual as dificuldades para a execução, assim como suas qualidades, contribuem para configurar os resultados. Quando os resultados têm influência positiva, o contexto também influi positivamente nos processos de consolidação da democracia em curso.

Considera-se que a experiência participativa implementada em Macapá foi positiva, na medida em que possibilitou a abertura de canais mais ampliados de diálogo entre membros da sociedade e o poder público, viabilizando contribuições e interferências quanto aos rumos das coisas públicas e, principalmente, àquelas que os afeta diretamente. Foi também uma forma mais legítima de aproximar a gestão pública e a sociedade na formulação e implementação de políticas públicas,

rompendo com as práticas tradicionais representativas que limitam a participação do cidadão ao simples ato do voto.

Frente às observações aqui apontadas, percebe-se que não se encerra neste breve trabalho a elucidação dos inúmeros fatores, tanto positivos como negativos, que envolvem o processo de participação social. Acredita-se que outros elementos necessitam de análise mais aprofundada para que se tenha entendimento mais detalhado de como o processo participativo vem desenvolvendo-se no contexto da gestão pública no Município de Macapá.

No que se refere diretamente ao objeto desta pesquisa, sugere-se estudos posteriores com foco na análise dos processos participativos implementados pela gestão municipal após a elaboração do Plano Plurianual, especialmente sob a ótica do controle social nas etapas de execução, monitoramento e avaliação das ações vinculadas às demandas aprovadas como prioritárias e inseridas no respectivo plano.

Assumindo o caráter exploratório e preliminar deste trabalho, sugere-se também, em perspectiva mais ampliada, a realização de pesquisas que incluam outras experiências de participação implementadas no desenvolvimento de políticas públicas no Município de Macapá. Tais investigações podem partir de estudos que visem identificar mais detalhadamente as influências dos arranjos institucionais na efetivação dessas experiências, bem como analisar as características dos fatores relacionais que vinculam os agentes sociais nas práticas compartilhadas de deliberação, envolvendo os elementos inerentes à ambiência participativa como conflitos, interesses, disputas, assimetrias de poder, dentre outros.

Referências:

ALENCAR, Helenira Fonseca de. *Participação Social e estima de lugar*. Caminhos traçados por jovens estudantes moradores de bairros da regional III da cidade de Fortaleza pelos mapas afetivos. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Fortaleza-CE, 2010. Disponível em: <http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4848>. Acesso em: 14 out. 2015.

ALVES, Josefa Cícera Martins. *A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE*. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do Norte-CE, 2013. Disponível em: <http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842>. Acesso em: 2 ago. 2015.

AMMANN Safira Bezerra. *Participação social*. São Paulo: Cortez Moraes, 1978.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, Número Especial, p. 16 - 41, 2005.

BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova Federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- CAMARGO, Aspásia Brasileira Alcântara. Atualidades do Federalismo: tendências internacionais e experiências brasileira. In: VERGARA Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida . *Propostas para uma Gestão Pública Municipal efetiva*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. p. 39-46.
- CARVALHO, Maria do Carmo. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- 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. 306 p.
- DAGNINO, Evelina. *Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação?* Palestra proferida no Fórum Social Nordestino. Recife, 2004. Disponível <https://www.academia.edu/3059210/Para_retomar_a_reinven%C3%A7%C3%A3o_democr%C3%A1tica_qual_cidadania_qual_participa%C3%A7%C3%A3o?auto=download> Acesso em: 21 Ago. 2016.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. *Recursos, decisão e poder, conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.
- GOHN Maria Glória da. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.
- GRYNSZPAN, Mario. *A teoria das elites e sua genealogia consagrada*. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Dumará, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. Participação Política, In: CARDOSO, F. H. & MARTINS, C. E., *Política e Sociedade*. São Paulo-SP: Nacional, 1983.
- HARDT, Michel e NEGRI, Antônio. *Multidão: Guerra e democracia na era do Império*. São Paulo: Record, 2005.
- HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- MATEOS, Simone Biehler. *A construção da democracia participativa*. *Revista Desenvolvimento*, Brasília, v.8, n.65, 2011, p.18-33.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1993.
- MENDONÇA Luís Cavalheira de. *Participação na Organização: uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas*. São Paulo: Atlas, 1987.

- MILANI Carlos Roberto Sanches. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o *dilema gestão x política*. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, v.8, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 junho 2015.
- MINEIRO. Ademar S. *Participação Popular, Estratégia de Desenvolvimento e Política de Ajuste: Limitações do Processo de Discussão do PPA 2004-2007*.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- POMPONET, André Silva. *Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise*. Salvador: A. S. Pomponet 2012.
- POULANTZAS, Nico. Elementos de análise sobre a crise do Estado. In: _____ (org.). *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. Ed Ridendo Castigat Mores, 2002.
- RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.130. p
- SABATIER, Paul A. *Political Science and Public Policy*. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 2, p. 10-15.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza(org.).*Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira,2002,p.40.
- SAYAGO, Dóris Aleida Villamizar. *A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará*. Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2000. 210 p.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1975, p. 327-328.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133.p
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 12 junho 2015.
- SUNDFELD, CARLOS ARI. *Fundamentos de direito público*. 2. ed., São Paulo: Editora Malheiros, 1990.
- TEIXEIRA Elenaldo. *Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local*. UFBA, Salvador, 2000.
- _____. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. *Revista AATR*, 2002.
- TORRES Marcelo Douglas Figueiredo de. *Estado, democracia e administração*

pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

APÊNDICE A- Relação de Atores Sociais entrevistados

Quadro 3- Atores sociais entrevistados.

GRUPO DE SUJEITOS		CÓDIGO DOS ENTREVISTADOS	TEMPO DE ENTREVISTA
SEMPA-Secretaria Municipal de Planejamento	Técnico responsável pelo processo de sistematização do PPA	D209	0:57:09
SEMAE-Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários	Técnica responsável pela Mobilização	D204	1:11:30
CONPOP-Conselho Popular do Congresso do Povo (Delegados do PPA)	Setorial (Idoso)	D317	1:06:55
	Distrito (Santa Luzia do Pacuí)	D306	0:26:45
	Área 7/8 (Marco Zero)	D302	0:43:30

Fonte: Próprio autor.

APÊNDICE B- Roteiros de Entrevistas

Quadro 4- Elementos do roteiro da entrevista semiestruturada (Continua...)

ELEMENTOS DO ROTEIRO DE ENTREVISTA (Técnico que participou do processo de sistematização do PPA)
<p>PREAMBULO:</p> <ol style="list-style-type: none"> Há quanto tempo você está atuando como servidor na PMM? Em quais áreas? Qual foi seu papel no processo de elaboração do PPA (2014-2017)? <p>DA GESTÃO DA ELABORAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO TÉCNICA DO PPA:</p> <ol style="list-style-type: none"> Como se procedeu à elaboração do PPA (2014-2017)? Sobre a perspectiva da participação social, existiram diferenças nos processos de elaboração dos últimos 3 PPAs da PMM? Se sim, quais avanços e retrocessos? Quais foram os principais espaços (formais) abertos de diálogo direto com a sociedade para a elaboração do PPA (2014-2017)? Houve a utilização de mecanismos informais de participação da sociedade abertos durante a elaboração do PPA (2014-2017)? Como ocorreram os processos de diálogo-mediação-registro-sistematização das demandas da sociedade durante a elaboração do PPA (2014-2017)? Na sua opinião quais principais problemas, dificuldades, desafios encontrados? Houve avanços; Quais? Quais os principais momentos em que a equipe técnica atuou no processo de tradução (não transcrição) das demandas sociais para os documentos técnicos? Como esse processo se realizou? Qual o nível de participação dos integrantes nas assembleias no decorrer das etapas de mobilização e debates? Qual a sua leitura sobre a maneira como se efetuaram os diálogos, conflitos e disputas neste processo participativo? Como foi a participação do legislativo no processo de elaboração do PPA (2014-2017)? Quais foram os principais pontos do PPA discutidos e alterados pelo legislativo? No seu ponto de vista, como se desenvolveu a participação (frequência e intensidade de atuação) dos representantes da sociedade (delegados) no processo de elaboração do PPA (das assembleias até a aprovação pela Câmara)? Que outras entidades públicas/privadas se destacaram como participantes da elaboração do PPA (2014-2017)? Em termos gerais, em sua opinião, quais os principais problemas e desafios encontrados no processo de elaboração do PPA? <p>Quais outros comentários você acha importante acrescentar nesta entrevista?</p>
<p>ELEMENTOS DO ROTEIRO DE ENTREVISTA (Técnica de Mobilização)</p> <p>PREAMBULO:</p> <ol style="list-style-type: none"> Há quanto tempo você está atuando como servidor na PMM? Em quais áreas? Qual foi seu papel no processo de elaboração do PPA (2014-2017)? <p>DA GESTÃO DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL:</p> <ol style="list-style-type: none"> Como se procedeu à elaboração do PPA (2014-2017)? Como se efetuou o processo de mobilização social para as Assembleias do Congresso do Povo? Que tipo de suporte os membros da sociedade receberam para se mobilizarem para as Assembleias? Quais principais dificuldades e <u>desafios encontrados na mobilização</u> da sociedade durante o processo de elaboração do PPA (2014-2017)? Como a SEMAE atuou no processo de elaboração do PPA (da sensibilização até a aprovação na Câmara)? Qual o nível de participação dos integrantes nas assembleias no decorrer destas etapas de mobilização e debates? Qual a sua leitura sobre a maneira como se efetuaram os diálogos, conflitos e disputas neste processo participativo? No seu ponto de vista, como se desenvolveu a participação (frequência e intensidade de atuação) dos representantes da sociedade (delegados) no processo de elaboração do PPA (das assembleias até a aprovação pela Câmara)? Em termos gerais, em sua opinião, quais os <u>principais problemas e desafios</u> encontrados no processo de <u>elaboração do PPA</u>? Como se desenvolve o processo de controle social na execução do PPA? E quais <u>avanços, dificuldades e desafios</u> neste <u>processo de controle</u>?

Quais outros comentários você acha importante acrescentar nesta entrevista?

Fonte: Próprio autor.

Quadro 4-Elementos do roteiro da entrevista semiestruturada (Continuação...)

ELEMENTOS DO ROTEIRO DE ENTREVISTA (Delegados do PPA)	
PREAMBULO:	
1-	Você é delegado representativo de que localidade (região representativa da Assembleia)?
2-	De que forma você foi indicado para representar os moradores de sua região? Quem mais lhe apoiou neste processo de indicação?
3-	Quais são os principais segmentos sociais que você considera representante?
4-	Além de você, existem outras pessoas ou organizações que exercem liderança em sua região? Em sua opinião, quais seriam as principais?
5-	Você está vinculado a alguma entidade representativa de Bairro ou similar?
6-	Você considera a região que você representa ativa ("forte") politicamente? Existem muitas lideranças ativas? Como elas se atuam e se relacionam?
DA GESTÃO DA MOBILIZAÇÃO SOCIAL:	
1-	Qual foi seu papel no processo de elaboração do PPA (2014-2017)?
2-	Quais foram as principais demandas ("propostas") apresentadas pelos delegados de sua região? Elas foram contempladas no documento do PPA?
3-	Como era a forma de apresentação e aprovação das propostas nas Assembleias do PPA? Houveram muitos debates e discussões para as aprovações das propostas? Como foi a participação dos Técnicos da prefeitura neste processo de discussão e debate?
4-	Quais principais problemas, dificuldades e desafios percebidos nos processos de mobilização e participação nas assembleias de elaboração do PPA?
5-	Você se considera pleno representante do povo? Por quê?
6-	Qual a sua penetração na estrutura da Prefeitura Municipal de Macapá? Até onde você tem acesso na Prefeitura?
7-	O PPA começou a ser executado em 2014. Você tem participado do controle desta execução?
8-	Até que ponto as demandas de sua região, que foram aprovadas para serem incluídas no PPA, foram atendidas? Como foi a sua participação neste processo?
9-	Você acha que de 2014 para cá houve melhorias na gestão do município? Se houve, quais foram as que mais se destacam?
10-	Como tem sido feito a identificação de novas demandas de sua região e a reivindicação junto ao poder público municipal?
11-	Em sua opinião, houve avanços, na relação entre a Prefeitura Municipal e o cidadão?
12-	Em seu ponto de vista, quais limitações, dificuldades e desafios existentes nesta relação entre a Prefeitura Municipal e a sociedade? Você tem alguma sugestão para melhoria deste processo?
Quais outros comentários você acha importante acrescentar nesta entrevista?	

Fonte: Próprio autor.

ANEXO A- Assembleias Populares e Plenária Final do Congresso do Povo

Quadro 5- Assembleias Populares e Plenária Final do Congresso do Povo

ASSEMBLEIA	DATA	HORA	ÁREA TERRITORIAL
1ª	16/04/2013	19:00	Área 1 – Novo Horizonte, Jardim I e II, Ipê, Sol Nascente e Curiaú.
2ª	18/04/2013	19:00	Área 2 – Infraero II, Açai, Parque dos Bunitis, Palmeiras, Palmares, Liberdade, Brasil Novo, Boné Azul, São José, Amazonas, Ilha Mirim.
3ª	20/04/2013	10:00	Área 14 – Maruanum.
4ª	23/04/2013	19:00	Área 3 – Renascer, São Lázaro, Renascer I e II, Pantanal.
5ª	30/04/2013	19:00	Área 5 – Centro, Santa Rita, Nova Esperança, Alvorada.
6ª	04/05/2013	18:00	Área 15 – Fazendinha, chefe Clodoaldo, Vale Verde, Murici e Igarapé da fortaleza.
7ª	09/05/2013	18:00	Área 7- Buritizal, Novo Buritizal e Congós e Área 8 – Muca, Jardim Equatorial e Jardim Marco Zero.
8ª	11/05/2013	10:00	Área 16 – Ambé, Mel, São Pedro dos Bois e Peixe Boi.
9ª	14/05/2013	18:00	Área 10 –Marabaixo I, II, III e IV, Cabralzinho, Goiabal, Coração e Km 9.
10ª	21/05/2013	18:00	Área 9 – Zerão e universidade.
11ª	23/05/2013	18:00	Área 4 – Perpétuo Socorro, Pacoval, Laguinho, Jesus de Nazaré, e cidade Nova.
12ª	25/05/2013	10:00	Área 17 – Tessalonica, Curralinho, Ariri e Conceição do Matapi.
13ª	01/06/2013	10:00	Área 13 – Pedreira e Carapanantuba.
14ª	04/06/2013	18:00	Área 6 – Trem, Beírol, Santa Inês, Araxá e Pedrinhas.
15ª	08/06/2013	10:00	Área 12 – Pacuí.
16ª	13/06/2013	10:00	Setorial.
17ª	15/06/2013	09:00	Área 11 – Bailique.
18ª	28/06/2013	08:00	Área 18 – Carapanatuba.
Plenária Final	18 a 21/07	---	---

Fonte: Prefeitura Municipal de Macapá (CONGRESSO, 2015)

ANEXO B- Programação da Plenária Final do Congresso do Povo

Quadro 6– Programação da Plenária Final do Congresso do Povo

Dia 18/07/2013 – (Quinta – feira)

Chegada dos delegados da Zona Rural

8h – Café da manhã

9h às 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 às 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

18h – Saída do Cortejo Cultural

19h15m – Chegada do Cortejo a Prefeitura de Macapá e Início das Falas das autoridades

20h – Encerramento das atividades do dia 19/07

Dia 20/07/2013 – (Sábado)

07h30m – 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)

12h – Almoço

14h – Assembleia Final (Apresentação dos textos aprovados nos Grupos; Aprovação dos Textos de cada Grupo; Fala do Prefeito e 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 Prefeitura Municipal de Macapá (CONGRESSO, 2015)