

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS

**RELAÇÕES DE PODER NA ELABORAÇÃO DO
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MUNICIPAL:
o caso da microrregião de Ponta Grossa/Paraná
pela ótica da elite política executiva**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2018

JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS

**RELAÇÕES DE PODER NA ELABORAÇÃO DO
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MUNICIPAL:
o caso da microrregião de Ponta Grossa/Paraná
pela ótica da elite política executiva**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza.

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

- R482r
2018
- Ribas, João André Nascimento
Relações de poder na elaboração do planejamento
governamental municipal : o caso da microrregião de Ponta
Grossa/Paraná pela ótica da elite política executiva / João
André Nascimento Ribas.-- 2018.
158 f.: il.; 30 cm.
- Disponível também via World Wide Web.
Texto em português com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica
Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento
e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento
Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2018.
Bibliografia: f. 132-141.
1. Elites (Ciências sociais) - Política e governo
- Ponta Grossa (PR : Microrregião). 2. Administração
municipal - Ponta Grossa (PR : Microrregião). 3. Planejamento
regional. 4. Poder executivo. 5. Participação social.
6. Política pública. 7. Administração pública - Dissertações.
I. Meza, Maria Lucia Figueiredo Gomes de, orient. II.
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de
Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III.
Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 72

A Dissertação de Mestrado intitulada *Relações de Poder na Elaboração do Planejamento Governamental Municipal: O Caso da Microrregião de Ponta Grossa /Paraná Pela Ótica da Elite Política Executiva* defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **João André Nascimento Ribas**, no dia 28 de fevereiro de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza - Presidente - UTFPR

Prof. Dr. Christian Luiz da Silva - UTFPR

Prof.^a Dra. Samira Kauchakje - PUCPR

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 28 de fevereiro de 2018

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Dedico esta dissertação a minha mãe,
Silmara do Nascimento Ribas,
e a meu pai, João Gomes Ribas.

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação de mestrado foi possível graças à colaboração, direta ou indireta, de algumas pessoas, às quais gostaria de expressar meu reconhecimento.

Reverencio a professora Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza pela compreensão em momentos pontuais, por todo o empenho e a paciência a fim de assegurar que esta pesquisa chegasse ao seu desfecho, e, por meio dela, a comunidade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

Sou grato aos professores Christian Luiz da Silva, da UTFPR, e Samira Kauchakje, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, pelas contribuições promovidas na qualificação desta pesquisa, as quais possibilitaram novos horizontes para o estudo e desenvolvimento dos temas trabalhados.

Gratulo os Secretários e Presidentes Municipais de Carambeí, Castro, Palmeira e Ponta Grossa, Estado do Paraná, que dispuseram de seu tempo para participarem da pesquisa, e os agentes públicos destes municípios que me receberam prestativamente nos órgãos pesquisados.

Quero deixar registrado reconhecimento à minha família, pelo amor e apoio incondicionais, bem como, pelos investimentos financeiros em meus estudos.

Registro também admiração por Igor Ruan Dias Gonçalves, companheiro, pelas ponderadas orientações sobre a vida acadêmica e pelo suporte dado durante esta pesquisa.

E por último, porém não menos importante, agradeço a todos os colegas de trabalho e de academia e aos amigos que, de alguma forma, estiveram presentes ao longo desta caminhada.

O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora (Carlos Matus, 1996a).

RESUMO

RIBAS, J.A.N. **Relações de poder na elaboração do planejamento governamental municipal**: o caso da microrregião de Ponta Grossa/Paraná pela ótica da elite política executiva. 2018. 158 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 possibilitou perspectivas mais inclusivas da sociedade civil nas tomadas de decisões sobre políticas públicas, como por meio de referendos, plebiscitos, conselhos gestores, audiências, entre outros, na tentativa de modificar a ortodoxia de centralismo decisório até então praticada. Entretanto, estudos a respeito de práticas de participação social passaram a denunciar limitações do empoderamento da sociedade civil ocasionadas na conjuntura neoliberal do Brasil. Isso impactou na concentração de poder deliberativo sobre decisões públicas nas mãos de restritos atores da sociedade política. Por outro lado, tais estudos não apresentam resultados sobre relações de poder desenvolvidas na elaboração do planejamento governamental municipal, materializado no plano plurianual – PPA, uma política essencial para o estabelecimento de ações de governo a serem implementadas diante das mais variadas demandas sociais. Partindo-se desta lacuna de investigação, caberia responder: quem são e como participam os atores da sociedade política e da sociedade civil na elaboração do planejamento governamental municipal? Por meio de um estudo de caso da elaboração do PPA 2018 – 2021 da microrregião de Ponta Grossa do Estado do Paraná, o presente estudo adota como objetivo investigar as relações de poder estabelecidas na elaboração do planejamento governamental municipal a partir da ótica da sua elite política executiva. Para melhor justificativa dos resultados levantados, adota-se a observância dos perfis ideológicos das elites políticas e as distinções entre áreas temáticas públicas. Metodologicamente, esta pesquisa caracteriza-se como descritiva e explicativa, estando baseada em estudo de caso único a partir do uso da técnica de entrevistas junto às elites políticas dos Poderes Executivos da microrregião de Ponta Grossa/PR. Como resultado, observa-se um panorama de elaboração do planejamento governamental embasado na concentração do poder deliberativo nas figuras da elite política executiva, mais precisamente, nos Secretários/Presidentes das áreas temáticas, cabendo à sociedade civil a participação de forma consultiva, independentemente do perfil ideológico identificado, porém com algumas exceções de áreas temáticas com maior deliberação e autogestão da sociedade civil. Este cenário, de forma geral, reflete regulamentações da participação social nem sempre efetivadas e perfis ideológicos das elites estudadas mais voltados à defesa da participação social consultiva e fiscalizatória. Diante dos resultados e das literaturas apresentadas ao longo da teoria, que defendem a participação da sociedade civil e de seus segmentos organizados de forma deliberativa, recomenda-se às elites políticas adotarem uma governança mais democrática mediante promoção de tal empoderamento, como por intermédio de conferências temáticas e colegiados deliberativos voltados à elaboração do PPA, objetivando o desenvolvimento regional e político dos cidadãos.

Palavras-chave: Elite política. Participação social. Planejamento governamental. Plano plurianual. Relações de poder.

ABSTRACT

RIBAS, J.A.N. **Power relations in the elaboration of municipal government planning: the case of the Ponta Grossa's microregion/Paraná by the political executive elite's point of view.** 2018. 158 f. Dissertation (Planning and Public Governance Master's Degree) – Planning and Public Governance Post-Graduation Program (PPGPGP), Paraná Federal Technological University (Universidade Tecnológica Federal do Paraná). Curitiba, 2018.

ABSTRACT: The Federal Constitution of 1988 provided more inclusive perspectives of the civil society in public decision-making policies, such as referendums, plebiscites, management councils, audiences, among others, in an attempt to change the orthodoxy of the centralism on decision-making practiced up to that moment. However, studies about social participation practices started to denounce limitations on the civil society empowerment caused by the neoliberal conjuncture in Brazil. This has impacted on the concentration of deliberative power over public decisions in the hands of restricted actors in political society. On the other hand, these studies do not present results about power relations developed in the elaboration of municipal government planning, materialized in the multiyear plan, an essential policy for the establishment of government actions to be implemented in face of the most varied social demands. Starting from this research gap, it would be necessary to answer the following questions: who are and how do the actors of political society and civil society participate in the municipal government planning elaboration? By means of a case study on the preparation of the multiyear plan 2018 - 2021 to the Ponta Grossa's microregion at the State of Paraná, the present study aims to investigate the power relations established in the elaboration of the municipal government planning by the political executive elite's point of view. To justify better the results obtained, it is adopted the observance of ideological profiles of political elites and the distinctions between public thematic areas. This research is methodologically characterized as descriptive and explanatory, being based on a single case study using the technique of interviews with the Executive Power political elites at the microregion. As a result, there is a panorama on the elaboration of governmental planning based on the concentration of deliberative power in the executive political elite, more precisely, in the Secretaries / Presidents of the thematic areas, and civil society participation in an advisory form, regardless of the ideological profile identified, although with some exceptions in thematic areas with greater deliberation and self-management from civil society. This scenario, in general, reflects regulations of social participation not always implemented and ideological profiles of the elites studied more focused on the defense of social participation as advisory and monitoring. Given the results and literature presented throughout the theory, which advocate to the civil society and its organized segments participation in a deliberative way, it is recommended that the political elites it is recommended that political elites adopt a more democratic governance through the promotion of such empowerment, as well as through thematic and collegial deliberative conferences aimed at the elaboration of the multiyear plans, aiming at the regional and political development of citizens.

Keywords: Political elite. Social participation. Government planning. Multi-year plan. Power relations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas da administração estratégica.....	58
Figura 2 – Etapas do planejamento estratégico.....	58
Figura 3 – Fases da administração governamental.....	73
Figura 4 – Mapa da microrregião de Ponta Grossa/PR.....	81
Figura 5 – Síntese dos propósitos da pesquisa.....	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios do Estado democrático de direito.....	26
Quadro 2 – Tipos de poder na participação social.....	41
Quadro 3 – Cintos de Governo segundo Matus.....	62
Quadro 4 – Formas de estratégias segundo Matus.....	63
Quadro 5 – Planos econômicos desenvolvidos durante a Ditadura Militar do Brasil.....	66
Quadro 6 – Planejamentos governamentais desenvolvidos no Brasil.....	69
Quadro 7 – Quantitativo populacional dos municípios da microrregião de Ponta Grossa/PR.....	82
Quadro 8 – Órgãos dos Poderes Executivos da microrregião de Ponta Grossa/PR conforme áreas temáticas.....	83
Quadro 9 – Formas de respostas ao questionário de coleta de dados e informações.....	87
Quadro 10 – Definição das categorias analíticas, constitutivas e operacionais.....	88
Quadro 11 – Percepção dos pesquisados de distintos espectros ideológicos sobre a valorização e a prática da participação social.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ideologia da elite política executiva.....	92
Tabela 2 - Atores que mais representam a sociedade civil.....	94
Tabela 3 – Concordância ou discordância sobre democracia.....	95
Tabela 4 – Concordância ou discordância sobre questões de participação social.....	96
Tabela 5 – Instrumentos consultados durante a elaboração do PPA.....	100
Tabela 6 – Consideração sobre o montante de recursos financeiros previstos para o PPA.....	102
Tabela 7 – Atores participantes da elaboração dos PPA's.....	105
Tabela 8 – Participação de forma deliberativa por área temática.....	106
Tabela 9 – Participação de forma consultiva por área temática.....	108
Tabela 10 – Principais tomadores de decisões na elaboração dos PPA's.....	112
Tabela 11 – Atores mais engajados em participar das atividades públicas da área.....	114

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
CA	Categorias de Análise
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
DC	Definições Constitutivas
DO	Definições Operacionais
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PR	Estado do Paraná
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Sedap	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 PROBLEMA.....	16
1.2 OBJETIVOS.....	18
1.2.1 Objetivo Geral.....	18
1.2.2 Objetivos Específicos.....	19
1.3 JUSTIFICATIVA.....	19
1.4 ESTRUTURA.....	21
2 RELAÇÕES DE PODER NO SISTEMA POLÍTICO	23
2.1 SOCIEDADE CIVIL, SOCIEDADE POLÍTICA E ESTADO.....	23
2.2 ENFOQUE RELACIONAL DO PODER.....	27
2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	31
2.3.1 Tipos de Poder na Participação Social.....	40
2.4 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.....	43
2.4.1 Instituições Políticas.....	44
2.4.2 Instituições de Participação Social.....	45
2.4.2.1 Orçamento Participativo.....	46
2.4.2.2 Conselhos Gestores.....	47
2.4.2.3 Conferências Temáticas.....	49
2.4.2.4 Movimentos Sociais.....	50
2.5 REGULAMENTOS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	52
3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	57
3.1 PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA NA ADMINISTRAÇÃO.....	57
3.2 ORTODOXIA E NOVOS MODELOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	60
3.3 DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO.....	64
3.3.1 Plano Plurianual.....	70
3.3.2 Relações de Poder no Planejamento Governamental.....	75
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	79
4.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA.....	80
4.2 DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE ANÁLISE.....	80
4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E INTERPRETAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES.....	84
4.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	89
5 RELAÇÕES DE PODER NA ELABORAÇÃO DOS PPA's DA MICRORREGIÃO DE PONTA GROSSA/PR	91
5.1 PERFIL PROFISSIONAL E IDEOLÓGICO DA ELITE POLÍTICA EXECUTIVA.....	91
5.2 REGULAMENTOS CONSIDERADOS NA ELABORAÇÃO DOS PPA's.....	98
5.3 ATORES PARTICIPANTES E SEUS TIPOS DE PODER NA ELABORAÇÃO DOS PPA's.....	104
5.4 ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS PROPOSTOS E APONTAMENTOS FINAIS.....	117
6 CONCLUSÃO	126
REFERÊNCIAS	131
APÊNDICE – QUESTIONÁRIO PARA COLETA DE DADOS E INFORMAÇÕES	141

1 INTRODUÇÃO

A temática a respeito de poder está presente nos estudos de diversos autores dentro das ciências sociais (WEBER, 2003; FOUCAULT, 1979, 1999; LEBRUN, 1981; BOBBIO 2001; e GALBRAITH, 1986) por influenciarem intrinsecamente as configurações dos paradigmas das sociedades. Dentre as abordagens do assunto percorridas ao longo do século XX, destaca-se a corrente relacional proposta por Bobbio (2001), que enfoca as relações de poder estabelecidas entre os indivíduos em suas diversas instituições¹, as quais resultam em tomadas de decisões potencialmente influentes para todo um coletivo social.

No ambiente institucional público, a história suscita diferentes formas de distribuição do poder praticadas pelos Estados, determinando as dinâmicas relacionais de seu corpo social e as ações a serem adotadas frente à ampla gama de demandas de seus distintos atores. Precisamente sobre este aspecto parte o presente estudo, considerando que as relações de poder nas tomadas de decisões sobre políticas públicas² são formadas pelas inter-relações entre a sociedade política – com destaque à sua elite política executiva³ – e a sociedade civil – especialmente representada pelos seus movimentos organizados.

Muito embora o Governo Federal tenha experimentado formas de participação social em seus processos desde a Constituição Federal de 1988, são nos municípios, instâncias de maior proximidade dos cidadãos com o Estado, onde aumentaram as possibilidades de interações relacionais de poder. Ações diversas são implementadas sob tal enfoque, mas não há uma isonomia procedimental com relação à participação e ao empoderamento social nas decisões públicas. Logo, Fernández (2010) afirma que os cidadãos brasileiros demandam mais relações diretas com a gestão pública, as quais condicionam-se à configuração institucional de tomada de decisões públicas.

Para o estudo proposto, são evidenciadas as relações de poder estabelecidas na elaboração do planejamento governamental municipal sob o ponto de vista da elite

¹ Adota-se o conceito de instituição como uma “estrutura relativamente permanente de padrões, papéis e relações que os indivíduos realizam segundo determinadas formas sancionadas e unificadas, com o objetivo de satisfazer necessidades sociais básicas” (FICHTER, 1975, p. 297).

² Sob concepção de Dye (2011), políticas públicas é tudo aquilo que o governo decide ou não realizar, desde as políticas institucionais aos serviços públicos, visando a promover o bem comum.

³ Formada por “decisores com mandatos políticos e titulares de posições de liderança em organizações importantes” (CODATO, 2015, p. 17). Para este estudo, o termo elite política executiva tratará especificamente dos Prefeitos/Vice-prefeitos e Secretários/Presidentes municipais.

política do Poder Executivo, principal responsável pela realização de tal dinâmica. O enfoque nesta política pública é pertinente diante da complexidade dos Estados modernos, que passou a demandar das elites políticas a adoção de planejamentos formais das ações públicas com o objetivo de guiar os rumos da sociedade em suas áreas temáticas públicas⁴, frente às grandes dimensões territoriais e populacionais, além das limitações de ordem econômica e política⁵.

No Estado brasileiro, houve períodos distintos de realização de planejamento governamental, passando da sua quase ausência durante a República Velha ao planejamento institucionalizado aliado à gestão pública ao fim do século XX (CARDOSO JR, 2014). Neste ínterim, as magnas cartas alocaram o poder sobre as decisões públicas, majoritariamente concentrando-o nas elites políticas, de acordo com os regimes adotados. Visto assim, as elites elaboraram os planejamentos governamentais por praticamente todo o século de modo centralizado, com participação de poucos segmentos organizados da sociedade civil.

Entretanto, a Carta Magna de 1988 veio a capacitar juridicamente o Estado para maior inclusão das distintas categorias da sociedade civil no debate sobre políticas públicas e agendas governamentais. Ao mesmo tempo em que instituiu, em seu art. 165 (BRASIL, 1988), um dos instrumentos mais importantes para o planejamento governamental implementado no país: o Plano Plurianual – PPA, voltado a garantir um planejamento abrangente das intenções dos governos⁶ em todos os níveis (federal, estadual e municipal) para um período de quatro anos. Tais garantias constitucionais foram posteriormente regulamentadas por intermédio de leis e de decretos ao longo dos anos de 1990 e 2000.

Incumbe ao PPA apresentar predileções de atendimentos dos interesses públicos diversos, cuja elaboração pode envolver individualismo elitista ou relações de interesses próximas entre os representantes da sociedade política e os atores da sociedade civil. Relações as quais são dependentes das legislações a respeito da participação social e da vontade da elite política executiva em consolidá-las e de empoderar a sociedade civil no momento da participação nas decisões públicas.

⁴ As áreas temáticas públicas tratam da estrutura institucional do Poder Executivo organizada de forma a dividir categorias de atendimentos de serviços públicos, como ministérios e secretarias.

⁵ Em sentido lato, política trata de como os conflitos sociais são resolvidos em favor do interesse social, englobando participações de interessados que influenciam suas decisões (DYE, 2011).

⁶ Para Dye (2011), governos são instituições políticas de autoridade legal onde as decisões públicas são tomadas.

1.1 PROBLEMA

As condicionantes pactuadas infraconstitucionalmente durante os anos de 1990 e 2000 vieram a regulamentar e institucionalizar a participação social proposta pela Constituição Federal de 1988 a respeito da inserção da sociedade civil nas tomadas de decisões das áreas temáticas públicas, fatos que poderiam representar o encerramento das práticas restritivas até então adotadas. As relações de poder no sistema político transformam-se na medida em que experiências participativas foram e continuam a ser desenvolvidas dentro dos entes federativos.

Mas essas experiências de participação social, embora abarcadas por preceitos constitucionais, encontram limitações preocupantes, como apontam os estudos de Gohn (2006), Luchmann (2008), Tatajiba (2005), Cortês (2007), Avritzer (2008, 2009), Cotta et al. (2011), Gurgel e Justin (2013) e Castells (2013), sobretudo a respeito dos espaços de tomadas de decisões sobre políticas públicas compartilhadas com a sociedade civil. Os estudos refletem as consequências do prisma do neoliberalismo⁷, assente no final do século XX, quando o Estado passou por reformas orientadas a empoderar o setor privado e a desconstruir “a agenda que balizou os trabalhos da Constituinte de 1987-88” (MELO, 2008, p. 47).

As reformas advindas do neoliberalismo espelham a ressignificação do individualismo metodológico e a “[...] formalização geral dos poderes do Estado e da organização da sociedade a partir de uma economia de mercado”, sendo que “o essencial do mercado está na concorrência” (FOUCAULT, 2010, p. 155 - 156), que influenciam tanto as implementações de regulamentos de participação social quanto os perfis ideológicos⁸ dos governantes em relação ao modo de se fazer política. Disto advém, em consenso com Foucault (2010), um sistema de concorrência que não se limita às questões de mercado, mas também impacta em relações políticas e sociais entre atores, acarretando em concentração de poder sobre decisões públicas nas mãos de restritos atores.

Logo, a positivação da participação social advinda da Constituição Federal de 1988 passou a enfrentar limitações quanto à real distribuição de poder sobre as

⁷ Adota-se a definição de neoliberalismo como um princípio de regulação do “exercício global do poder político com base nos princípios de uma economia de mercado” (FOUCAULT, 2010, p. 175).

⁸ A ideologia trata do posicionamento de um ator diante de um assunto, sendo menos irracional que o mito, mas não mais racional que o ideal (BOBBIO, 2000, p. 418).

decisões públicas aos atores sociais, considerando que “na prática, os sistemas de relações sociais que caracterizam uma organização podem ser incompatíveis com a ideologia que a inspira” (PUTNAM, 1996, p. 183). Reflete, por consequência, o estabelecimento legal da participação – isto quando há – não necessariamente significa inclusão no poder de tomadas de decisões, já que tais espaços podem ser implementados como mero procedimentalismo pela elite política executiva.

Nessa seara, muitos atores políticos não experimentam contatos políticos com diferentes pontos de vistas, mantendo o *status quo* relacional que se restringe de forma intraelite ou com seus grupos específicos representados (DYE, 2011). Ao mesmo tempo, investigações de uso indevido do dinheiro público se ampliam, a exemplo da operação Lava Jato⁹, levando a uma descrença social na gestão pública e em seus representantes eleitos e em crise de governabilidade¹⁰ dos entes federativos. O problema da democracia representativa, defendida pelo neoliberalismo, sem concomitância com uma efetiva democracia participativa que abarque distintos setores da sociedade civil, é ainda descrito por Bobbio (2000) como a mercantilização política, formada por trocas de apoio restritos por benefícios de vários tipos, patrimoniais ou de *status*.

No campo do planejamento governamental pós-redemocratização do país, apenas a partir de 1996, com o controle inflacionário advindo do Plano Real, os preceitos constitucionais a respeito do PPA foram efetivamente operacionalizados. Ao passo que o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257, em 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001b), consolidou a participação social como obrigatória na elaboração do PPA para a sua aprovação pela Câmara Municipal. O PPA tornou-se o principal instrumento de planejamento dos governos brasileiros. Justamente por sua primordial importância no direcionamento das demais políticas públicas, Paludo e Procopiuk (2014, p. 75) defendem que, na sua elaboração, deve haver “participação de representantes de todos os níveis de governo e da sociedade civil, para a identificação dos problemas e oportunidades mais relevantes”.

Visto dessa forma, o momento da eleição de representantes da sociedade civil para administração das atividades do Estado representa a escolha social majoritária

⁹ Para o Ministério Público Federal – MPF, a operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro do Brasil. Iniciada em março de 2014, estima-se na operação desvio de recursos da Petrobrás, maior estatal do país, na ordem de bilhões de reais (MPF, 2017).

¹⁰ A governabilidade refere-se à “capacidade política de governar [...] resultante da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110).

de um planejamento para os próximos 4 (quatro) anos, diante dos projetos de governos apresentados na campanha eleitoral. Enquanto que a participação social na elaboração dos PPA's possibilita uma maior inclusão no debate público, como forma conjunta da sociedade política e da sociedade civil formularem um planejamento governamental com base em distintos interesses. Mas, na prática, tal dinâmica pode resultar tanto na dominação centralizada quanto na recusa da binariedade entre governantes e governados, dependendo dos espaços/poderes concedidos pela elite política executiva e pela existência e aplicabilidade de legislações específicas.

Diante da conjuntura ora apresentada sobre relações de poder e planejamento governamental no contexto do Estado brasileiro, reconhecendo a possibilidade de múltiplos atores da sociedade política e civil interferirem em sua elaboração e considerando a escassa teoria a respeito de tal investigação, cabe sobretudo responder: quem são e como participam os atores da sociedade política e da sociedade civil na elaboração do planejamento governamental municipal? Para maior justificativa dos resultados levantados, adota-se uma investigação partindo-se de dois pontos, com base na interpretação da elite política do Poder Executivo: 1) influência do perfil ideológico da elite política executiva nas relações de poder estabelecidas; 2) distinções entre as relações de poder por áreas temáticas públicas.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo do estudo é investigar as relações de poder estabelecidas na elaboração do planejamento governamental municipal, por meio de um estudo de caso do PPA 2018-2021¹¹ da microrregião de Ponta Grossa/PR¹² a partir da ótica da sua elite política executiva.

¹¹ A pesquisa, desenvolvida durante 2017, dispôs do período de elaboração dos PPA's municipais para o período de 2018 a 2021, considerando os preceitos legais que exigem tal elaboração no primeiro ano de mandato governamental municipal.

¹² De acordo com o artigo 25 da Constituição Federal, microrregião trata de um agrupamento de municípios limítrofes, objetivando integrar funções públicas de interesses em comum (BRASIL, 1988, on-line). A microrregião de Ponta Grossa/PR é formada pelos municípios de Castro, Carambeí, Ponta Grossa e Palmeira (IBGE, 1989, on-line).

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar os atores participantes do processo de elaboração dos PPA's da microrregião e seus tipos de poder de tomada de decisão;
- Verificar se há influência do perfil ideológico da elite política executiva nas relações de poder estabelecidas na microrregião;
- Analisar as relações de poder praticadas na microrregião pelas suas áreas temáticas públicas.

1.3 JUSTIFICATIVA

A pertinência de estudo a respeito das relações de poder nas tomadas de decisões públicas surge diante das novas visões de políticas neoliberais pós-keynesianas, com as restrições de gastos do Estado, que impactam na necessidade de predileções de prestações de serviços públicos e na assunção da política de mercado de concorrência para o ambiente político; e da estruturação democrática dos países de democracia recente, como os da América Latina, que ainda não conseguiram formar coalizões¹³ políticas capazes de promover a economia e a inclusão social. Este contexto define uma constante caracterizada como democracia híbrida, formada pelo paradoxo que envolve legitimidade jurídica com falta de legitimidade social (BAQUERO, 2011).

Diante de tais aspectos, Avritzer (2016) considera como os impasses da democracia no Brasil: os limites do presidencialismo de coalizão; o combate à corrupção; as consequências da perda de *status* das classes médias; o novo papel do Poder Judiciário na política; e a participação social na política. Especialmente diante do último impasse apresentado por Avritzer (2016), o presente estudo parte da defesa de que a sociedade civil precisa de espaços de participação e de poder de tomada de decisão em relação às políticas públicas formuladas, além de se responsabilizar conjuntamente pelas consequências de tais decisões, para consolidação da

¹³ As coalizões são formadas por um agrupamento de atores com papéis sociais bem definidos, visando à conquista de aberturas políticas para as suas demandas, que podem passar a ser políticas públicas priorizadas pelo Estado (MARCH, 2009).

democracia brasileira e desenvolvimento social e econômico local mais inclusivo, sustentável e igualitário.

Para que haja a possibilidade da inclusão da sociedade civil nas esferas no Estado democrático de direito, há o condicionamento de aberturas institucionais pelo Estado e sua sociedade política à participação dos componentes do sistema social no instante de tomada de decisões. Condicionantes as quais se dariam, dentre outros aspectos, pelo ordenamento jurídico do Estado em suas áreas temáticas públicas e pela vontade da elite política executiva em possibilitar espaços fecundos de empoderamento da sociedade civil. Tais pontos também definem o tipo de poder de tomada de decisão praticado pelos participantes, uma vez que o ato de participar não necessariamente resulta no acesso às tomadas de decisões.

Haja vista que o planejamento governamental envolve uma série de pessoas e grupos influentes dentro do atual contexto posterior à redemocratização do país, o qual ampliou as formas institucionais de associações e ao mesmo tempo, as disputas entre os atores, é necessário levar em conta como se estrutura a relação entre sociedade política e sociedade civil no acesso aos meios onde são tomadas as suas decisões. Singularmente diante da lacuna teórica sobre as práticas de participação social na elaboração de tal política pública.

Diante do caráter formal dos poderes de decisões presentes no ordenamento jurídico do Estado e nas posições hierárquicas das elites políticas, é fundamental tratar as relações de poder sob o olhar da visão institucionalista, a qual recomenda observar “o funcionamento apropriado das instituições¹⁴ democráticas” (BAQUERO, 2011, p. 34). Assim, realiza-se uma investigação da elaboração do planejamento governamental municipal sob duas concepções básicas: diferenças entre áreas temáticas públicas e associações com o perfil ideológico da elite política executiva com relação à democracia e à participação social.

Embora a lógica linear limite as perspectivas dos reais comportamentos dos atores em suas ações, adota-se a elite política do Poder Executivo para coleta de dados e informações, uma vez que esta é legalmente responsável pela dinâmica da elaboração do PPA. Já a escolha dos municípios da microrregião de Ponta Grossa/PR

¹⁴ Na dicotomia entre o enfoque no institucionalismo de Huntington e na abordagem culturalista proposta por Almond, ambas convergem para a constatação sobre a importância da estabilidade e consolidação democrática (BAQUERO, 2011). Por isso, os aspectos da cultura política brasileira serão discutidos dentro do enfoque institucional proposto, considerando-os como um equilíbrio de mútuo esforço.

toma como base a questão operacional para o pesquisador realizar o estudo de campo e a expectativa em contribuir com a região em que está inserido.

O estudo visa contribuir com as reflexões das sociedades políticas sobre as relações de poder praticadas nos municípios brasileiros, a partir da revisão teórica a respeito do empoderamento da sociedade civil nas tomadas de decisões públicas e da prática realizada na microrregião adotada para a pesquisa de campo. Isso porque uma distribuição de poder decisório por intermédio da participação social impacta diretamente na forma como é implementada a governança¹⁵ da elite política executiva. Putnam (1996) relata que a participação envolvendo diferentes atores sociais é vista como uma promoção da cooperação e do capital social de uma comunidade, como também, a participação horizontalizada contribui para o desempenho governamental e para o desenvolvimento regional e emancipatório, em uma espécie de contrapeso à subserviência advinda com as políticas neoliberais.

O estudo vem ainda ao encontro da linha de pesquisa “Planejamento e Políticas Públicas” e ao projeto de pesquisa “Políticas Públicas em Perspectiva: análises e processos”, do programa de pós-graduação ao qual se vincula, diante do estudo contextual das relações de poder estabelecidas entre os múltiplos atores na elaboração do planejamento governamental. Não apenas para verificação da efetividade da inclusão social, mas também para a promoção da discussão da temática à academia e à sociedade, considerando sobretudo que os resultados da investigação podem ser levados em consideração durante a elaboração de todo o ciclo orçamentário constitucionalmente instituído, envolvendo os desmembramentos dos PPA’s nas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO’s e Leis Orçamentárias Anuais – LOA’s.

1.4 ESTRUTURA

Escrever sobre um tema abstrato como poder, suscitado desde as obras de autores pré-socráticos, exige a adoção de um enfoque com base nos propósitos a que se têm mediante tal conceituação. Destarte, com a intenção de delinear tal teoria com

¹⁵ A governança refere-se à “capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110).

a *práxis* da elaboração do planejamento governamental brasileiro, apresenta-se inicialmente um apanhado crítico de alguns autores advindos da ciência e filosofia política que tratam do tema, como Weber, Foucault, Bobbio, Lebrun e Galbraith, sob concepções estabelecidas dentro das instituições do Estado moderno capitalista.

Para isso, serão fundamentados teoricamente os seguintes pontos: características da sociedade civil e da sociedade política, assim como do Estado democrático de direito; poder e participação social; e o planejamento governamental brasileiro, com enfoque no PPA. Segue-se, então, para os pressupostos metodológicos, que incluem um questionário para coleta de dados e informações junto às elites políticas dos municípios pesquisados, o qual é apresentado no apêndice do trabalho, assim como, as limitações ocorridas ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

As análises univariadas e multivariadas de dados e informações são embasadas em tabelas que apresentam os resultados quantitativos dos questionários e em respostas às perguntas abertas, enquanto que as suas interpretações resgatam pressupostos teóricos elencados ao longo da pesquisa. Posteriormente, é apresentada uma síntese de cumprimento dos objetivos geral e específicos. Também apresentam-se recomendações às elites políticas a partir da identificação das dinâmicas locais levantadas, a fim de contribuir com futuras elaborações e implementações de planejamentos governamentais.

Na conclusão, além de apontamentos finais em relação ao questionamento inicial e aos objetivos propostos, são realizadas indicações às academias para que tal pesquisa seja aplicada em diferentes regiões do país mediante adaptações quando demandadas, visto que sua estrutura e resultados não esgotam o rico campo de pesquisa.

2 RELAÇÕES DE PODER NO SISTEMA POLÍTICO

A concentração de poder nas figuras que representam as organizações do Estado moderno reflete os tempos passados de submissão ao poder do príncipe ou da autoridade religiosa, quando a submissão era vista como algo natural e automático a ser praticado pelos súditos. A diferença é que, após a ascensão do capitalismo, expandiram-se as figuras empoderadas para o mercado industrial (GALBRAITH, 1986). Em contraponto, conforme Galbraith (1986), a contemporaneidade remete ao maior acesso e participação das pessoas à realidade do poder, fato que levou estudiosos, como Marx em relação à classe operária, a propor a sua conquista pelos excluídos do sistema político.

O sistema político remonta às diversas contraposições entre soberanos e súditos ou entre governantes e governados, uma vez que a temática pode ser observada sob o ponto de vista relacional superior e inferior ou sob enfoque mais equitativo, no momento em que se estudam os fundamentos do Estado (BOBBIO, 2001). Logo, o sistema político ou Estado, colocados por Bobbio (2001) como termos intercambiáveis pelos estudiosos, possui grande proximidade ao fenômeno do poder, uma vez que as denominações das formas de governos como “aristocracia”, “democracia”, “monarquia”, dentre outros, findam identificar o modo de exercício e distribuição deste nas relações advindas da sociedade civil e da sociedade política. Contudo, na busca da compreensão sobre as relações entre estas esferas, é pertinente previamente identificar as características por elas assumidas na sociedade contemporânea, para então discutir participação social e os tipos de poder assumidos nas tomadas de decisões públicas.

2.1 SOCIEDADE CIVIL, SOCIEDADE POLÍTICA E ESTADO

A teoria diferenciativa dos conceitos de sociedade civil e de sociedade política advém de autores clássicos jusnaturalistas, como Hobbes, Locke e Rousseau, e afirma-se, mais precisamente, no pensamento social moderno, com base na relação estabelecida dentro do sistema capitalista. Enquanto autores clássicos divergiam com relação às características do estado de natureza e do estado civil do homem, isto é, da constituição do direito natural e do direito positivo, a modernidade passa a associar

a discussão à sociedade capitalista, especialmente com Hegel e posteriormente com Marx e Gramsci, seguindo até os dias atuais.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1994), de todas as diferenciações em se tratando de sociedade civil e sociedade política, a linguagem mais comum utilizada é genericamente marxista, em que se superam as discussões ontológicas dos jusnaturalistas e coloca-se uma contraposição entre ambas. Na medida em que se adota a sociedade política como ocupante de posições formais no corpo administrativo do Estado e com elevado poder político, os autores entendem sociedade civil como:

[...] a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base na qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1994, p. 1210).

Weber (2003) considera que a sociedade civil é o espaço do poder de fato, enquanto o poder legítimo está contido no Estado, junto da sua sociedade política. Na doutrina do direito, o que difere o poder legítimo do poder de fato é que o primeiro está embasado em um justo título autorizado por um conjunto de normas. Por isso, as normas regulamentam o poder na certeza de que a infração acarreta em punição. Todavia há um relacionamento contínuo entre as duas formas de sociedade, principalmente pelo reconhecimento de que soluções para problemas sociais que ameaçam a continuidade do Estado são buscadas na própria sociedade civil, onde se formam novas fontes de legitimidade (BOBBIO, 2000).

Sob tal enfoque, a concepção do Estado moderno assenta-se nos princípios do positivismo jurídico que considera como direito apenas aquele postulado pelo próprio Estado, afastando de tal categoria os direitos naturais. O Estado de direito foi concebido sob princípios liberais da sociedade burguesa, com a sua máxima expressa pela Revolução Francesa de 1789. Silva (1988) aponta que as suas características básicas são: submissão à lei emanada do Poder Legislativo; divisão dos poderes do Estado; e garantia dos direitos individuais.

As diferenças advindas das práticas liberais acarretaram em profundas desigualdades sociais, para as quais o Estado buscou corrigir mediante ao Estado de

Bem-Estar Social. Silva (1988) considera ainda como insuficiente a vicissitude dada ao Estado Social de Direito como superação do liberal e, para justificar a sua crítica, evoca a reflexão de Elíaz Diaz (1973, p. 19 apud SILVA, 1988, p. 121-122): “até que ponto o neocapitalismo do Estado social de Direito não estaria em realidade encobrendo uma forma muito mais matizada e sutil de ditadura do grande capital”.

Ambos os Estados, liberal e social, não podem ser confundidos com o democrático, momento em que o Estado fundamenta-se no princípio da soberania popular. A soberania popular transporta dimensões historicamente sedimentadas, quais sejam:

(1) O domínio político – o domínio de homens sobre homens – não é um domínio pressuposto e aceite; carece de uma justificação quanto à sua origem, isto é, precisa de legitimação; (2) a legitimação do domínio político só pode derivar do próprio povo e não de qualquer outra instância [...]; (3) o povo é, ele mesmo, o titular da soberania ou do poder [...]; (4) a soberania popular – o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo – existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional [...]; (5) a constituição, material, formal e procedimentalmente legitimada, fornece o plano da construção organizatória da democracia (CANOTILHO, 2002, p. 292).

Bobbio (2000) descreve a defesa de Popper de que a democracia seria o único regime em que a classe política poderia ser mudada sem violência física. O autor realiza um estudo a respeito das diferenciações entre a democracia dos modernos e democracia dos antigos e conclui que a principal diferença dá-se pela passagem da democracia direta para a representativa. A maior simbologia exemplificativa pode ser dada com a imagem da democracia sendo implementada nas praças públicas na Grécia, algo inimaginável de ser realizado nos grandes estados modernos. Já a democracia nos tempos modernos é condicionada pela classe burguesa sob o invólucro de representatividade, afirmando-se na escolha de seus representantes por intermédio de eleições periódicas.

Entretanto, é no Estado democrático de direito que as autoridades devem reconhecer os interesses coletivos e o controle do seu poder pelo povo, buscando expressar as transformações desejadas pela sociedade em seus diversos aspectos, considerando que se embasa constitucionalmente na justificação positiva da democracia de Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo” (CANOTILHO, 2002). Além do princípio democrático, o Estado democrático de direito seria, basicamente, formado pelos princípios de: constitucionalidade; sistema de direitos

fundamentais; e de justiça social (SILVA, 1988). Tais princípios são detalhados no quadro 1:

Constitucionalidade	A constituição materializa o contrato social, descrito pelos jusnaturalistas como a passagem do estado de natureza para o estado social. No regime constitucional do Estado democrático de direito, não há distinção entre governantes e governados, na medida em que ambos são regidos pelas leis advindas da Constituição. Por isso, o poder político é limitado pelos direitos dos indivíduos e pela separação de poderes do Estado (BOBBIO, 2000).
Democracia	O princípio democrático é caracterizado por Canotilho (2002) como o princípio da organização da titularidade e exercício do poder, não tendo como função eliminar a existência das estruturas de domínio, mas de organizar este domínio na Constituição ¹⁶ e na legitimação da participação social na organização do Estado. Assim, acolhe postulados da democracia representativa, composta pelos órgãos representativos, e da democracia participativa, embasada na possibilidade de os cidadãos participarem dos processos de decisão.
Direitos Fundamentais	Os direitos fundamentais expressam os lemas da Revolução Francesa do século XVIII, assim como os três elementos, apresentados por Marshall (1967), que constituem a cidadania. Parafraseando ambas as vertentes, o direito de liberdade da Revolução remonta aos direitos civis e políticos de Marshall; enquanto os direitos de igualdade são os sociais. A princípio, são identificados cinco direitos como sendo da terceira geração, de fraternidade: o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação (CARVALHO, 2015). De acordo com Carvalho (2015), os direitos civis, políticos e sociais garantem relações civilizadas entre pessoas e a própria existência da sociedade civil. A tríade dos direitos constitui a cidadania ¹⁷ efetiva e possibilita um maior controle do Estado pela sociedade.
Justiça Social	Dentre outros aspectos, a justiça social vincula-se ao princípio da ordem econômica e da ordem social (SILVA, 1988), buscando reduzir as desigualdades sociais sob a concepção de que todos os cidadãos possuem direitos e deveres iguais. A ideia central da justiça social é a garantia de um mínimo de bem-estar para todos como participação da riqueza coletiva. O poder do Estado na democracia não seria realizado pela aplicação da regra da maioria, uma vez que as decisões tomadas não podem limitar os direitos de minorias sociais. Nas palavras de Bobbio (2000, p. 445), são “impossíveis de serem decididas com o critério do maior número as questões de consciência, onde por ‘consciência’ se entende aquilo que se costumava chamar de ‘foro íntimo’ ”.

Quadro 1 – Princípios do Estado democrático de direito

Fonte: elaborado pelo autor.

¹⁶ Definida pelo autor como teoria normativa da política para delimitar o poder. Especificamente, a Constituição moderna ordena sistemática e racionalmente a comunidade política pela declaração de liberdades e de direitos e pelos limites do poder político (CANOTILHO, 2002).

¹⁷ Marshall (1967, p. 76) define cidadania como “um *status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”. O conceito histórico de cidadania firmado a partir da Revolução Francesa de 1879 vinculou-se como a lealdade das pessoas ao Estado – vida política - e com a identificação com a nação – religião, língua e guerras contra inimigos comuns (CARVALHO, 2015). A cidadania plena no ocidente é a busca da liberdade, participação e igualdade para todos, sendo mensurada pelos direitos civis, políticos e sociais de seu povo.

Galbraith (1986) descreve ainda que o Estado democrático de direito não renunciou aos poderes autoritários para administrar seu corpo social, perceptíveis principalmente nas estruturas jurídicas e militares. Diante dos desequilíbrios e dilemas sociais, de acordo com Putnam (1996, p. 187), é de se esperar a predominância da solução hierárquica hobbesiana, no entanto a “situação opressiva é nitidamente inferior a uma solução cooperativa, pois condena a sociedade a um atraso que só tende a perpetuar-se”. Seu contraponto é ao debate junto à sociedade civil e aos seus segmentos organizados, que fomenta maior cooperação social.

A autoridade no Estado democrático de direito materializa-se, sobretudo, na figura da elite da sociedade política, que possui “poder de decisão formal cujas fontes são as posições ocupadas nas organizações fundamentais da comunidade” (CODATO, 2015, p. 17). As elites políticas constituem-se de atores que condicionam as relações de poder no ambiente institucional público, embora pressões sociais colaborem com mudanças estruturais das dinâmicas das políticas públicas.

2.2 ENFOQUE RELACIONAL DO PODER

Diante da distinção entre as esferas sociais que constituem o Estado moderno, Bobbio (2001) contextualiza na filosofia política a teoria sobre poder por intermédio de três enfoques fundamentais: a substancialista, a subjetivista e a relacional. No enfoque substancialista, sob concepção hobbesiana, o poder é observado sendo algo passível de posse como um bem qualquer, pelas características naturais ou de riqueza; na subjetivista, o poder está na capacidade de se obter certos feitos diante de uma posição superior, como na relação entre súditos e soberano; e na relacional, a mais aceita no discurso político, supera-se a questão de bem/posição das teorias anteriores ao remeter o poder às relações sociais estabelecidas, em que Bobbio (2001) destaca também o conceito de liberdade como diretamente proporcional ao de poder.

Da teoria relacional advém a oposição binária entre dominantes e dominados, adotada por autores como Marx e Weber, os quais encaram o poder como de soma zero, isto é, para que a figura estadista detenha o poder, é preciso que a sociedade esteja desprovida dele (LEBRUN, 1981). Weber (2003), ao delinear as três formas básicas de autoridade – a tradicional, a carismática e a legal ou racional – considera

que esta, independente da sua forma, manter-se-ia sob um controle de bens materiais e por interesses pessoais da sociedade, como a recompensa material e a honraria social. Tal autoridade se efetiva no comando do Estado, o qual Weber (2003) apresenta como uma comunidade humana que detêm o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um território. Em outras palavras, o Estado trata-se de uma relação de homens dominados por homens que se mantêm, em última instância, com o uso do poder coativo ou político¹⁸ pela autoridade.

Além do poder político/coativo, Bobbio (2000) descreve que o Estado possui primazia em outros dois tipos de poder: o ideológico e o econômico. Entretanto, de acordo com o autor, o Estado pode abdicar do poder ideológico quando na divisão de atribuições com a Igreja, mais precisamente, na renúncia da profissão de uma fé própria; também pode renunciar ao monopólio do poder econômico na formação do Estado liberal; mas jamais poderá afastar-se do poder coativo sem estar disposto à sua própria cessão. O monopólio do poder coativo também não seria condição suficiente para a existência de um Estado, sendo demandada a soberania para tal feito. Neste ponto, Bobbio (2000, p. 137-138) evoca a definição de soberania de Bodin (1964, p. 345) dada como “aquele poder absoluto e perpétuo que é o próprio Estado”, diante da qual os comandos são obedecidos.

As ciências sociais estão constantemente debatendo as características, separações e inter-relações entre a tríade de poderes expostas por Bobbio, tendo em vista as disputas, barreiras e miscigenação no ambiente social. Contudo, a ameaça ao Estado apresenta-se com o descumprimento das leis estabelecidas e com a incapacidade dos órgãos executivos em revesti-las com respeito, que poderia levar à extinção e ao retorno do homem ao seu estado anterior ao contrato social, temática debatida por autores clássicos jusnaturalistas. Isso é o que Lebrun (1981) defende, considerando ainda que a relação entre autoridade e outorgantes não seria gratuita; a expectativa dos outorgantes estaria alicerçada na garantia dada pela autoridade de uma segurança e da certeza de condições para comportamentos racionais da sociedade civil e da sociedade política.

De toda sorte, outros autores que tratam sobre relações de poder possuem uma visão distinta com relação à capacidade de sua distribuição para além da figura

¹⁸ Este poder trata da capacidade de impor obrigações legitimadas e tomar decisões sobre fins coletivos por intermédio de um capital de confiança, sendo que a coerção seria utilizada apenas em situações limitantes (LEBRUN, 1981).

do Estado, distribuição a qual adviria de maiores igualdades políticas e sociais. É o caso de Arendt (2011, p. 158) que, ao resgatar princípios aristotélicos, descreve que governantes e governados estão pertencentes a uma esfera anterior ao domínio político, e “o que distingue este da esfera ‘econômica’ do lar é o fato de a *polis* basear-se no princípio da igualdade, não conhecendo diferenciação entre governantes e governados”.

Galbraith (1986, p. 3) afirma que há poder quando “alguém ou algum grupo está impondo sua vontade e seu objetivo (ou objetivos) a outros, [...]. Quanto maior a capacidade de impor tal vontade e atingir o correspondente objetivo, maior o poder”. Segundo o autor, há três instrumentos pelos quais o poder é exercido: o condigno (coativo), o compensatório e o condicionado. Enquanto os dois primeiros remontam à submissão ao poder devido às ameaças ou recompensas recebidas pela submissão, facilmente visíveis e objetivas, o terceiro fundamenta-se em pressupostos subjetivos de compreensão resultantes de persuasão, educação e compromissos expressos dentre as categorias sociais¹⁹ e suas organizações (GALBRAITH, 1986).

Para defesa de sua tese, Galbraith (1986) resgata como foi estabelecida a relação de poder entre empregadores e empregados durante os séculos XIX e XX, de acordo com o apoio recebido destes pelo Estado. Durante o primeiro século, os empregadores lograram na primazia de apoio ao garantir supressão às organizações sindicais por intermédio do Estado. No último século, por sua vez, a união dos trabalhadores ascendeu ao poder nas relações, despertando intervenções do Estado em favor dos sindicatos pela positivação de direitos trabalhistas. Embora não caibam ao presente estudo maiores aprofundamentos dos motivos inseridos em tal mudança de comportamento do Estado dentre os séculos, elucida-se que “o poder condicionado é notável não porque é regulado por lei, mas porque é protegido explicitamente pela lei nos países livres do mundo” (GALBRAITH, 1986, p. 91).

Foucault (1979; 1999) condiciona o poder, a partir dos saberes constituídos nas sociedades capitalistas, como advindo tanto de dentro quanto de fora do aparelho do Estado. Tanto que discute o economismo da teoria do poder presente nas teorias filosóficas do século XVIII e na concepção marxista. Critica os primeiros por encararem o poder como um bem que poderia ser alienado ou transferido por um

¹⁹ Categorias sociais refletem as características semelhantes de uma pluralidade de pessoas consideradas como unidades sociais, mas não necessariamente de seus contatos próximos organizados; destes advêm os grupos sociais (FICHTER, 1975).

contrato artificial e a segunda pela exaltação da funcionalidade econômica do poder das relações de produção e das dominações de classes (FOUCAULT, 1999).

Em seus estudos sobre a instituição carcerária, Foucault (1979) distingue o macropoder, exercido pelo Estado, do micropoder, presente na vida cotidiana do corpo social. O autor desconsidera o poder como um fenômeno de dominação homogêneo, “algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede” (FOUCAULT, 1979, p. 183). Dito desta forma, Foucault critica o enfoque dado à soberania pelo direito nas sociedades ocidentais, seja com relação ao poder real do soberano, seja com os limites do seu exercício frente ao bem comum.

Singulares às recomendações de Maquiavel ao príncipe, jurídicis e teólogos evocam a obediência à lei – do homem ou de Deus – como caminho para o bem comum, porquanto, a finalidade da soberania seria fazer com que as pessoas obedecessem a ela. Aquele poder divino ou soberano remete Foucault à configuração panóptica descrita por Jeremy Bentham, pela qual se daria a relação “vigiar sem ser visto”, em que os súditos estariam submissos ao olhar de um personagem desconhecido e inalcançável. Daí a defesa de Bentham, teórico democrático, da necessidade de inspeções a serem realizadas no edifício pelo público (BOBBIO, 2000), como uma forma de profetização da atual busca de acesso às informações públicas pela sociedade civil.

Em contraponto, Foucault evoca a conceituação de governo do anti-Maquiavel Guillaume de La Perrière, cuja definição é dada como “uma correta disposição das coisas de que se assume o encargo para conduzi-las a um fim conveniente” (LA PERRIÈRE, apud FOUCAULT, 1979, p. 283) para apresentá-lo como uma maneira de conduzir o bem comum pela disposição das coisas, ou seja, utilizar mais as leis como táticas para que determinados fins sejam atingidos e não como submissão à imagem do soberano.

Logo, o poder como prática de governo, mesmo que tenha sido freado pela força do soberano, tem o seu berço efetivamente junto da modernidade, com as relações mercantilistas, que, embora a serviço do soberano, constituem-se em uma estrutura institucional de governo. No entanto, as relações de produção e as expansões demográficas ao longo do século XVII possibilitaram o desbloqueio da arte de governar, permitindo o abandono da família como modelo de governo e

transformando este em instrumento fundamental da população (FOUCAULT, 1979). Tal contexto influencia as teorias contratualistas a respeito das relações entre Estado e sociedade civil apresentadas no tópico anterior, em uma fase de passagem do Estado de justiça da Idade Média para o Estado administrativo (FOUCAULT, 1979).

A sociedade passa a ser o objeto do governo. Porém, Foucault alerta que o problema da soberania não é abandonado. Na verdade, é redimensionado, como com relação à economia analisada por Rousseau, que evolui do sentido reduzido do velho modelo da família para a economia política tratada pelo Estado. Assim, Foucault apresenta a ideia do novo governo embasado no triângulo “soberania-disciplina-gestão governamental, que tem na população seu alvo principal e nos dispositivos de segurança seus mecanismos essenciais” (1979, p. 291). A disciplina trata sobre a regulação do condicionalismo e normatização individual do ator, tal como a instaurada na política pelo sistema capitalista.

Embora a pesquisa realizada por Foucault sobre poder seja historicamente específica, e não caiba a este estudo realizar um apanhado crítico sobre a depreciação da matriz ordem/obediência – exposta por Lebrun (1981), a maior contribuição que se pode destacar ao contexto do ambiente político é a compreensão de que o poder não seria intrinsecamente restrito ao aparelho do Estado, tal como maquiavelistas defendiam. Mas há de se considerar que, na conjuntura histórica do sistema político do Estado capitalista, idealizar um poder muito distante da fórmula de soma zero faz-se utópico. Isso não significa a derrocada do idealismo da igualdade social. Muito pelo contrário; abre espaço para perspectivas realistas de estratégias que reduzam a disparidade da distribuição de poder na guerra de posição, como pela participação social nas tomadas de decisões a respeito da vida pública, possibilitada principalmente pela maior liberdade propagada nos Estados democráticos de direito.

2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Como exposto, apesar de o Estado monopolizar a coerção e ser materializado pela sociedade política, o poder deste não representa a totalidade do sistema de comportamento socialmente imposto, visto que as sociedades são formadas por inter-relações entre atores sociais com diferentes costumes, crenças e objetivos, que contribuem para a determinação da ordem social. Destarte, a demanda por

participação advém das reivindicações realizadas por movimentos organizados da sociedade civil, das inúmeras organizações privadas, das instituições internacionais e do ambiente acadêmico e intelectual.

Basicamente, a participação social dar-se-ia pela inclusão dos atores representantes da sociedade civil nas instituições, independentemente dos poderes assumidos por eles nas tomadas de decisões, mas há uma grande diversidade teórica sobre tal conceito, sendo citado em estudos de diversas áreas e presente no vocábulo político popular desde os anos de 1960 (PATEMAN, 1992). Embora seja a participação algo adotado e praticado no seio das mais variadas organizações sociais e de distintas formas, Gohn (2011) diferencia quatro correntes clássicas de interpretação da participação no ambiente público, a saber: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática.

Na corrente liberal, a participação fundamenta-se no fortalecimento da sociedade civil para combater as ingerências do Estado por intermédio da democracia representativa e da melhoria das relações capitalistas. Já a autoritária volta-se para o controle centralizado, podendo ser praticada tanto em cenários autoritários quanto em democráticos, nestes quando as políticas públicas são estimuladas de cima para baixo visando a “apenas diluir conflitos sociais” (GOHN, 2011, p. 19). A concepção revolucionária possui um caráter transitório, ocorrendo em momentos de organizações coletivas com o objetivo de questionar e alterar o sistema de poder dominante. Por fim, a corrente democrática está intimamente ligada ao pluralismo e aos direitos sociais, sendo esta corrente mais identificável sob o termo democracia participativa ou participação social. Além disso, prioriza a identificação de inúmeros papéis assumidos pelos atores, os quais são capazes de dividirem responsabilidades sobre a comunidade e o governo, de forma a quebrar o paradigma do centralismo decisório da vida pública voltado à estritas classes sociais.

Partindo da visão da corrente democrática, é fundamental a constante “participação do homem comum no comando das partes da estrutura da sociedade, as quais lhe dizem respeito diretamente, e que, por isso mesmo, ele tem maior probabilidade de compreender” (COLE, 1920, p. 114, apud PATEMAN, 1992, p. 54). Ainda complementa Pateman (1992) que seria por intermédio da participação social em nível local que o indivíduo aprenderia a democracia, visto o imenso tamanho do Estado moderno.

A democracia participativa não seria um impeditivo à democracia representativa advinda do sufrágio universal e aos cargos de lideranças formados por atores burocráticos ou de confiança dos políticos, mas sim um complemento, na medida em que, sob a ótica de Cole (1920, apud PATEMAN, 1992) o governo representativo é fundamental na maioria das organizações sociais. Entretanto, para o autor, a democracia representativa cometeu o engano de buscar representar o indivíduo como um todo, e não apenas determinados papéis, e de não haver escolha e controle real do indivíduo sobre o representante parlamentar, o qual passa a guiar-se por interesses difusos e por ideologias políticas preconcebidas.

Do ponto de vista sociológico, os atores assumem papéis sociais determinados “pela necessidade social a que corresponde e pelo grupo social em que se desempenha. [...] Os papéis são ditos sociais porque representam uniformidades de comportamento compartilhadas por muita gente” (FICHTER, 1975, p. 243-244). Existe uma infinidade de combinações de papéis dentre os indivíduos em uma sociedade, podendo estar vinculados à profissão, religião, valores, entre outros.

Os indivíduos costumam se autoproclamar sob diferentes papéis, tornando-se atores conforme os papéis assumidos em determinados momentos de sua vida. Embora o conceito esteja mais vinculado ao indivíduo, o processo de socialização de seus papéis reflete as relações de obrigações, os compromissos e as responsabilidades coletivas. Assim, a disputa pelo poder estaria latente no ambiente social, por intermédio de competição ou de cooperação, a fim de satisfação de interesses individuais e coletivos. A sociedade civil interferiria, então, com as suas estruturas familiares, mercantis e relacionais, espaços onde o homem assume tipos de papéis sociais. Por isto, a regulação seria o corolário dos esforços contraditórios dos cidadãos, como as lutas sociais. Desta maneira, os representantes eleitos podem promover a afirmação do laço social, reconhecendo também às suas limitações diante das demandas. Complementa o autor:

Naturalmente, os cidadãos deverão participar da orientação e da gestão de seu destino. Isso exige a maior descentralização possível e as iniciativas devem estar ligadas a projetos políticos conjuntos, a fim de não colocar em perigo a coesão (turbulenta) do corpo social e evitar o aparecimento de feudos (ENRIQUEZ, 2007, p. 10).

Os papéis sociais mudam com o contexto social onde o indivíduo está inserido e com o contato com outros indivíduos, na expectativa de obtenção de certas

compensações. Unidos de diferentes objetivos e visões do mundo, os atores comumente passam a constituir coalizões que visem à satisfação de preferências, isto é, combinação de desejos²⁰ (MARCH, 2009). Deste modo, a sinergia entre distintos atores individuais e coletivos contribuiria para fomentar o debate sobre os temas públicos, para que, posteriormente, os representantes eleitos implementem as políticas escolhidas. Especialmente em cenários marcados pelo autoritarismo, clientelismo e burocracia profundamente centralizadora, que levam à concentração de poder nas mãos de poucos e dão continuidade à ideologia do bloco dominante (FALEIROS, 2015).

Já a ideologia está vinculada ao posicionamento de um ator diante de determinado assunto, a “algo menos irracional do que o mito, menos definido do que a teoria, menos pretensioso do que o ideal. Comparada a um ideal, a ideologia não exclui, antes inclui, a ‘falsa consciência’”. (BOBBIO, 2000, p. 418). Gianturco (2017, p.257) trata da ideologia como “um conjunto de ideias [...] às vezes, mas não necessariamente, tem uma certa coerência interna, pode ser mais ou menos rígida e estática ao longo do tempo ou pode mudar”.

Para o Gianturco (2017), a ideologia é pertinente na medida em que possibilita maior facilidade à comunicação e força os partidos a serem coerentes, considerando ainda a importância da distinção entre os espectros de direita e de esquerda. Muito embora, tratar de ideologia exclusivamente com base em tal dicotomia pode acarretar em erros tendenciosos, pois as ideologias são ou podem ser incoerentes. Isso porque há variação entre os atores de ideologias de esquerda/direita quando se consideram as liberdades sociais e as liberdades econômicas (GIANTURCO, 2017).

Em relação aos espaços de participação social das distintas identidades sociais, González (2011, p. 48) cita que a principal diferença valorativa entre as ideologias de esquerda e de direita é de que:

Quando criados por governos identificados com a esquerda, com discursos sobre a democracia participativa e o poder popular. Quando por governos conservadores e neoliberais, sob o signo da racionalidade administrativa e do papel da população na fiscalização do gasto público.

Impende observar que o autor caracteriza a direita como aquele espectro fundamentado no conservadorismo e no neoliberalismo, vinculando tais termos com

²⁰ Diferentemente de barganhas, as quais tratam de modelos de trocas negociadas (MARCH, 2009).

o resgate do liberalismo exercido durante o século XVIII. Entretanto, a diferença entre o liberalismo praticado com o neoliberalismo é a de que aquele era baseado em sistema de trocas de mercadorias entre dois sujeitos sem a interferência de um terceiro, como o Estado, enquanto este se assenta na concorrência, isto é, “[...] um jogo formal entre desigualdades” (FOUCAULT, 2010, p. 158).

Partindo-se de tal diferença, conforme Foucault (2010), há ressalvas ao neoliberalismo tanto advindas de identidades de esquerda quanto de direita, devido às possibilidades restritas de se visionar a regulação do poder político dos Estados com base nas regras globais de mercado, considerando ainda que não seria papel do governo neoliberal “corrigir os efeitos destruidores do mercado sobre a sociedade” (p. 189). Esta conjuntura é fundamentada pela concorrência de mercado baseada no capital financeiro, ao passo que a concorrência no espaço político é baseada no poder sobre decisões públicas, poder o qual determina a disponibilidade do Estado em programar políticas públicas a contento de determinadas identidades.

Logo, a defesa de abertura de espaços de decisões públicas para diferentes papéis sociais embasa-se na renovação de interesses absorvidos pelo Estado, onde a sociedade civil participa, negocia e fiscaliza as atividades públicas, buscando um olhar do Estado pelos seus cidadãos acima de um olhar mercadológico externo. Os representantes da sociedade civil viriam a possibilitar a redução dos riscos da supremacia da vontade da maioria em detrimento de interesses de grupos sociais minoritários.

Dessa forma, nos grandes Estados, onde o limite da democracia participativa de todos os cidadãos foi reconhecido até mesmo por Rousseau, que defendia a democracia direta (BOBBIO, 2000), a sociedade civil viria a delegar representantes de comum papel para atuarem juntos da sociedade política. A diferença entre estes dos representantes inseridos na sociedade política seria que os segundos possuem a aprovação do sufrágio universal e a detenção de cargos políticos, enquanto os primeiros seriam representantes de papéis específicos. Assim sendo, não se elimina a desigualdade de forças, mas consagra-se uma maior igualdade política.

No entanto, os maiores problemas concentram-se na ausência de participação dos papéis sociais em determinados contextos. Como por exemplo, tem-se a política da água e do descarte de resíduos tóxicos, em que a participação dos interessados, como ambientalistas e moradores próximos de regiões afetadas por tais atividades, precisa ser garantida. Neste embate, a luta que se forma no ambiente político e social

é tanto pela conquista de espaços de participação e de acesso às arenas políticas, quanto pelo empoderamento sobre as tomadas de decisões.

Em síntese, a participação social visa à inclusão da sociedade civil, seja diretamente, na medida do possível, ou por seus representantes de papéis sociais, nas tomadas de decisões dentro das sociedades políticas. Por assim dizer, a sociedade política é a principal responsável por gerir o vínculo da participação, democratizando as decisões sobre desenhos de políticas públicas dentro do Estado, por intermédio da governança no setor público, mediante relações de poder mais próximas com a sociedade civil, para superar limitações de ordem política advindas de seu contexto histórico centralizador. Mas o contexto histórico do Brasil prova que a democracia constitucionalmente embasada é recente diante dos períodos em que a sociedade civil esteve praticamente excluída das decisões do sistema político.

O modelo de distribuição do poder sobre decisões públicas do Brasil vigente no novo século tem seu berço na redemocratização do país, realizada entre 1985 e 1988, com o movimento de Diretas-Já²¹ e o estabelecimento de uma Constituinte aberta às demandas dos movimentos sociais. Tais manifestações garantiram no texto constitucional a previsão de instituição de políticas públicas mais inclusivas e equitativas, bem como, da ampliação democrática por meio de sistemas institucionalizados de participação social.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a universalizar o direito ao voto, incluindo os analfabetos, e reduzir a idade mínima do eleitor para 16 anos. A única proibição mantida foi aos conscritos, que representam uma pequena parcela populacional. Os referidos fatos possibilitaram que 51% da população participasse da última eleição presidencial do século XX e 71% da eleição de 2010, aproximando-se do teto permitido pelos dispositivos da Constituição (CARVALHO, 2015). O papel da imprensa no processo eleitoral avançou, especialmente com relação à mídia televisiva, com método de transmissão de informação acessível aos analfabetos.

Pode ser reconhecida uma estabilidade política considerável posteriormente à Carta Magna de 1988, ainda que o país tenha vivenciado dois processos de *impeachment* presidenciais em menos de 30 anos. Na Nova República, os direitos

²¹ A campanha das Diretas-Já emergiu em 1984 em um momento de descredibilidade da Ditadura Militar, com protestos populares por eleições diretas para presidente, promovida por atores sociais e políticos. As manifestações foram realizadas em capitais e em municípios do interior, levando cerca de 700 mil pessoas às ruas em fevereiro de 1984, em busca do restabelecimento da democracia no país (BERTONCELO, 2009).

políticos nunca antes receberam tamanho destaque; mas alguns estigmas políticos do período da Primeira República, como manutenção do tradicionalismo das posições políticas em destaque e submissão dos preceitos políticos ao capital financeiro, parecem continuar enraizados no Estado. Baquero (2011a) relata que, mesmo com o aumento do sistema democrático baseado na representatividade, a predominância da representação política continua monopolizada pelos partidos políticos, os quais passaram a buscar consumidores apoiadores do partido e não cidadãos mais críticos. Esse comportamento contribui com o individualismo, que leva à fragmentação social e busca de atendimento de interesses privativos. Daí reside o perigo da democracia em culminar na indiferença e no ceticismo dos cidadãos em relação à política (HUNTINGTON, 1996, apud BAQUERO, 2011a).

Nos municípios, ao mesmo tempo em que os cidadãos requerem atendimento às suas amplas necessidades – por exemplo, em relação à saúde, educação, segurança, infraestrutura, entre outros – os governantes enfrentam limitações de ordem política, econômica, cultural e administrativa diante da conjuntura político-econômica. Por isso, como alerta Avritzer (2016, p. 58), “é preciso ter em mente que sempre existem motivos, técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na implementação de 100% das decisões geradas por um processo participativo”, evidenciado o uso do modelo racional de ação do governo. A demanda pela democracia participativa é indiscutivelmente limitada, e este fato possui uma função positiva, na visão de Pateman (1992, p. 16), “ao amortecer o choque das discordâncias dos ajustes e das mudanças”, possibilitando evoluções gradativas dentre os inúmeros papéis sociais assumidos pelos atores da sociedade.

A democracia torna-se um produto dos aspectos econômicos, sociais e culturais de uma dada sociedade, acarretando em resultados práticos distintos de acordo com os contextos vividos. Nesta seara, a The Economist Intelligence Unit (2016), por meio do *Democracy Index*²², concluiu que, na América Latina, mesmo com melhorias, muitas democracias são frágeis, com pouca participação social e cultura

²² O *Democracy Index* apresenta um panorama do estado da democracia em praticamente todo o mundo, em uma escala de 0 a 10, classificando-os como democracia plena, democracia imperfeita, regime híbrido ou regime autoritário. Ele está baseado em 60 questões divididas em 5 categorias avaliativas: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação social; e cultura política. Opta-se pelo uso do indicador em vista dele realizar uma integração de resultados de outros inquéritos, como o *World Values Survey*, o Barômetro da América Latina, da Europa, da Ásia e da África, e inquéritos nacionais. Em 2015, o Brasil foi classificado como democracia imperfeita (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016).

política baixa²³. A região sofre com a incapacidade de conciliar os avanços da democracia eleitoral com a eficácia política e cultura política, esta apresentou queda de 2006 para 2015, passando de 5,63 para 3,75 na escala valorativa do índice.

Os latino-americanos, que no passado toleravam baixo nível de democracia em troca de progresso econômico, passam por um período de economia estagnada ou em queda (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016). Visto assim, as crises econômicas nacionais e globais impactam diretamente no desempenho democrático de um país, principalmente naqueles que não possuem alicerces institucionais solidificados. Contudo, sem a ampliação da democracia, os avanços econômicos estão fadados a beneficiar camadas restritas e prejudicar o país em longo prazo. Tal como experimentado na Ditadura Militar, em que o preço pelo crescimento econômico foi a concentração de renda e o aumento desenfreado da dívida externa.

Em 2015, segundo a The Economist Intelligence Unit (2016), os movimentos populares ganharam forças no Brasil, em um ambiente de crime galopante, violência, tráfico de drogas e corrupção, expressando o descontentamento popular que não é apenas em relação aos políticos, mas ao sistema político como um todo. Focaram-se especialmente em protestos contra a corrupção, são exemplos as práticas de caixa dois e caixa três²⁴ originários na área de infraestrutura, por intermédio de acordos políticos com empresas em processos licitatórios de grandes obras. Tal área apresenta ausência de um maior controle social (AVRITZER, 2016), evidenciando uma relação direta entre aumento de corrupção com a ausência do controle popular.

Outro ponto considerável para a questão da democracia brasileira é a autonomia dos entes federativos, fato que ascende a uma variedade de arranjos institucionais nas Constituições dos entes federativos e resulta em diversas experimentações democráticas. Sob tal aspecto, advêm contribuições do estudo de Putnam (1996), realizado na Itália, para tratar das diferenças de capital social nos entes brasileiros. O autor trata capital social como um bem público, formado por “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações

²³ Terminologia proposta pelo *Democracy Index*, da The Economist Intelligence Unit (2016), que considera a cultura política como alta quando está favorável ao desenvolvimento e sustentabilidade de práticas democráticas.

²⁴ De acordo com AVRITZER (2016), o fenômeno de caixa dois refere-se aos desvios de recursos públicos para financiamento de campanha eleitoral. Já o caixa três é a apropriação individual de recursos públicos.

coordenadas” (p. 177). Ou seja, quanto maior o capital social de uma região, maiores são as dinâmicas de participação social no sistema político e de regras de reciprocidade em cooperativas, como as associações de crédito.

A despeito do capital social e da democracia na América Latina, Baquero (2011) aponta a presença de uma dicotomia de capacidades do Estado e da sociedade civil, que envolve legitimidade jurídica com falta de legitimidade social. Houve um descompasso nesta região entre evolução de regulamentos e suas institucionalizações culturais, caracterizando uma cultura política híbrida, notadamente como corolário de desenhos políticos de governos passados. As diversas emendas à Constituição de 1988 demonstram as instabilidades que o país padece, com constantes rupturas da sua estrutura político-administrativa. Baquero (2011a, p. 14), relata que os desafios para o fortalecimento da democracia estão em:

- (1) Criar as condições necessárias para avançar no processo de democratização, gerar uma maior coesão social, construir culturas políticas orientadas pela legalidade e responsabilidade, num contexto de globalização que, contraditoriamente, enfraquece o poder de controle dos Estados; e (2) estimular os governos democráticos a impulsionarem as reformas necessárias para fomentar o desenvolvimento humano sustentável, pois as reformas desenhadas não têm conseguido alterar os desequilíbrios perversos herdados, nem a desigualdade social que eles expressaram.

Evidencia-se, assim, a importância da consolidação da democracia pelo processo tanto institucional quanto cultural, diante das consequências negativas da globalização e dos desequilíbrios herdados de governos autoritários. Contudo, em um país de cultura política baixa, as ações institucionais determinam o contexto das relações sociais sobre tomadas de decisões públicas. Relações as quais fomentam o capital social, uma vez que, quanto mais desenvolvidos os sistemas de participação social em uma comunidade, “maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo” (PUTNAM, 1996, p. 183).

Disso extrai-se que um grupo com desenvolvimento de capacidade cultural colaborativa proeminentemente agirá de forma mais eficaz do que aqueles que não desenvolveram tal capacidade. Para isso, é claro, a consolidação da democracia deve estar embasada não unicamente na participação social promovida legalmente, mas também no repasse de poder à sociedade civil em relação às decisões públicas.

2.3.1 Tipos de Poder da Participação Social

A implementação de canais de participação social não pode ser tratada como sinônimo de empoderamento da sociedade civil, visto que, muitas vezes, serve unicamente como procedimento formal do Estado de cumprir o ordenamento jurídico. Conforme assinala Cortês (2007), a constituição dos canais participativos não é condição única para que haja a participação efetiva da sociedade civil no processo de decisão sobre políticas públicas. A participação social está condicionada à mobilização e organização de grupos sociais, ou seja, requer a existência prévia de movimentos populares, sindicais e lideranças específicas que se engajem no espaço de representação junto ao Estado.

Outro ponto refere-se à governança desenvolvida pela sociedade política para alcançar níveis satisfatórios de interações governamentais com desenvolvimento social-econômico. Segundo Matias-Pereira (2010, p. 110), uma parcela da legitimidade da governança vem do “entendimento de que grupos específicos da população, quando participam da elaboração e implantação de uma política pública, ela tem maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos”.

Weaver e Rockman (1993), embora reconheçam o aspecto situacional da capacidade governamental, descrevem que dentre as capacidades fundamentais para todo governo, deve haver a de administrar diante das mais variadas demandas conflitantes, a de coordenar conflitos e garantir relativa estabilidade política e a de gerir crises para evitar a degeneração social. O desenvolvimento de tais capacidades estaria intrinsecamente vinculado à medida que as elites compartilham seus objetivos com os múltiplos atores e à consonância com as realidades sociais.

Visto assim, ao se realizar a promoção da participação social, é fundamental a garantia de transparência e *accountability* para debates sociais (MAGRANI, 2014), além de capacitação da sociedade civil sobre a conjuntura política, econômica e social das ações debatidas, a fim de constituir alicerce para tomadas de decisões. Isso porque os atores advindos da sociedade civil nem sempre disponibilizam de informação a respeito da dinâmica da gestão pública, demandando apoio de outros órgãos públicos que os capacitem. Segundo Magrani (2014, p. 85), dando destaque em seu estudo ao uso das tecnologias de informações pela sociedade, “com um imenso fluxo de informação, as comunidades de interesse organizam-se com riqueza muito maior de informações específicas”.

Com base nos estudos de Gohn (1997, 2006, 2011), Luchmann (2008), Tatagiba (2005), Cortês (2007), Magrani, (2014), Avritzer (2008, 2009, 2012), Cotta et al (2011), Gurgel e Justin (2013), Matias-Pereira (2010), Nascimento (2015) e Castells (2013), que tratam da participação na prática, reconhece-se que o empoderamento assumido por intermédio de participação híbrida, dentro do Estado democrático de direito, pode variar entre os caracteres de consulta, fiscalização e cogestão. Ao passo que são reconhecidas também a alienação ou a autogestão, onde ou apenas o Estado ou apenas a sociedade civil gerencia as atividades públicas. Uma síntese conceitual é estruturada no quadro 2:

Alienação	Ausência da participação da sociedade civil, como também de categorias de atores da sociedade política, nas tomadas de decisões públicas, refletindo centralização de poder na figura de uma autoridade ou de uma elite política dominante. Este tipo remonta à teoria do poder de soma zero, presente nas obras de Marx, Weber e Dahl (LEBRUN, 1981). Há o monopólio do poder de decisão nas mãos de poucos atores da sociedade política.
Consulta	Tipo de participação tímido, limitado ao âmbito opinativo, onde o Poder Público apresenta suas propostas para a sociedade civil findando levantar (consultar) a sua aprovação social. A sociedade civil não debate alternativas ou expressa novas demandas, ao passo que se limita a lançar opinião sobre propostas pré-estabelecidas pela sociedade política, a qual descentraliza informações, mas centraliza o poder decisório.
Fiscalização	Sociedade civil fiscaliza a eficiência e eficácia das ações governamentais já implementadas, por meio de informações disponibilizadas pelo Poder Público, como um processo de controle externo. Este tipo de participação social angariou forças com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, e a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011. A fiscalização por meio da participação social representa “uma atividade essencial para a prevenção da corrupção, fortalecimento da cidadania e da democracia” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 195). A fiscalização não diz respeito propriamente ao poder de decisão sobre políticas públicas, mas ao poder de fiscalização de seus resultados.
Cogestão	O Poder Público possibilita que as tomadas de decisões sejam realizadas (deliberadas) em conjunto com a sociedade civil e seus movimentos organizados, como uma forma de descentralização do poder decisório. Embora Gohn (2006) descreva que o caráter deliberativo não garante a implementação daquilo que foi deliberado ou proposto, tal prática possibilita maiores reflexões sobre demandas sociais e capacitação política dos cidadãos, cabendo ao Poder Público justificar a adoção ou não das decisões à sociedade civil, prática que impacta diretamente em sua capacidade de governabilidade.
Autogestão	Elaboração e implementação de solutivas a problemas sociais realizados pela própria sociedade civil e seus movimentos sociais, em que o Poder Público delega o poder decisório. Um dos principais exemplos recentes de tal prática é o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades do Governo Federal então comandado pelo Partido dos Trabalhadores - PT, onde as construções habitacionais cabiam às comunidades e associações da sociedade civil. De acordo com Nascimento (2015), o termo autogestão refere-se a um ideal de gestão coletiva onde as “alavancas do poder, os centros de decisão, de gestão e de controle, e os mecanismos produtivos sociais, políticos e ideológicos se encontram nas mãos dos produtores-cidadãos” (CONFERÊNCIA, 1978, apud NASCIMENTO, 2015).

Quadro 2 – Tipos de poder da participação social

Fonte: elaborado pelo autor.

Na prática, algumas limitações fazem-se presentes à participação social. Uma delas é de que atores mais fracos no elo participativo, especialmente quando não respaldados institucionalmente, encontram barreiras na tentativa de influenciar decisões públicas. Conforme March (2009), a mobilização dos fracos, quando estes invadem as prerrogativas dos fortes ausentes, ativa a ação destes para a restauração de posições. A participação social serve, mesmo que inicialmente de forma tímida, de contrapeso às escolhas políticas baseadas em ideologias partidárias ou interesses privados.

Críticas à democracia e sua ampliação também se fazem presentes na literatura, tanto que Weaver e Rockman (1993, p. 5) relatam que “*some writers have argued that it is precisely an overabundance of democracy that produces ineffective government*”. Com relação às críticas à participação social e ao seu empoderamento, Sánchez (2002) sintetiza algumas levantadas no contexto teórico e prático: aumento da lentidão das decisões; aumento de custos das decisões; provoca excesso de particularismos; provoca a erosão de instituições e de partidos políticos. Diante de tais críticas, constata-se que as principais preocupações estão vinculadas às despesas acarretadas pelo processo e a ameaça à continuidade das instituições representativas.

Contudo, as críticas carecem de um real estudo comprobatório de tais pontos, tendo em vista a dificuldade de se levantar a relação do custo com o benefício advindo de uma sociedade mais politizada e a despreensão das instituições de participação social em substituírem as estruturas representativas dadas pelo sufrágio universal. Até mesmo porque as práticas de democracia participativa acabam por culminar em formas representativas, já que nem toda a sociedade civil possui interesse em participar da vida pública e, salvo algumas experiências de democracia direta, a participação social acaba por ser institucionalizada. Assim, o que se precisa derrubar é o particularismo e privatismo do processo de decisões públicas para superação do *status quo* da política centralizada nas figuras governamentais. Disso advém a defesa da implementação de uma governança baseada na participação institucionalizada como forma de se aprimorar a governabilidade brasileira.

2.4 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Dentro do Estado democrático de direito, são identificadas instituições democráticas formadas tanto pela sociedade civil quanto pela sociedade política. Enquanto da primeira surgem instituições de participação social, conceito lançado por Avritzer (2008) para se referenciar à incorporação dos cidadãos e de suas organizações nas tomadas de decisões sobre políticas, da segunda advém a estrutura formal do Estado, composta pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

As instituições democráticas estão enraizadas nos preceitos do liberalismo. Tal pressuposto liberal dá a conotação à democracia de escolha autônoma, diferentemente daquelas autointituladas democracias onde o povo é convocado para escolher seus representantes a partir de uma lista aprovada pelo governo, fato que amplia as expectativas do sufrágio universal (BOBBIO, 2000). Reconhece-se, então, no Brasil um ambiente formado por instituições do regime democrático, formado pelas eleições diretas, separação dos poderes e corpo burocrático, e as instituições advindas de espaços de participação e que se relacionam constantemente com as primeiras em uma arena de cooperação e conflito. Precisamente no âmbito institucional é que são constituídas as guerras de posições, caracterizadas pelas lutas entre vários atores pelo poder sobre decisões públicas (FALEIROS, 2015). Enriquez (2007) afirma que o poder surge nas instituições, ou seja, “em qualquer conjunto formador que se refira a um saber teórico legitimado e que tenha por função garantir a ordem e um determinado estado de equilíbrio social” (2007, p. 61). E seriam estabelecidas relações de poder diante da dominação das instituições por intermédio de lutas sociais, com o objetivo de transformar ou manter o *status quo* de estruturas do corpo social.

Sob tais apontamentos, em nível municipal, conforme Carvalho (2002), muitas prefeituras experimentam formas alternativas de inserção da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo quanto aos orçamentos e obras públicas, maximizando a atuação do cidadão. Por isso, após uma breve descrição das instituições políticas, são realizados apontamentos sobre as principais instituições de participação social do Brasil, com destaque em seus desenvolvimentos nos municípios, nível o qual a pesquisa enfoca.

2.4.1 Instituições Políticas

As instituições políticas no Brasil são representadas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, principais responsáveis pelas funções do Estado. Neste contexto, entre os três poderes, advindos da tripartição de Montesquieu, há uma delimitação de atribuição para não haver controle de um sobre o outro, de modo a preservar a harmonia institucional. Diante da tríade, o que passam a ser diferenciadas são as funções do Estado e não as suas classes (BOBBIO, 2000), e tampouco a exigência de um regime democrático instaurado.

De acordo com Bobbio (2000), a divisão dos poderes pressupõe dois grandes princípios: legalidade e imparcialidade. A dependência do Executivo e do Judiciário das funções exercidas pelo Legislativo reflete a legalidade, ou seja, a impossibilidade dos primeiros em criarem normas gerais, salvo em casos excepcionais. Concomitantemente, o exercício da imparcialidade trata da distinção entre os órgãos, portanto, os atores em pleno exercício de uma das funções não exercerão as demais funções. Para tais realizações, em um Estado constitucionalmente democrático de direito, com sistema de governo presidencialista, como no caso do Brasil, a estrutura do Poder Executivo e do Poder Legislativo são determinadas por intermédio do sufrágio universal, enquanto o Poder Judiciário, embora sofra variedade em outros países, mantém-se fora de tal prática.

Cabe, nesse sentido, ao povo e aos seus representantes eleitos escolherem o modo de se atingir os objetivos do Estado, embasados inicialmente no texto constitucional. Mais precisamente, o Poder Legislativo é visto como a casa do povo por conter representantes variados de distintos papéis da sociedade, os quais interferem na configuração das normas gerais do Estado. Já os serviços públicos tornaram-se responsabilidade do Executivo. O Judiciário, por sua vez, atua como guardião da Constituição (JACOB, 2013). Este Poder não pode desequilibrar o sistema de pesos e contrafeios, restando-lhe cuidar para que tais políticas não lesionem ou ameacem o direito, excluindo juízos de qualidade ou de adequação. Assim, o Judiciário deve garantir a legalidade da política, com base nos preceitos constitucionais, sem esquecer a fomentação da participação social para induzir a democracia.

2.4.2 Instituições de Participação Social

A Constituição de 1988 abriu espaço para a participação representativa e direta, bem como para expressões da sociedade civil apresentadas pelos movimentos sociais, que, diferentemente de momentos anteriores da história do Brasil, passaram a possuir liberdade para manifestações. Desse modo, o cenário político brasileiro configura-se pela participação de atores de forma representativa, eleitos pelo sufrágio universal, filiados a uma legenda partidária de forma ideológica, e pela participação da própria sociedade civil, que nem sempre de forma organizada, manifesta-se de distintas formas, seja por movimentos sociais de rua ou pela tomada de espaços institucionalizados.

Partindo de um estudo sobre experiências internacionais de participação, Fernández aponta que o informe do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (2001, apud FERNÁNDEZ, 2010, p. 23) destaca a importância dos seguintes pontos: “a) novos instrumentos que vinculem a participação a processos de tomada de decisões; b) instrumentos que implementem formas mais flexíveis de participação; e c) instrumentos que incluam a população não organizada”. As experiências principais no país são dadas pelo desenvolvimento: dos conselhos gestores de políticas públicas, com raízes em experiências na área de saúde antecedentes à Constituição Federal de 1988; do orçamento participativo, experiência iniciada em nível municipal, mas que se expandiu pelo país e afora; e pelas conferências temáticas, praticadas em algumas áreas temáticas públicas especialmente neste novo século.

Conforme salienta Melo (2008, p. 13), “cada área temática (*issue área*) exibe um padrão específico de interação estratégica entre os atores e uma estrutura de conflito político característica”. Desta forma, suscitam-se cooperações e conflitos nas relações sociais em busca de interesses difusos manifestadas nas instituições públicas. Por isso, as experiências de participação social costumam ocorrer enfocadas em temáticas específicas, como aquelas voltadas para educação ou saúde. Em conjunto, as experiências institucionalizadas advindas desde os anos de 1990 e os movimentos sociais passaram a representar papéis primordiais para o desenho de agendas políticas, conforme será tratado nos tópicos a seguir.

2.4.2.1 Orçamento Participativo

O orçamento participativo é considerado como a primeira experiência da sociedade contemporânea de mecanismo local para decisão sobre alocação de recursos de forma democrática e participativa, sendo apontado o Partido dos Trabalhadores – PT como o principal agente de tal inovação (SÁNCHEZ, 2002). A ideia surgiu durante os anos de 1980, dentro das associações comunitárias em Porto Alegre/RS, como resposta à proposta de conselhos populares do então prefeito, sendo implementada na gestão de Olívio Dutra, do PT, por intermédio da Coordenação de Relações com a Comunidade (AVRITZER, 2009). Conforme Avritzer (2009, p. 201), o orçamento participativo pode ser definido como uma “política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”. O autor complementa ainda que o processo é feito mediante duas etapas: uma realizada pela participação direta dos atores interessados e outra pela constituição de um conselho delegado pelos atores.

Essa experiência estendeu-se para diversos municípios do país e também para outros países, como Argentina, Chile e Portugal. O fato de o orçamento participativo ter se desenvolvido no período de ascensão do neoliberalismo reflete a luta e perseverança do povo em confrontar o poder advindo das relações entre grandes corporações empresariais, as quais Borón (2001, apud Sánchez, 2002) denomina como os “novos Leviatãs”. Precisamente, os casos práticos de orçamento participativo estão baseados na existência de movimentos de atores comunitários e adequação da forma institucional de participação social (AVRITZER, 2009).

A experiência de orçamento participativo de Porto Alegre/RS, que despertou a atenção de diversos pesquisadores sobre participação na democracia brasileira, fora referida por Souza-Santos (2014, p. 105) como uma “verdadeira administração popular, assente numa prática consolidada de democracia participativa”. A característica peculiar do orçamento participativo em relação aos conselhos gestores é de que aquele possibilita uma abertura participativa maior aos cidadãos, os quais podem participar sem vínculo associativo, podendo ser encarado como uma forma de cogestão ou de partilha de poder (CORTÊS, 2007; AVRITZER, 2008) entre a sociedade política e a sociedade civil. Entretanto, não houve uma absorção de tal política como de Estado – a nível nacional, passando comumente a ser implementada como política

de governos dispersos pelo país, fato que remota a preocupações com relação à instituição de metodologias permanentes de participação social.

2.4.2.2 Conselhos Gestores

Da abertura para a participação social das decisões públicas inaugurada pela Constituição Federal de 1988 efetivam-se os conselhos gestores de políticas públicas como espaços de articulação da pluralidade social no direcionamento do Estado. Os conselhos gestores fazem parte de um modelo de desenvolvimento implementado por todo o mundo, como forma de implementação da governança no setor público, pela maior participação dos cidadãos na busca de soluções para problemas públicos, bem como, para o desenvolvimento político dos indivíduos (GOHN, 2006). Por isso:

Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. (...). Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas públicas sociais que possibilitam o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2006, p. 07).

Os conselhos gestores podem ser considerados resultados das demandas da sociedade civil em favor dos interesses coletivos e da busca de inserção de classes no cenário político. Pesquisas apontam que os conselhos em destaque ao longo da história foram o de Comuna de Paris, primeira experiência de governo operário, os sovietes russos e os conselhos de Turim, objetos de pesquisa de Antônio Gramsci (GOHN, 2006).

No Brasil, as experiências com os conselhos no decorrer do século XX foram: os criados pelo Poder Executivo para intervir com as organizações populares; os populares, organizados pela sociedade civil para mediar relações com o poder público; e os institucionalizados, fomentados por leis, a exemplo, os conselhos gestores (GOHN, 2006). Estes objetivam criar espaços democráticos expoentes de encontro e diálogo sobre políticas públicas entre diferentes atores, como exercício de cidadania.

Nesse contexto, os conselhos gestores são apresentados como espaços fecundos para o desenvolvimento, a elaboração, o controle, a fiscalização e a

continuidade de políticas públicas, onde a sociedade civil insere seus interesses na ressignificação do processo de fazer política, bem como, para a efetivação dos direitos políticos dos cidadãos. Assim, a sociedade civil pode vir a participar do desenho institucional²⁵ das políticas públicas, a fim de garantir que interesses coletivos sejam manifestados na realidade local e na construção de um novo Estado social.

Conforme assinala Luchmann (2008, p. 89), os conselhos constituíram “um exército de conselheiros, o que inaugura novas formas de representação da sociedade civil junto ao campo institucional”. Durante os anos de 1990 e 2000, além de legislações específicas com foco na regulamentação dos espaços institucionais, diversos estudos foram realizados na tentativa de se levantar os resultados do arcabouço organizacional dos conselhos gestores de políticas públicas, com base em levantamento de experiências pelo país. Basicamente, os conselhos gestores objetivam, em seus regulamentos, um espaço institucional formado por representantes do Poder Executivo e por representantes da sociedade civil, em um desenho institucional de partilha de poder. Um fator positivo de tais legislações é o condicionamento de transferência de recursos federais para as subnacionais à criação de conselhos de acordo com suas determinações (CORTÊS, 2007).

Entretanto, o processo participativo dos conselhos está condicionado à posição favorável ou não das autoridades em relação à participação (CORTÊS, 2007). Assim como o sucesso do modelo de desenho institucional de baixo para cima do orçamento participativo, Avritzer (2008) demonstra a possibilidade de sucesso do modelo de partilha de poder dos conselhos gestores. O autor descreve algumas experiências de sucesso como a do conselho de saúde de Belo Horizonte/MG, um dos mais antigos do país, criado em 1991, o qual teve como episódio a eleição para a presidência de um representante da sociedade civil. Já o de Porto Alegre/RS, criado em 1992, não considera prestadores de serviços como representantes da sociedade civil, excluindo o setor empresarial do segmento social. Em São Paulo, a criação do conselho de saúde antecede a lei regulamentadora, pois foi criado em 1989 na gestão de Luiza Erundina, do PT, com composição paritária. Este entrou em conflitos diversos

²⁵ De acordo com Marques (2010, p. 141), o desenho institucional representa, além da estruturação das crenças ideológicas, dos sistemas eleitorais e das responsabilidades jurisdicionais, as relações de poder entre o Executivo, Legislativo e Judiciário e as “formas de interação do Estado com os cidadãos e os movimentos organizados da sociedade civil”. Conforme descreve Avritzer (2008, p.44), o desenho institucional varia em três aspectos: “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação”.

com o governo de Paulo Maluf, do Partido Progressista Reformador – PPR e, posteriormente, do Partido Progressista Brasileiro – PPB, entre 1993 e 2000 devido às suas políticas de privatização, implicando na suspensão de recursos federais para o município (AVRITZER, 2008).

2.4.2.3 Conferências Temáticas

As conferências nacionais existem desde os anos de 1940, quando Getúlio Vargas realizou a primeira conferência nacional de saúde (AVRITZER, 2012), todavia, efetivamente, houve uma considerável ampliação durante este novo século devido às conferências promovidas pelo PT. Avritzer (2012, p.8) define-as como espaços de “deliberação sobre políticas públicas no nível nacional de governo que são convocadas pelo Governo Federal e organizadas nos três níveis da Federação”. Apenas em nível nacional, de acordo com o autor, foram realizadas aproximadamente 74 conferências entre 2003 e 2010, com participação de 6,5% da população brasileira. Possivelmente influenciadas pelas experiências do Fórum Social Mundial²⁶, estas conferências refletem sinais de mudanças da configuração de cima para baixo estabelecidas para os instrumentos institucionalizados de participação.

Com a instituição das conferências nacionais, as mobilizações e os movimentos sociais passam a estruturar uma forma institucionalizada de participação em temáticas como saúde, educação e assistência social. Muito embora haja um perfil homogêneo participativo quantitativamente superior – formado por camadas populacionais com renda e escolaridade média – as conferências deste século representaram a maximização do poder deliberativo da sociedade (AVRITZER, 2012).

As conferências nacionais possibilitam a aproximação da sociedade civil da sociedade política no instante de debate sobre políticas públicas dentro das áreas temáticas. Nestas, a sociedade civil contribui com a formação de planos²⁷ temáticos,

²⁶ Inicialmente desenvolvido em Porto Alegre em 2001 e, posteriormente, com edições no exterior, o Fórum Social Mundial trata de um espaço popular para discussão sobre alternativas à globalização neoliberalista. Visa, nas palavras de Souza-Santos (2014, p. 291), à “globalização de um desenvolvimento democraticamente sustentável, das solidariedades e das cidadanias, de uma prática ecológica que não destrua o planeta, e de uma sociedade global que só aceite o comércio livre enquanto comércio justo”.

²⁷ Registra-se, para fins metodológicos, que o termo “plano” será adotado como semelhante ao “planejamento”.

como planos municipais, estaduais e nacionais de saúde, educação e assistência social. Contudo, o acompanhamento posterior das decisões tomadas ocorre de forma mais efetiva nas regiões onde as demais formas institucionalizadas de participação, como os conselhos gestores, são bem estruturadas (AVRITZER, 2012).

2.4.2.4 Movimentos Sociais

Os movimentos sociais merecem relevante destaque quando o assunto é relação de poder entre sociedade civil e política. Principalmente a partir do aumento populacional urbano durante os anos de 1970, aliado ao caráter mais liberal do presidente Geisel, quando foi possível a expansão dos movimentos sociais urbanos, como o Movimento de Moradores e Favelados (CARVALHO, 2015). A conceituação de movimentos sociais traz um imenso desafio aos cientistas sociais por abarcar diferentes dimensões como crenças, valores e diferenças internas.

Conforme Melucci (1989, citado por GOHN, 1997), “os movimentos sociais são difíceis de definir conceitualmente e há várias abordagens de difícil comparação”. Para iniciar uma definição de movimentos sociais, é preciso distingui-los de subdivisões recorrentes, como grupos de interesses. Interesses em comuns são características dos movimentos, mas não únicas, tendo em vista que é preciso ter um papel homogêneo dentro do grupo. Também é necessário considerar que ações coletivas como rebeliões, invasões e lutas armadas são estratégias de movimentos sociais, e não o movimento em si. Gohn (1997, p. 251) conceitua movimento social como:

[...] ações sociopolíticas constituídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil.

A origem dos movimentos sociais advém de ações históricas de movimentos específicos em espaço de tempo determinado ou de luta social de caráter cíclico. Por mais que todos pertençam a uma classe social, não há uma característica limitada à luta de classes ou luta contra o capitalismo exclusivamente. Afinal, os movimentos sociais apresentam demandas diversas. Não é possível também analisar os

movimentos sociais como pertencentes apenas às classes subalternas, pois os setores dominantes também se mobilizam, seja em oposição às demais classes ou entre sua própria estrutura.

Os movimentos têm sempre caráter político e estão comumente relacionados às entidades sociopolíticas. Enquanto estruturados, possuem bases demandárias, assessores e lideranças. Alguns analistas consideram que os movimentos evoluem ao ponto de se institucionalizarem em organizações como ONGs, partidos políticos, sindicatos e igrejas. A mudança social envolve a ação individual e coletiva, que é motivada pela comunicação, com destaque aos meios oportunizados com o avanço da tecnologia.

Os movimentos sociais são compostos de elementos internos, tratam-se das demandas, reivindicações e repertórios. Para haver uma demanda, é necessária uma carência não atendida ou projetos utópicos. Sua composição ainda é embasada nas origens sociais ou nos princípios articulatórios que os aglutina, além da sua localização geográfico-espacial. Neste contexto, podem ser levantados os movimentos dos camponeses, dos guetos pobres ou movimentos ecológicos. O seu poder é mensurado a partir das relações com o conjunto de atores.

Em relação às suas organizações, os movimentos sociais podem ser tanto informais quanto formais. São formais quando realizam reuniões, petições, congressos, entre outros, e informais quando fazem invasões, acampamentos, ocupações. Frente à diversidade de interesses e amplitude de classes dos movimentos, pode-se concluir que o tipo de ação social envolvida será o seu determinante. Algumas categorias são destacadas: movimentos que possuem ideologias baseadas em instituições sociais (partidos, igrejas); natureza humana (gênero, raça); problemas sociais (saúde, educação); ideologias (utopias marxistas, anarquistas); ou conjuntura das políticas de uma nação (alteração de regime político).

Dentre as características atuais em comum, de acordo com Castells (2013), os movimentos sociais apresentam: conexão em rede de diversas formas, a exemplo o uso de internet e telefone celular que maximizam a amplitude de participação e se estendem aos espaços físicos; são locais e globais, pois ao mesmo tempo em que se iniciam localmente, envolvem-se com o mundo inteiro em uma consciência coletiva sobre os problemas da humanidade; a passagem da indignação à esperança é feita de forma autônoma, sem liderança estabelecida, em assembleias ou comitês; e pretendem modificar o Estado, mas não se apoderar deste, na priorização de uma

democracia em rede de interação. As comunicações em rede acontecem especialmente por meio dos sistemas virtuais de comunicação, que induzem também a interação face a face e a ocupação de espaço urbano. Destaque para as mobilizações de junho de 2013²⁸, inflamadas por movimentos sociais, as quais obtiveram conquista de propostas diante da força social expressa nas ruas.

É importante analisar a influência dos movimentos sociais na transformação do cenário do Estado, tendo em vista que este dificilmente tende a concordar com um movimento que notadamente contraria-se ao sistema vigente. Em outras palavras, para Castells (2013, p. 176) “a influência dos movimentos sociais sobre a política e os programas de governo depende amplamente de sua contribuição potencial para as agendas preestabelecidas dos atores políticos”. Há, então, um contraste entre falta de representatividade política no seio do movimento social e da vontade do povo em essência. Assim, independentemente da efetividade das demandas dos movimentos sociais, o seu objetivo principal é de ampliar a conscientização dos cidadãos sobre os rumos de seu país.

2.5 REGULAMENTOS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, a qual representa a principal regra formal do jogo político²⁹, estabelece as formas de seu exercício pelas democracias representativa e participativa. Dentre seus artigos sobre participação, merecem destaque: iniciativas populares de projetos de lei e o princípio da participação de cooperações e de associações representativas no planejamento governamental estipulado pelo art. 29; o caráter democrático e descentralizado da administração quanto à seguridade social previsto no art. 194; a participação social expressa no art. 198, o qual descreve a participação da comunidade nos serviços públicos de saúde,

²⁸ Desencadeadas pela organização do Movimento Passe Livre, as Jornadas de Junho reuniram milhares de pessoas nas ruas em todo o Brasil durante o mês de junho de 2013. Inicialmente, a pauta das reivindicações era contra o aumento das tarifas do transporte público em São Paulo, mas, com o apoio da sociedade civil, as manifestações se expandiram para diversas cidades do Brasil, incorporando outras pautas como questões relacionadas à diversidade sexual, melhorias na educação e na saúde pública, entre outros. As Jornadas de Junho “perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir, não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos” (ROLNIK, 2013, p.09).

²⁹ As regras formais do jogo político são compreendidas como as “chances de sobrevivência política e de exercício de poder em suas várias dimensões” (MELO, 2008, p. 14).

no art. 204, na área de assistência social, e no art. 216, no Sistema Nacional de Cultura; dentre outras citações. Com isso, foi aberto um caminho para o advento de diversas legislações específicas ao final do século XX e começo deste novo milênio que regulamentam a participação social nas áreas temáticas públicas, com destaque à assistência social, à cultura, à educação, ao esporte, ao meio ambiente, ao planejamento e à saúde.

Sobre assistência social, é reconhecido um apanhado considerável de regulamentação legislativa ramificado em assuntos específicos, como a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe da organização da área no país, regulamentando os conselhos de assistência social, também de caracteres deliberativos, e as conferências temáticas, e a Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, a qual cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. A temática de assistência social espelha interesses de diversas categorias da sociedade civil, os quais são refletivos nas arenas em processos de conflitos e cooperações sobre implementação de políticas públicas, incluindo atores advindos de entidades filantrópicas com o objetivo de prestarem serviços públicos sob financiamento público.

Com relação à cultura, em 23 de dezembro de 1991, foi instituída a Lei nº 8.313, que, em seu art. 31, estabelece a institucionalização dos conselhos nos três entes federativos, “com a finalidade de garantir a participação comunitária, a representação de artista e criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a organização nacional sistêmica da área” (BRASIL, 1991, on-line). Reflete a lei a preocupação em reunir os profissionais da área para discussões a respeito do fomento das atividades culturais, incluindo a preservação patrimonial, os projetos culturais e as atividades artísticas, em um país com uma pluralidade cultural.

A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Leis das Diretrizes e Bases da Educação – LDB – estabelece critérios para a democratização da gestão educacional. Assim, a LDB garante à comunidade o seu direito de participar das decisões sobre políticas públicas educacionais. Esta área possibilita uma grande proximidade do Estado com a sociedade civil, visto que a obrigatoriedade do ensino fundamental leva à ampla camada da sociedade a estar diariamente em contato com as instâncias prestadoras de serviços públicos, na figura das escolas. Reforçando ainda mais a necessidade da gestão democrática da escola, o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e renovado em 2014, elenca dentre os seus objetivos a democratização de ensino pela participação dos

profissionais e da comunidade nas decisões escolares, para fortalecimento da autonomia escolar.

Nas áreas de esportes e de meio ambiente também foram regulamentadas legislações com destaque especial à criação de conselhos gestores. Como a Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, que resgata os preceitos de preservação ambiental do art. 225 da Constituição, e a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, a qual visa à garantia da prática desportiva. Embora, assim como a área de cultura, não tenham relativo destaque do empoderamento da participação social, todas elas possuem amparos legais que possibilitam aos seus gestores o desenvolvimento de experiências de inclusão social nas tomadas de decisões.

Quanto ao planejamento urbano, foi instituído o Estatuto da Cidade, o qual regulamenta os planos diretores e a participação social sobre políticas públicas urbanas. Tal lei veio a regulamentar os art. 182 e 183 da Constituição, enfatizando a gestão democrática da cidade. Conforme seu art. 43:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; V – (VETADO) (BRASIL, 2001b, on-line).

O Estatuto da Cidade representa um avanço das lutas pela reforma urbana, pois fornece instrumentos capazes de materializar o direito à cidade (BASSUL, 2002). A reforma urbana envolve os temas de conquista do direito à cidade, a gestão democrática da cidade e a função social das propriedades. “No Brasil, a luta pela chamada ‘reforma urbana’ nasceu do abismo que divide os espaços (às vezes contíguos!) reservados aos ricos e aos pobres em nossas cidades” (BASSUL, 2002, on-line). Visto desta forma, o Estatuto contribuiu sobremaneira para a positivação de demandas sobre maior igualdade social e sobre participação social no início do novo milênio.

Por fim, na área de saúde, por intermédio da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, fora instituída a participação social em conferências e em conselhos de saúde, espaços nos quais deve haver a inclusão de usuários e de segmentos organizados da sociedade civil. Tais instâncias colegiadas seriam responsáveis por elaborar propostas de políticas de saúde e avaliar a sua situação, em conjunto com o

Poder Executivo. A lei pode ser considerada um marco regulatório no empoderamento jurídico da sociedade civil com relação às tomadas de decisões sobre políticas públicas, uma vez que o § 2 do art. 1º prescreve o caráter permanente e deliberativo dos conselhos de saúde.

O fortalecimento do Ministério Público, nesse intermédio, contribuiu com iniciativas de ações diretas de inconstitucionalidade, ação popular e ação civil pública, instrumentos de representação política (CARVALHO, 2015). A instituição de leis que visam ao aperfeiçoamento e ao controle da Administração Pública também contribuiu com maior abertura para a sociedade civil questionar as ações governamentais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011.

Entretanto, desde a década de 1990, a implementação das regras formais do jogo político passou a ser influenciada pelo gerencialismo público, iniciado ainda no governo presidencial de Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional – PRN, e aprofundado no governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, e o neoliberalismo, composto pelo tripé desregulamentação, privatização e abertura de mercados. Logo, as relações nas arenas políticas, cujo equilíbrio dar-se-ia pelo poder entre um grupo frente aos demais grupos de interesses, foram influenciadas pelas práticas do modelo neoliberal praticado, o qual defende a implementação de modelos de democracia representativa.

Diante da ascensão do PT ao poder em 2003, a expectativa era de que fossem implementadas políticas mais participativas, visto a trajetória do partido em níveis municipais. Porém, o PT, embora tenha implementado o orçamento participativo em governos municipais e proposto a Política Nacional de Participação Social³⁰ em 2013, não logrou êxito em abarcar em sua agenda a instituição de um modelo administrativo mais democrático como alternativa ao gerencialismo assente desde os anos de 1990.

Em suma, verifica-se que o Estado está capacitado juridicamente em promover a participação social, mas a efetivação de canais participativos e a distribuição de poder nas relações entre Estado e sociedade civil varia dentre os entes federativos. Em uma sociedade de baixo capital social onde a tendência é a de que

³⁰ Instituída em 23 de maio de 2014 por meio do decreto presidencial nº 8243 pela presidente Dilma Rousseff, a PNPS estabelecia e regulamentava formas institucionalizadas de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, constituindo mais um espaço participativo de expressão democrática. No entanto, foi derrubada pela maioria dos deputados da Câmara dos Deputados no mesmo ano.

não haja força social suficientemente mobilizada para revolucionar o sistema participativo, a capacidade das instituições democráticas no desenvolvimento de espaços participativos mais igualitários condiciona as cooperações comunitárias sobre temáticas públicas, como a elaboração de seus planejamentos governamentais.

3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

3.1 PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA NA ADMINISTRAÇÃO

Dentro da ciência da administração, o planejamento recebeu um mérito que anteriormente nenhuma outra ciência havia empregado, vinculando-o às suas principais prerrogativas. Desde as abordagens clássicas da administração privada desenvolvidas, sobretudo, por Frederick Winslow Taylor e Henri Fayol no início do século XX, até as novas abordagens iniciadas na década de 1990, o princípio do planejamento ronda as perspectivas de administração de organizações. Mas, antes mesmo da ascensão da administração como ciência durante o referido século, estudos anteriores dentro da ciência política já refletiam a urgência de sistematização do saber sobre administração dos negócios públicos, como o texto escrito em 1887 denominado *The study of administration* de Woodrow Wilson (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014).

Chiavenato (2014) confirma o destaque dado ao planejamento dentro da administração ao defini-la como o planejamento, a organização, a direção e o controle das atividades de uma organização. Para Lopes (1990, p. 24), o planejamento compreende “num sentido lato, em processo que estabelece objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos”. Já nas palavras de Paludo e Procopiuck (2014, p. 08), o planejamento realizado dentro de organizações trata de “definir objetivos, escolher estratégias e traçar planos de ação para fortalecer a ação coletiva e assegurar a execução. [...] na procura de solução dos problemas, com vistas a aproveitar as oportunidades com eficiência, eficácia e constância”.

Em relação à estratégia considerada dentro do conceito de planejamento de Paludo e Procopiuck (2014), a mesma é descrita pelos autores com base em sua aplicabilidade na Grécia Antiga, onde a palavra se referia “à arte de ser general, liderar exércitos e destruir inimigos” (p 140). No mundo dos negócios, o termo tende a ser aplicado como muito próximo à competição, cuja estratégia refere-se precisamente como o “caminho que a organização segue para sobreviver. É uma busca deliberada por um plano de ação que permita desenvolver, e continuamente ajustar, uma vantagem competitiva da organização sobre seus concorrentes” (SOBRAL; PECCI,

2008, p.40). Sobral e Peci (2008) ainda relatam que a estratégia deve ser dinâmica e flexível, permitindo detectar oportunidades e ameaças ao longo do processo, especialmente no instante da implementação estratégica e do controle estratégico. Junto do planejamento estratégico, estas duas etapas constituem a administração estratégica, de acordo com a figura 1:

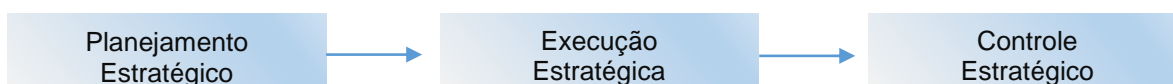


Figura 1 – Etapas da administração estratégica
 Fonte: adaptado de Sobral e Peci (2008).

Chiavenato (2014) considera que o planejamento estratégico busca responder questões sobre o motivo da existência das organizações e as formas de ações adotadas por elas no ambiente social, cujo processo acarreta na elaboração de um plano para guiá-la durante três a cinco anos. Posteriormente, a delimitação do planejamento em nível estratégico guiará as atividades realizadas pelos demais tipos ou níveis de planejamento, os quais estarão envolvidos na implementação das decisões tomadas no planejamento organizacional.

Com relação à aplicabilidade do planejamento estratégico, seja no setor privado ou público, não existe um consenso entre os pesquisadores sobre as suas etapas, variando entre inicialmente realizar um diagnóstico da situação atual ou até mesmo delimitar a missão. Mas, basicamente, as etapas refletem o desenvolvimento de estratégias para se atingir determinados objetivos, com base na atual realidade organizacional. Explicando melhor, um exemplo são as etapas propostas por Paludo e Procopiuck (2014), exposto na figura 2:



Figura 2 – Etapas do planejamento estratégico
 Fonte: Adaptado de Paludo e Procopiuck (2014).

Embora os preceitos da administração científica advinda do século XX estejam mais vinculados aos cenários da gestão privada, para a função do planejamento, muitos pressupostos prescritos por tal ciência podem ser empregados ao setor público. Contudo, deve-se ter em mente a conjuntura legislativa do Estado e as características da administração pública no instante em que se busca adotar

ferramentas do setor privado, a fim de adaptá-las com base nos interesses de cidadãos, e não de clientes. Tanto que as empresas privadas, mesmo que tenham evoluído para uma administração mais participativa³¹, possuem premissas mais centralizadoras em se tratando de decisões estratégicas.

Por isso, as características de cada etapa do planejamento estratégico sofreriam variações conforme a postura filosófica e as tipologias das organizações. Neste ponto, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) categorizam dez tipos de escolas de pensamento, com enfoque no ambiente empresarial, dentro de três agrupamentos: escolas prescritivas, descritivas e de configuração. Embora a maioria aponte a centralidade da tomada de decisão na figura de um executivo principal ou dirigente, dentre as descritivas, a escola de poder reflete a dinâmica presente no contexto governamental, pois considera o poder como exercício de influência nas instituições e não apenas econômico, contribuindo com a introdução à temática do planejamento estratégico no setor público, ora denominado de planejamento governamental.

A escola de poder abarca o processo de negociação como composto pelo micropoder e o macropoder. A teoria da escola define o micropoder como aquele formado pelos atores de dentro da organização – analogicamente os políticos e burocratas na administração pública, e o macropoder advindo da interdependência da organização com o ambiente – analogicamente a sociedade civil, composta pelos cidadãos, empresas, organizações sociais, entre outros. Comparativamente aos conceitos de Foucault, o micropoder da escola remonta ao macropoder do autor, ao considerar o poder advindo de forma interinstitucional; enquanto que o macropoder da escola comparar-se-ia ao micropoder de Foucault, pois deste advém a tese de dispersão do poder no ambiente social.

O vocábulo da escola de poder inova ao propor experiências relacionais entre os poderes descritas como “redes”, compostas pelas inter-relações entre organizações; “alianças estratégicas”, formadas por arranjos cooperativos; e “terceirização estratégica”, que trata da contratação daquilo que poderia ser feito pela própria organização (MINTZBERG; AHLSTRAND, LAMPEL, 2000). E precisamente a temática de organização abordada é primordial para a compreensão das relações entre sociedade civil e política, pois a sociedade contemporânea está estritamente

³¹ Com distinção significativa de participação em relação ao apresentado para o setor público, visto que tal participação no setor privado pode embasar-se na simples participação dos funcionários nos lucros empresariais.

formada pelo sentimento de pertença a diferentes tipos de organizações sociais, desde as estruturas familiares até as organizações com fins lucrativos ou não. No entanto, os preceitos da escola estariam mais vinculados aos novos modelos de planejamento governamental, possíveis de serem compreendidos a partir da explanação do planejamento governamental ortodoxo.

3.2 ORTODOXIA E NOVOS MODELOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Não há possibilidade de se pensar em Estado ausente de planejamento, visto a complexidade que tal organização adquire em sua estrutura. A novidade contemporânea, conforme Lopes (1990), é o planejamento apresentado como técnica superior de governo. A formação do planejamento governamental pode ser influenciada por diferentes atores componentes da sociedade política – como os atores políticos e técnicos dos três poderes, e da sociedade civil – representada por seus movimentos (organizados ou não). Todos, na arena política, fundamentam relações de poder. Este somatório de relações sociais exige do Estado instrumentos de coordenação para, conforme Paludo e Procopiuck (2014, p. 02), realizar uma evolução “com vistas a somar esforços, ampliar parcerias e incorporar soluções que garantam a melhor alocação dos recursos públicos para satisfazer as necessidades coletivas, e assim devolver à sociedade a confiança em suas instituições”.

Durante o século XX, segundo Paludo e Procopiuck (2014), desenvolveram-se três principais vertentes ortodoxas do planejamento governamental: a vertente das economias centralizadas inaugurada na Rússia em 1928; a vertente dos países do Terceiro Mundo como processo de industrialização rápida – também realizada de forma centralizada; e o planejamento indicativo, pela busca de maior eficiência do setor econômico – tido como economias de mercado. Tais formas de planejamento governamental comumente se embasaram em tentativas de aplicar modelos racionais de decisões como forma de política ótima.

Na prática, o planejamento racional ou ortodoxo seria aplicável em alguns cenários empresariais devido à contingência dimensional e previsível das relações micro. No entanto, encontraria limitações, sobretudo, no ambiente público. Afinal, o planejamento ortodoxo falha por não levar em consideração o processo político

formado por dois aspectos fundamentais: poder e cooperação (LOPES, 1990). Nas palavras de Lopes (1990, p. 35):

Qualquer que seja o ambiente dentro do qual se desenvolva o Planejamento, o poder político tem que ser levado em consideração, caso contrário, a implementação do Planejamento formulado não ocorrerá, levando-o ao mesmo fim de tantos outros estudos: um confortável descanso na prateleira. [...]. No que tange à cooperação, já ficou historicamente demonstrada a impossibilidade de execução sem colaboração dos interessados no processo de Planejamento. Ora, sem uma participação expressiva dos executantes na etapa de formulação, é muito difícil, se não impossível, obter-se um comprometimento, um engajamento dos participantes.

Em outras palavras, a formulação do planejamento precisa incluir em sua estrutura características que garantam não apenas a sua eficácia, como também a efetividade quando nos instantes da execução e do controle. Caminho apenas trilhado com a consideração das relações de poder e de cooperação intrínsecas às relações sociais estabelecidas nos ambientes organizacionais.

Por isso, novos modelos de planejamento foram lançados para superação dos limites advindos da ortodoxia racional. Lopes (1990) aponta que dentre os modelos inovadores de planejamento que visam a superar as limitações da ortodoxia, merecem destaque o sistêmico e o comunicativo. Entretanto, durante a década de 1990, o planejamento estratégico situacional – PES, proposto por Matus (1996a), vem ao encontro das demandas do planejamento no ambiente público.

O modelo sistêmico inovou ao substituir o reducionismo de ações restritas pelo expansionismo fenomenal, ou seja, o raciocínio analítico praticado pelo racionalismo evoluiu para um processo integrativo e sintético (LOPES, 1990). Dentro da ciência da administração, a teoria sistêmica é considerada uma abordagem descritiva e explicativa, inicialmente proposta pelo biólogo Ludwing von Bertalanffy durante a década de 1920, com destaque apenas na segunda metade do século. A teoria dos sistemas busca apresentar a integração entre os diversos ramos das ciências como um conjunto completo interdependente, composto das seguintes premissas (CHIAVENATO, 2014): sistemas existem dentro de outros sistemas; são abertos às trocas de informações; e suas funções dependem da estrutura dentro do meio ambiente.

Os planejadores advindos do movimento sistêmico partem da falha do planejamento ortodoxo em não considerar o sistema como aberto. Por isso, descrevem que o planejamento tem serventia em agir sobre o ambiente, formado por

um conjunto de subsistemas, devendo situar seus objetivos sobre os sistemas em que pretende interferir (LOPES, 1990). As organizações não podem mais ser encaradas como sistema fechado por fazerem parte de uma sociedade maior da qual são dependentes e com a qual realizam uma retroação.

Outra forma de se confrontar o planejamento ortodoxo é pelo comunicativo, defendido principalmente por Habermas (LOPES, 1990). Como o próprio nome refere, o modelo busca uma maior reflexão social sobre as direções a serem tomadas para resolver os problemas existentes, por meio da eliminação de um comando central e abertura para atividades políticas mais amplas. A viabilidade para tal modelo seria dada pela justaposição de unidades decisórias menores, que juntas formariam uma rede ampla de comunicação. O modelo comunicativo busca resultados concretos e, em curto prazo, com ênfase nas estruturas de poder, deixar o racionalismo em segundo plano e abandonar o centralismo de comando. Daí advêm as críticas ao planejamento comunicativo, por não apresentar metodologias operacionalizáveis do arcabouço do processo e apresentar hiatos entre os problemas constantes na sociedade e a capacidade de solução (LOPES, 1990).

Por último, tem-se o planejamento estratégico situacional, proposto por Carlos Matus durante a década de 1990. Sua pesquisa ascende da análise de um governo presidencial no Chile, cujo planejamento ortodoxo em desenvolvimento falhou em três balanços ou cintos propostos pelo autor, de acordo com o apresentado no quadro 3:

Cintos de governo	Disfunção	Consequências
Respostas às demandas políticas dos atores diversos.	Manejo deficiente do balanço de gestão pública.	Falhas estruturais da democracia, concentração de poder político e administrativo e ineficiência no combate à corrupção.
Manejo das variáveis econômicas.	Manejo político deficiente do balanço da gestão macroeconômica.	Repúdio do cidadão em relação à política econômica proposta.
Intercâmbio de problemas específicos, enfrentamento dos problemas públicos de forma eficiente e eficaz.	Manejo deficiente do balanço de intercâmbio de problemas.	Incapacidade em agir diante de problemas de ordem dos serviços públicos como transporte, segurança, educação, etc.

Quadro 3 – Cintos de Governo segundo Matus

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Matus (1996a).

Isso porque o governo analisado não considerou que os planos não dependem unicamente da ideologia do governante, mas das circunstâncias e do cenário em que os planos são executados. Assim, passou a defender o PES, definido como um instrumento de tratamento de problemas sociais por ações predefinidas,

cujos efeitos incidem mais no futuro que no presente, considerando a existência de vários atores dotados de capacidade de planejar (MATUS, 1996a). Ou seja, no reconhecimento da existência do “eu” e do “outro” o governo é obrigado a perceber seus recursos de poder e econômico e desenvolver uma alta capacidade tecnopolítica – formada pelos recursos técnicos e políticos disponíveis para atendimento dos três cintos.

Segundo Matus (1996a, p. 68), “é impossível estabelecer qualquer distinção nítida entre sujeito planejador e objeto planejado: ambos se confundem e não são independentes”. Por isso, o governo, ainda que mais importante, é um dos atores participantes do processo de planejamento, responsável por coordenar as negociações conflitivas e cooperativas para um consenso. Matus (1996b, p. 119) descreve que a estratégia “é sempre, em última instância, uma questão de força e poder, relação de forças e relação de pressões”.

Visto assim, toda estratégia é situacional; uma arte de lidar com a incerteza advinda do jogo interativo entre os homens para explorar a construção do futuro (MATUS, 1996b). A estratégia poderia desenvolver-se com base em interações cooperativas, opositivas ou de confronto, sendo que os dois primeiros tipos pertencem à realidade do jogo democrático, que, quando não arquitetado de forma moderada, resulta no terceiro tipo, o confronto violento, tal qual as características apresentadas pelo quadro 4:

	Cooperação	Oposição	Confronto Violento
Contexto	Confiança.	Confronto; Desconfiança.	Violência; Animosidade.
Estratégia	Persuasão; Sedução; Transparência.	Mediação de Força; Protesto; Reclamação.	Mediação violenta de forças; Ameaça; Intimidação.
Objetivo	Acordo.	Imposição da maioria.	Imposição da força.
Meios	Convencer/coordenar.	Vencer/opor.	Eliminar/subjugar.
Atores	Eu e o outro.	Amigo/adversário.	Amigo/inimigo.

Quadro 4 – Formas de estratégias segundo Matus

Fonte: Adaptado de Matus (1996b).

Considerando as estratégias de governos apresentadas por Matus (1996a) e os resultados do *Democracy Index* (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016), pode-se considerar que parte dos governos e partidos políticos latino-americanos tem baixa capacidade de governança, levando ao acúmulo de problemas sociais e desvalorização da democracia. Como consequência, o voto do cidadão visa a castigar

o causador da sua última frustração sem ponderar as propostas do possível novo governo, fato que acarreta em rodízio de atores com deficiências similares de acordo com a memória mais recente do povo. Tais deficiências se assentam em crise ideológica e deterioração social que resultam em corrupção e repetição do planejamento tradicional então praticado.

Haja vista as diferenças estratégicas expostas, seria possível tornar o planejamento governamental uma ação mais cooperativa? É esta questão que Matus (1996a, p. 183) busca responder ao colocar o planejamento como “uma arma de reflexão e decisão” que afeta a todos e direciona uma sociedade a caminhos por ela nem sempre preferidos. O autor cita que o planejamento pode ser aplicado tanto como uma ferramenta autoritária como conciliável com o sistema democrático, contudo, apenas a segunda alternativa direciona o homem à conquista de liberdade e dignidade, além de garantir maior representatividade e legitimidade ao plano.

Junto da legitimidade de representação política mediante ao sufrágio universal, concedida aos partidos políticos, a participação social no desenvolvimento do planejamento governamental pode ser vista como estratégia de boa governança no Brasil. Para isso, é preciso adotar uma visão histórico-contextual dos planejamentos implementados ao longo da história, a fim de compreender os percalços do presente e considerar tal estratégia como forma de evolução procedimental do planejamento governamental na atual conjuntura.

3.3 DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

Em países em desenvolvimento, na maior parte do século XX, o planejamento era considerado como instrumentalização de investimentos em setores básicos, com foco na infraestrutura e na industrialização (LOPES, 1990). Desde os anos de 1930, associado à urgência da industrialização e à Grande Depressão de 1929, o planejamento recebeu primazia na estruturação dos aparelhos administrativos do Estado brasileiro. Nesta década, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp, que desempenhava formalmente a função de órgão de planejamento governamental, sendo extinto na década de 1980 e substituído pela Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – Sedap.

Os dois primeiros planejamentos governamentais formais foram realizados de forma autoritária e centralizadora durante o governo de Getúlio Vargas. Tratam do Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído em 1939 e findado em 1943; e do Plano de Obras e Equipamentos, iniciado em 1944 e fracassado em 1947 (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Ambos objetivaram a realização de obras públicas e o incentivo à indústria de base. Ressalte-se que o primeiro, implementado em período de Guerra Mundial, voltou-se aos investimentos na área militar, e o segundo fracassou por questões orçamentárias da época.

Em 1947, no governo de Gaspar Dutra, é elaborado o Plano Salte para desenvolvimento de quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia. Considerado como o primeiro ensaio de planejamento econômico do Brasil (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014), manteve centralização excessiva e contou com investimentos privados e financiamentos externos, tal como o seu sucessor, o Plano Misto Brasil – Estados Unidos, de 1951. Com a identificação dos problemas nacionais, este plano possibilitou a criação de importantes órgãos governamentais durante o governo de Getúlio Vargas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE e a Petrobrás.

Juscelino Kubitschek é eleito em 1955 com um plano de governo voltado a acelerar o desenvolvimento econômico. O principal destaque de seu governo foi o Plano de Metas, focado em 5 áreas: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, sendo que as duas primeiras receberam o maior investimento. Sua implementação dependeu de uma tarifa aduaneira protecionista e atração de investimento direto de capital estrangeiro, possibilitando a substituição de importações. Outro projeto ambicioso era a construção de Brasília, não previsto dentro do Plano de Metas. Todos estes investimentos não foram realizados mediante a apresentação de proposta de financiamento, sendo que o uso de financiamento externo traduziu-se em elevação do índice geral de preços, levando a inflação de 7%, em 1957, para 24,4%, em 1958 (GIAMBIAGI et al., 2016).

A atuação de João Goulart como ministro do trabalho de Vargas, no qual adotou uma postura ideológica nacionalista, alarmou os setores conservadores do país com a sua ascensão à presidência, posteriormente à renúncia de Jânio Quadros, em 1961. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, desenvolvido pelo seu ministro Celso Furtado, em 1962, visava a reformas de base em áreas como bancária e agrária. Seu governo teve uma durabilidade de apenas cinco meses, pois sofreu um golpe civil-militar em 31 de março de 1964, mediante a tese de purificação

da democracia e dos perigos do comunismo. Por isso, o novo pacto político contou com elevada legitimidade, já que recebera o apoio da alta burguesia e da classe média, e com forte nacionalismo desenvolvimentista, visto que os militares passaram a apoiar os empresários industriais (GIAMBIAGI et al., 2016).

Para Giambiagi et al. (2016), a política econômica da Ditadura Militar foi claramente favorecida pelo período conveniente da Guerra Fria aos aliados dos EUA e pela melhoria das contas externas, permitindo controle sobre a taxa de câmbio. Revela o autor que o termo “milagre” para o período entre 1968 e 1973 justifica-se pelo crescimento do PIB a taxa média anual de 11%, a queda de inflação, melhora da balança de pagamento e complementação da produção de consumo de bens duráveis iniciada com o Plano de Metas.

Durante a Ditadura Militar, Paludo e Procopiuck (2014) apontam os seguintes planos desenvolvidos: O Programa de Ação Econômica, o Plano Decenal, o Plano Estratégico de Desenvolvimento e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, detalhados no quadro 5:

Programa	Descrição
Programa de Ação Econômica (1964)	Objetivava combater a inflação e restaurar a economia. Ampliou o setor estatal e conquistou redução da inflação.
Plano Decenal (1967)	Propunha um planejamento macroeconômico de longo prazo, porém, não chegou a ser executado.
Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968)	Desmembrou objetivos do plano anterior, com foco na expansão de empregos, conquistou altas taxas de crescimento econômico.
Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972, 1975 e 1979)	Tais planos representaram o paradigma do auge à decadência da Ditadura Militar. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento aproveitou o momento de crescimento econômico global e conseguiu promover o milagre econômico do século, com crescimento do PIB a taxa média anual de 11% entre 1968 e 1973. Porém, a segunda etapa começa a apresentar insucesso da economia militar diante da crise do petróleo e elevação dos juros internacionais, levando ao total fracasso da terceira etapa.

Quadro 5 – Planos econômicos desenvolvidos durante a Ditadura Militar do Brasil.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Paludo e Procopiuck (2014).

Apesar de todos esses planos, o Brasil não foi capaz de aliar industrialização com capacidade financeira e desenvolvimento tecnológico durante a sua fase de desenvolvimentismo. Além disso, a forte entrada de capital estrangeiro ampliou a dependência do Brasil em relação ao mercado internacional em dois setores: industrial (bens de capital, petróleo e seus derivados) e financeiro, demonstrando o risco da crise do petróleo em 1973, e, em 1979, quando os bancos centrais dos países industrializados elevaram as taxas básicas de juros. Diante dos resultados

econômicos negativos herdados pelo país redemocratizado ao fim da década de 1980, o foco passa a ser a busca de restabelecimento da estabilidade econômica.

O período pós-redemocratização do Brasil apresenta tentativas de controlar a inflação e reduzir a dívida pública externa e as taxas de juros. Posteriormente ao fracasso dos Planos Cruzado I e II, Bresser, Verão e Collor I e II, em 1994, no governo de Itamar Franco, o Plano Real obtém sucesso em controlar a inflação e a economia, apesar de representar aumento da dependência do Fundo Monetário Internacional – FMI e fuga de capital externo (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Ao invés de aperfeiçoar as instituições de planejamento, a dominância neoliberal levou à redução do protagonismo do Estado, que passou a adotar planos de curto prazo para estabilização financeira.

Devido a isso, os planos implementados na primeira metade da década de 1990 representaram a passagem do modelo de planejamento sem gestão para a gestão sem planejamento, com vistas aos pressupostos do Consenso de Washington. Para tanto, se anteriormente o Estado realizava planejamento sem o devido aparato administrativo, desde a reforma gerencial, ficou desprovido de conteúdo estratégico (CARDOSO JR., 2014). Concomitantemente, a cultura brasileira persistiu com características do Estado desenvolvimentista dos anos 60 e 70, como a dependência do sistema produtivo privado das ações do Estado. Souza-Santos faz um breve relato a respeito da supremacia do Estado em tutelar as negociações que transformam recursos financeiros em políticas públicas:

[...] o Estado assume grande complexidade porque tem de garantir uma articulação estável entre os três princípios de regulação do Estado moderno propícios a tensões entre si: o Estado, o mercado e a comunidade. A estabilidade exige que o Estado tenha certa primazia sem asfixiar o mercado ou a comunidade. O Estado social assenta, assim, na ideia da compatibilidade (e até complementaridade) entre desenvolvimento econômico e proteção social, entre acumulação de capital e legitimidade social e política de quem a garante; em suma, entre capitalismo e democracia (SOUZA-SANTOS, 2014, p. 651-652).

Mesmo apontando os defeitos do Estado, o pêndulo das políticas do Consenso oscilou demais para o lado do mercado. A excessiva crença no fundamentalismo de mercado do Consenso de Washington e as regras injustas criadas pelas instituições econômicas internacionais impactaram em políticas fracassadas nos países em desenvolvimento, principalmente nos latino-americanos, tornando-os ainda mais dependentes dos desenvolvidos. Para Stiglitz (2008), o

Consenso de Washington não forneceu a resposta, pois os mercados por si só não levaram a resultados eficientes, tanto que países da Ásia bem-sucedidos reconheceram o papel do governo na economia, fato não considerado no Consenso. O neoliberalismo, advindo após o encerramento das políticas keynesianas, com as propostas do Consenso de Washington, começa a dar maus resultados na década de 1990 e no começo do novo século, culminando na crise global de 2008.

O ponto alto da consolidação do planejamento governamental no Brasil deu-se pela instituição da Constituição Federal de 1988. Ela definiu em seus art. 165, 166 e 167 diretrizes do PPA, considerado como o “principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro, que deveria definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 58). Das diretrizes institucionais de 1988 advém o ponto positivo de tornar o planejamento uma ação estatal contínua, e o ponto negativo de reduzi-lo ao curto e médio prazo, semelhante a uma atividade operacional e rotineira do Estado (CARDOSO JR., 2014). Também estruturou alicerces para a consolidação de outras formas de planejamento governamental, que seriam regulamentadas, sobretudo, durante a primeira década do novo século.

Cardoso Jr. (2014), confere às regulamentações de preceitos constitucionais a retomada da função do planejamento no Brasil. Dentro outros, o autor aponta: Planos Plurianuais; Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior; Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Política Econômica e Reformas Estruturais; Política Nacional de Habitação; Plano de Desenvolvimento da Educação; Programa de Aceleração do Crescimento; Política Nacional de Desenvolvimento Regional; Plano Nacional de Energia 2030; Agenda Social; Programa Minha Casa, Minha Vida; e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Diante da conjuntura do planejamento brasileiro e do restante da América Latina durante o século XX e início do século XXI, Cardoso Jr. (2014) evidencia o ciclo do planejamento estatal composto pelo seu auge – entre 1940 e 1970; declínio – nas décadas de 1980 e 1990; e retomada – no início do século XXI. Em suma, os planejamentos governamentais brasileiros desenvolvidos desde a proclamação da República podem ser apresentados da seguinte forma (quadro 6):

Períodos	Dimensões do Planejamento Governamental	Contexto político-institucional
1889 – 1930: Primeira República	Ausência de planejamento.	Montagem do aparato estatal-burocrático.
1933 – 1955: Era Vargas	Planejamento não sistêmico: <ul style="list-style-type: none"> • Primeiras estatais; • Plano Salte. 	Montagem do sistema corporativista.
1956 – 1964: Era Juscelino Kubitschek	Planejamento discricionário: <ul style="list-style-type: none"> • Plano de metas. 	Acomodação e crise do modelo.
1964 – 1979: Ditadura Militar	Planejamento burocrático-autoritário: <ul style="list-style-type: none"> • PAEG, PND. 	Consolidação institucional-autoritária.
1980 – 1989: Redemocratização	Planos de estabilização: <ul style="list-style-type: none"> • Plano Cruzado, Bresser, Verão. 	Redemocratização e reconstitucionalização.
1990 em diante: Consolidação da democracia	Planos de estabilização: <ul style="list-style-type: none"> • Plano Collor e Real; Planos Plurianuais (PPA's).	Consolidação democrática, reforma gerencialista e experimentalismo societal.

Quadro 6 – Planejamentos governamentais desenvolvidos no Brasil

Fonte: Adaptado de Cardoso Jr. (2014).

Embora tenha havido recuperação do planejamento por parte do Governo Federal, a história mostra que os aspectos sociais e econômicos do país interferem diretamente na capacidade do governo em realizar um planejamento efetivo e em absorver a sociedade civil em seu seio político-decisório. Conforme alertam Wever e Rockman (1993), os atores demandam muito mais do que aquilo que os governos podem atender, assim como exigem proteção de seus bens já conquistados. Ao passo em que “falta eficiência, eficácia e efetividade na execução orçamentária, ou seja, inúmeros órgãos públicos não possuem capacidade de gestão para gastar recursos de forma adequada” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 214).

Pressupõe-se, em virtude disso, que os aspectos políticos devem primar sobre os econômicos para a excelência na execução dos segundos. Daí visionar a adoção de um planejamento governamental mais participativo como forma de abrir caminhos para o reconhecimento da indisponibilidade do Estado em atuar nas áreas estratégicas de interesses sociais e para o engajamento da sociedade civil sobre a vida pública. Em momento de instabilidade tanto econômica quanto da democracia representativa, cabe à sociedade civil, juntamente do Estado, buscar alternativas para o encaminhamento do país rumo ao crescimento com equidade social. Nas palavras de Stiglitz (2008), uma governança em nível global, visando à estabilidade econômica mundial, onde cada país, conforme as suas especificidades, aborde seus problemas de forma a conquistar um desenvolvimento sustentável, estável e equitativo.

3.3.1 Plano Plurianual

O PPA tornou-se a principal política pública de planejamento governamental federal, estadual e municipal a partir de sua instituição na Constituição Federal de 1988. Impende observar, de toda sorte, que tal metodologia de orçamento programa, tido como o elo entre planejamento, orçamento e gestão, originou-se na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Segundo Paludo e Procopiuck (2014, p. 105, 106) o PPA:

[...] representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal, embora ele não contemple a definição da missão, haja vista ela já estar definida nas teorias sobre o Estado como promover o bem-estar da coletividade [...] é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. [...] é o instrumento de planejamento de médio/longo prazo do Governo Federal.

Possibilita o PPA materializar as políticas públicas por intermédio de programas governamentais³². Seu rito exige uma elaboração dentro do Poder Executivo e envio para aprovação ao Poder Legislativo até quatro meses antes do término do primeiro ano de mandato de cada governo, sendo devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro, quando finda o primeiro período da sessão legislativa (BRASIL, 1988, on-line). Passa a vigorar a partir do seu segundo ano até o final do primeiro ano do mandato seguinte, totalizando um período de quatro anos. A vigência de plano do governante anterior durante o primeiro ano da nova gestão objetiva ponderações desta sobre a continuidade de políticas públicas frente às demandas advindas durante o desenvolvimento do novo PPA (ANDRADE et al., 2008). Segundo o § 1º do art. 165 da Constituição Federal:

§ 1º 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 continuada.

Fragmentando os aspectos constitucionais do PPA, Andrade et al. (2008) relatam que a “forma regionalizada” estaria mais vinculada aos planos da União e dos Estados, pois nos municípios a situação é mais complexa, visto que nem todos possuem tal divisão. Por outro lado, a forma regionalizada é pertinente de ser

³² O programa governamental é um “[...] instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos” (BRASIL, 1999a, on-line).

considerada ao tratar-se de microrregião. As “diretrizes” condizem com as orientações para atendimento da população e os “objetivos” são os problemas sociais a serem combatidos pelos programas. Já “metas da administração pública” referem-se aos resultados buscados com a execução dos programas. “Despesas de capital” contribuem para a aquisição e construção de bens permanentes ou para amortização de dívidas fundadas³³, e “outras delas decorrentes” seriam as despesas de custeio resultantes das funções das despesas de capital. Por último, os “programas de duração continuada” englobam as políticas públicas de Estado, ou seja, aqueles programas constantes e ininterruptos, como nos atendimentos de saúde e educação.

Dentro do PPA, os programas podem se apresentar como finalísticos, de apoio administrativo ou de encargos sociais (ANDRADE et al., 2008). Os programas finalísticos buscam soluções para problemas e demandas da população; seriam especificamente as ações fins do Estado, como saúde, urbanismo, segurança, infraestrutura, enquanto os programas de apoio administrativo são aqueles tipicamente voltados à manutenção e aprimoramento da administração pública. Os programas para encargos sociais englobam, conforme § 2 do art. 1º da Portaria nº 42 do Ministério de Orçamento e Gestão, de 15 de abril de 1999 todas as despesas “em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, agregação neutra” (BRASIL, 1999b, on-line).

O PPA expressa visões de futuro ao organizar a ação governamental em programas setoriais, que compreendem os problemas, as necessidades e as oportunidades sociais a serem incluídos na agenda de compromissos governamental. Por isso, nele estão inclusas todas as obras e programas de natureza continuada que se pretendem desenvolver no período. Com os programas definidos, são organizados objetivos e iniciativas para a sua concretização, demandando objetividade e transparência das ações públicas, como na aplicação dos recursos públicos (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Na formulação do planejamento governamental é necessário reconhecer alguns aspectos determinantes do PPA, com base em Andrade et al. (2008):

- Recursos disponíveis para o período de vigência do PPA;
- Despesas advindas de programas continuados;

³³ Compromissos superiores a 12 meses assumidos para cobertura de déficits orçamentários.

- Montante de recursos disponíveis para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais;
- Reconhecimento de problemas do município, Estado e União em comparação com seus pares, diante da conjuntura global;
- Potencialidade de geração de novas receitas;
- Políticas advindas do Estatuto da Cidade, incluindo o Plano Diretor³⁴;
- Áreas de maior carência da população para priorização de investimentos;
- Programa governamental apresentado durante a campanha.

Duas regras advindas do Estatuto da Cidade impactaram na formulação do planejamento governamental municipal. A primeira trata da obrigatoriedade do Plano Plurianual – PPA de incorporar as diretrizes do Plano Diretor do Município conforme seu art. 40 (BRASIL, 2001b). A segunda descreve a participação social como obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal, de acordo com art. 44: a “Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual” (BRASIL, 2001b, on-line).

Em nível federal, é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o órgão responsável por coordenar a elaboração do PPA e pela definição de responsabilidades no âmbito dos órgãos setoriais do governo. Todavia, a implementação dos programas instituídos dentro do PPA ocorre apenas após a elaboração anual da LDO e da aprovação da LOA. Este processo ocorre de forma contínua e dinâmica, pois ao mesmo tempo em que a LDO e a LOA correspondentes ao exercício estão em execução, ambas as leis para o próximo exercício são desenvolvidas.

Pela LDO, são selecionadas as metas e prioridades do PPA para o referido exercício, a serem contempladas com dotações orçamentárias na LOA. Também é elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada no mês de abril ao Poder Legislativo, que deve aprová-la e devolvê-la até o fim do seu primeiro período de sessão

³⁴ O Plano Diretor, previsto pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b), compreende um instrumento de política urbana decenal que define diretrizes para a expansão urbana, desenvolvimento sustentável e uso do solo. Andrade et al. descrevem que “é por meio dele que as normas para utilização dos demais instrumentos da política urbana municipal são inseridas no planejamento municipal, possibilitando que os mesmos sejam utilizados” (2008, p. 13).

legislativa, ou seja, em julho do corrente exercício anterior ao exercício de vigência correspondente (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014).

A Lei nº 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, instituída pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, embasam os conteúdos a serem considerados na LDO. A LRF delinea regras de planejamento da atividade financeira, orçamentária e creditícia, com controle de endividamento público, e torna os projetos de planejamento algo além da simples formalidade entre Poder Executivo e Legislativo ao estipular critérios mais rigorosos sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e metas fiscais contidos na LDO, conforme seu art. 4º (BRASIL, 2000, on-line).

Posteriormente à formulação da LDO, a LOA é estruturada como forma de prever todos os recursos e fixar as despesas dos poderes públicos. Tendo em vista o caráter orçamentário brasileiro autorizativo e misto, compete ao Poder Executivo a sua elaboração, estando condicionada à proposta a aprovação do Poder Legislativo. Paludo e Procopiuck (2014, p. 145) definem a LOA como “a lei dos meios porque é um instrumento ‘meio’ para garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas e projetos” instituídos no PPA. Os autores citam que o orçamento programa é o modelo atual do orçamento público, porque se constitui do elo entre os programas do planejamento governamental (PPA) e o orçamento anual, que também está condicionado à LRF.

Em síntese, as fases da administração governamental podem ser analisadas por meio da adaptação das fases propostas por Sobral e Peci (2008) e Paludo e Procopiuck (2014) ao setor privado, de acordo com a figura 3:

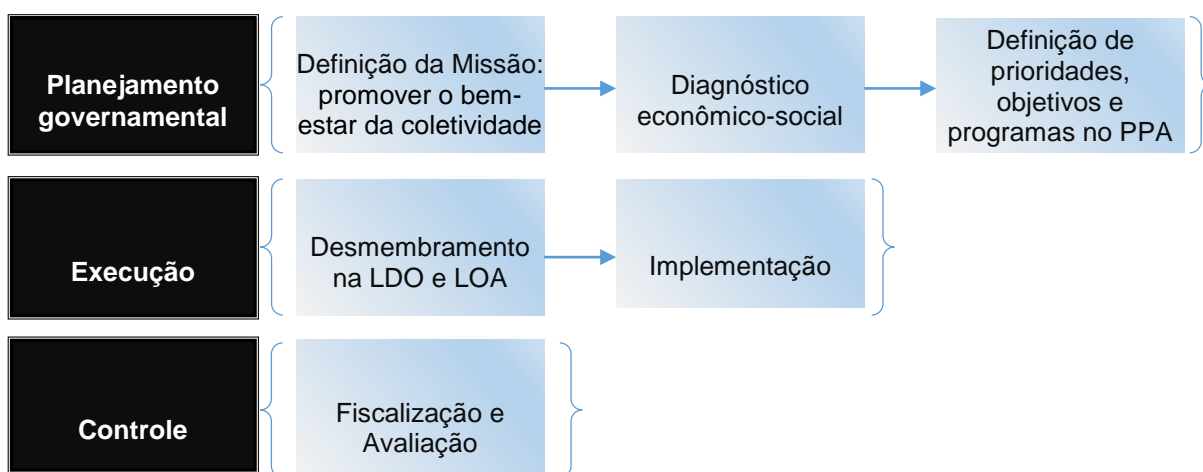


Figura 3 – Fases da administração governamental

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Sobral e Peci (2008) e Paludo e Procopiuck (2014).

Na prática, o PPA é inaugurado pelo governo de Fernando Collor de Mello apenas como forma de cumprimento à Constituição Federal. Englobando o período de 1991 a 1995, não consegue cumprir a maioria de seus objetivos e tampouco serve como direcionamento de políticas públicas, mas contribui com o desenvolvimento do Plano Real (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014), o qual possibilitou o controle inflacionário da época.

Com a estabilização monetária, o PPA do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso pode buscar novas bases para desenvolvimento regional e social pela redução de desequilíbrios. Porém, falha ao não se constituir financeiramente. Já em seu segundo governo, o PPA é desenvolvido com base na regulamentação realizada pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, a qual passou a definir ações finalísticas do Governo Federal àquelas que proporcionam atendimento de direto das demandas da sociedade. Este introduz a prática da gestão por resultados, que adota o “programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão através dos programas e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos nacionais de integração” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 60) para consolidação da democracia e desenvolvimento sustentável. Entretanto, as limitações orçamentárias advindas da LRF inviabilizaram grandes avanços no período.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, os PPA's mantêm características desenvolvidas pelo último PPA de seu antecessor, inovando em ampliar a participação social, como por intermédio do orçamento participativo e as Parcerias Público-Privadas, instituídas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Tal lei institui “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2004, on-line). Também são realizadas conferências e fóruns, além de ampliação da participação dos conselhos no instante da formulação do planejamento governamental. As metas dos PPA's de Lula concentram-se na tentativa de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir desigualdades regionais (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014), destaque-se o desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento, o qual inclui ainda o Programa Minha Casa Minha Vida.

Já nos governos de Dilma Rousseff, do PT, os PPA's buscam englobar os aspectos positivos dos planos desenvolvidos anteriormente e incorporam o compromisso com a coordenação de soma de esforços entre atores envolvidos. Vale

ressaltar que, em nível federal, os PPA's contam com um caderno de orientações para a sua elaboração, proposto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para cada período. As orientações para o período de 2016 a 2019 focam na elaboração de um planejamento mais estratégico, mediante a criação de programas temáticos conforme o tema de políticas públicas (BRASIL, 2015).

Diante da conjuntura política e econômica vivenciada pelo país, a qual resultou no *impeachment* da presidente Dilma e assunção da Presidência pelo seu vice-presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, o MPOG indica a realização de revisão do PPA elaborado em 2015. Embora o Governo Federal aponte que valorizará a participação social, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, indica um quadro preocupante em nível nacional (BRASIL, 2016). Isso porque constata, em pesquisa realizada junto aos Conselhos Nacionais, o esvaziamento de tais espaços institucionais de participação social frente às estratégias governamentais tomadas sem as suas participações. Tal momento político nacional demanda maior engajamento dos atores da sociedade civil para que a participação social não seja reduzida e, até mesmo, inibida.

3.3.2 Relações de Poder na Elaboração do PPA

Mediante os numerosos artigos constitucionais que tratam da participação, além das legislações posteriores que regulamentaram tais artigos, como o Estatuto da Cidade, pode-se dizer que o Estado está juridicamente capacitado em estabelecer canais de participação social na elaboração do planejamento governamental. Neste ínterim, durante os momentos em que se abre para negociações de interesses diversos, tal como proposto pelos modelos institucionais de participação social, o empoderamento a respeito de tomadas de decisões ocorre conforme a capacidade dos atores em ganhar espaços e conquistar apoio de outros atores nas relações políticas.

Como visto, vários atores interagem na formulação do planejamento governamental, como a própria sociedade política. Neste consenso, uma das discussões pontuais é se o planejamento deve ser realizado de cima para baixo (*top down*) ou de baixo para cima (*botton up*). Defensores do último modelo relatam que a população afetada pela política e os agentes do Estado mais próximos dela deveriam

influenciar o processo, enquanto os contrários afirmam que a sociedade civil não possui uma visão do todo (OLIVEIRA, 2006). Sob este aspecto, o planejamento mais participativo busca conciliar ambas vertentes em uma realização de planejamento pela relação próxima de poder dos atores da sociedade civil com os da sociedade política.

Os autores que tratam especificamente do PPA, como Andrade et al. (2008) e Paludo e Procopiuck (2014) defendem a maior inclusão da sociedade civil no instante de sua elaboração. Andrade et al. (2008, p. 41) descreve que a elaboração do PPA deve contemplar o envolvimento de “lideranças comunitárias e políticas na definição das prioridades”. Paludo e Procopiuck (2014, p. 75) defendem a metodologia de planejamento mais participativo, visto que o planejamento governamental não se trata de “um monopólio dos ‘planejadores ou de ‘unidades de planejamento’ e deve ser elaborado com a participação de uma grande amplitude de atores, em especial daqueles responsáveis pela sua execução”, como também, por aqueles que sofrem impactos diretos ou indiretos dos resultados advindos das políticas públicas. Por isso, defendem a participação de representantes dos níveis de governo e da sociedade civil. O preceito de representação dos autores sinaliza as limitações de grandes sociedades em instituir a participação direta de todos os cidadãos, condicionando a instituição de participação de movimentos organizados da sociedade civil.

Paludo e Procopiuck (2014, p. 76) complementam que, na participação, “os segmentos da sociedade não devem ser tratados simplesmente no plano opinativo [...] visto que ninguém conhece mais o problema do que quem nele está inserido, e ninguém deseja tanto a solução como aquele que dela obterá benefício”. O plano opinativo, no instante do planejamento, resulta na prática da ortodoxia de antes da redemocratização do país. Daí advém a importância da observância da forma de abertura política e de poder concedido à sociedade civil, conforme discutido anteriormente, visto que opinião e fiscalização muitas vezes incentivadas pelos governos não representam efetivamente o empoderamento na tomada de decisão sobre o planejamento governamental.

Logo, na conjuntura relacional estabelecida no Estado brasileiro pós-Constituição Federal de 1988, como seriam elaborados os planejamentos governamentais, como o PPA? Assim como qualquer outra política pública, tomando como ponto de partida a consideração de Rodrigues (2011, p. 13) de que política pública é o “processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que

condicionam o conjunto dessa sociedade” (RODRIGUES, 2011, p. 13), seria um tanto quanto limitante propor uma isonomia procedimental para o planejamento governamental. Entretanto, os modelos de políticas públicas propostos por Kraft (2010) colaboram para compreensão de tal dinâmica relacional, a saber:

- **Modelo Institucional:** Embora consideradas as políticas propostas por diversos atores e seus grupos advindos da sociedade civil como importantes, apenas as políticas do Estado possuem o caráter legal e envolvem a universalidade. Assim, o Estado detém o uso legítimo da força e impõe a lealdade dos seus cidadãos, geralmente embasado na Constituição e equilibrado separação de poderes e federalismo;
- **Modelo Processual:** tal modelo possui um caráter mais técnico, pois envolve uma série de atividades que visam ao acompanhamento da política pública desde a sua fase inicial até a sua efetividade. Envolve as etapas de identificação do problema, definição da agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação;
- **Modelo Racional:** o racionalismo busca levantar o valor despendido pela política pública em confronto com os seus resultados, sendo que o último deve ser superior ao primeiro. Mas não levanta apenas valores econômicos, pois envolve também os valores sociais e políticos na tentativa de selecionar as opções de menor custo e de maior benefício;
- **Modelo Incremental:** inicialmente apresentado pelo cientista político Charles Lindblom como uma crítica ao modelo racional, este autor observa que a sociedade política tende à continuidade de políticas do governo passado devido à questão de tempo, informação e custo. Como um processo mais conservador de tomada de decisão e politicamente conveniente, as ações passadas raramente são revistas;
- **Modelo de Teoria de Grupo:** para este modelo, as políticas públicas são alcançadas por meio do equilíbrio da luta entre grupos da sociedade política e civil, influenciada pelos seus tamanhos, riquezas, lideranças e acessos aos detentores de poder. Conforme Truman (apud KRAFT, 2010), os grupos fazem reivindicações frente a outros grupos, sendo que equilíbrio é dado pelo poder entre um grupo frente aos demais;

- Modelo da Teoria de Elite: Reflete o conflito entre a hegemonia da elite política e de outras elites sociais sobre as massas, onde estas são colocadas como apáticas e desinformadas quanto às políticas públicas. Por isso, as políticas públicas representam os interesses da elite, causando o conservadorismo do sistema político;
- Modelo da Teoria da Escolha Pública: embasado em aspectos econômicos para formulação de políticas públicas, a ideia de *homo economicus* se sobrepõem ao *homo politicus* para tal teoria, a qual declara a sociedade política como interessada em seus próprios benefícios pessoais, assim como no mercado, mas a tomada de decisão coletiva pode vir a beneficiar coletivamente também;
- Modelo da Teoria de Jogos: comumente aplicado nas relações internacionais, a teoria de jogos estuda as decisões tomadas por um ou mais participantes em relação a uma política, decisões as quais o melhor resultado depende do que os outros escolhem fazer.

Os modelos têm como função simplificar a vida política e fornecer explicação dos processos de elaboração de políticas públicas, sendo implementados de formas complementares e conjuntas. Na prática, refletem que o papel da autoridade no Estado democrático de direito, fundamentado no poder do povo, é primordial no estabelecimento de relações mais fecundas de aproximações entre as sociedades civil e política. É precisamente sobre esta justificativa que se embasam estudos de casos a respeito da dinâmica procedimental de políticas públicas cujas fontes de dados e informações sejam as elites políticas, tal como realizado pela presente pesquisa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos ora adotados possuem embasamento nas indicações de Gil (2006), Vergara (2006), Richardson (2010) e Codato (2015). Inicialmente, convém definir o que é uma pesquisa científica. Vergara (2006, p. 11) define ciência como uma forma de se obter conhecimento, diferentemente da mitologia, da religião e do senso comum, trata de “um processo permanente de busca da verdade, de sinalização sistemática de erros e correções, predominantemente racional”. É racional porque parte do ponto da razão e não da intuição ou sensação, sistemática porque organiza ideias sobre totalidades cada vez mais amplas (GIL, 2006), e baseia-se no desenvolvimento da pesquisa.

Gil (2006) realiza algumas ponderações sobre a pesquisa social. O autor relata que as ciências sociais trabalham com variáveis de difícil quantificação e separação de julgamento de valores do pesquisador. De toda sorte, apesar de o comportamento social não poder ser quantificado tal como os fenômenos das ciências naturais, ele pode ser mensurado com adequadas técnicas de pesquisa, cujo julgamento do pesquisador baseia-se no apontamento racional de seus resultados.

O método da pesquisa científica origina-se de três grandes vertentes: hipotético-dedutivo; fenomenológico; e dialético (VERGARA, 2006). O método hipotético-dedutivo considera o mundo como algo independente da apreciação humana, embasado em testes, questionários e escalas que resultem em quantificação. Já o método fenomenológico e o dialético opõem-se ao primeiro por considerarem as interações sociais e possibilitarem maior compreensão qualitativa. O fenomenológico considera as perspectivas intrínsecas do homem enquanto ser social sobre o fenômeno analisado; em outras palavras, as suas crenças, os seus valores e a sua história. Já o dialético foca o processo social no qual o fenômeno estudado acontece, por isso, estuda o contexto das relações sociais.

Na busca de responder a problemática apresentada na introdução deste estudo, a pesquisa adota caráter tanto fenomenológico quanto dialético. Isto porque é realizada uma análise qualitativa da apresentação dos resultados quantitativos, de modo a tratar os dados e informações advindos da elite política executiva local a respeito da elaboração do PPA para o período de 2018 a 2021; elaboração a qual ocorreu no corrente ano da pesquisa.

4.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Conforme Vergara (2006), a pesquisa pode assumir característica diferenciada em relação aos seus fins (exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista) e aos seus meios (estudo de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso).

Quanto aos fins, esta pesquisa teve caráter descritivo, pois apresentou uma descrição de “características de determinada população ou de determinado fenômeno” (VERGARA, 2006, p. 47), tomando como base as relações de poder estabelecidas no instante da elaboração dos PPA’s da microrregião; e explicativa, uma vez que se buscou “esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno” (VERGARA, 2006, p. 47), adotando-se como fatores as áreas temáticas públicas dos 4 municípios, e os perfis ideológicos da elite política executiva e como fenômeno as relações de poder.

Em relação aos meios, tratou de um estudo de campo, pois questionários foram aplicados junto às fontes primárias de dados e informações; documental e bibliográfica, em vista das legislações e bibliografias apresentadas na fundamentação teórica e na análise e interpretação de dados e informações; *ex post facto*, já que a aplicação de questionários ocorreu somente após o encerramento da elaboração de cada PPA municipal, sem possibilidade de manipulação do fenômeno; e estudo de caso, porque, embora o referencial teórico tenha introduzido o tema de planejamento governamental partindo do nível nacional para níveis municipais, o foco da pesquisa foram os municípios da microrregião de Ponta Grossa/PR.

4.2 DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE ANÁLISE

A microrregião de Ponta Grossa/PR foi escolhida para estudo de caso por abranger quatro municípios de distintos portes populacionais mas com semelhantes estruturas administrativas em se tratando de áreas temáticas públicas; além de ser conveniente para o pesquisador, que trabalha e mora na região, pela acessibilidade aos dados e às informações e pela possibilidade de contribuir com a realidade regional em que está inserido. Já o critério de escolha para tratamento de dados e informações

por áreas temáticas e não por municípios de forma individual deve-se a expectativa de maior receptividade da elite política executiva quanto à participação, a fim de preservar o anonimato dos respondentes e, com isto, possibilitar maior retorno de respostas às questões.

A microrregião é composta pelos municípios de Carambeí, Castro, Palmeira e Ponta Grossa (este último localizado a 110 km do município de Curitiba, capital do Estado), graficamente apresentada na figura 4:

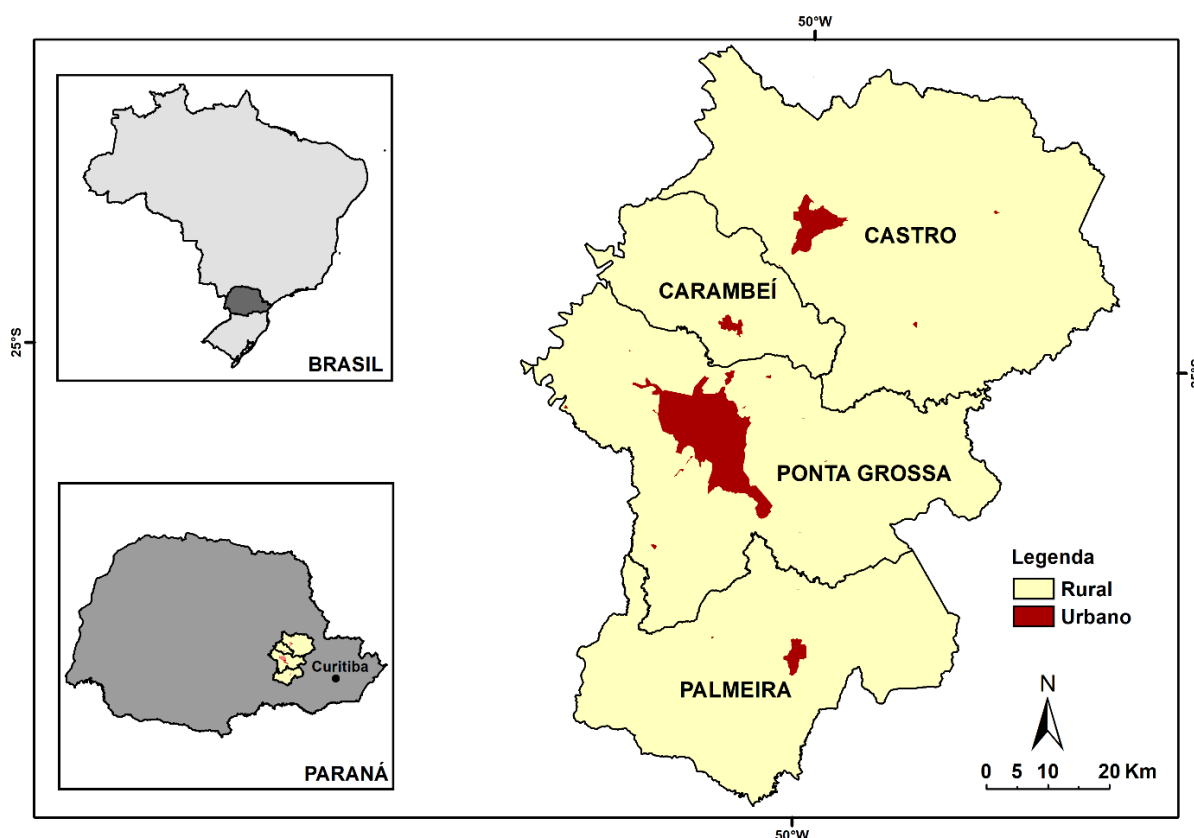


Figura 4 – Mapa da Microrregião de Ponta Grossa/PR
Fonte: Adaptado de IBGE (2010).

De acordo com a Resolução PR-51, de 31 de julho de 1989 do IBGE, a microrregião de Ponta Grossa pertence à Mesorregião do Centro Oriental Paranaense (IBGE, 1989, on-line). Ela compreende dois municípios de pequeno porte – Carambeí e Palmeira, um de médio porte – Castro, e um de grande porte – Ponta Grossa, sendo que todos possuem uma população majoritariamente urbana (embora geograficamente concentrada) como mostram os dados apresentados no quadro 7:

Classificação dos municípios	Quantitativo de habitantes	Total de habitantes dos municípios ⁽¹⁾	População Urbana
Pequeno porte	Até 50.000.	Carambei: 21.590; Palmeira: 33.753.	Carambei: 73%; Palmeira: 60%.
Médio porte	De 50.001 até 100.000.	Castro: 70.810.	Castro: 73%.
Grande porte	De 100.001 até 900.000.	Ponta Grossa: 337.865.	Ponta Grossa: 98%.
Metrópole	Acima de 900.00.		

Quadro 7 – Quantitativo populacional dos municípios da microrregião de Ponta Grossa/PR

Fonte: adaptado de Brasil (1989) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2015).

Nota:

(1) os dados referem-se às estimativas da população residente em 1º de julho de 2015.

Nesta pesquisa, a elite política executiva é composta pelos gestores municipais das áreas temáticas, nomeados para suas funções de secretários ou presidentes municipais pelos prefeitos, podendo ser tanto servidores públicos quanto atores advindos da sociedade civil. Isso significa que os resultados da análise e interpretação de dados e informações representam as percepções dos secretários e presidentes das áreas temáticas públicas pesquisadas em atuação durante o período de pesquisa de campo (20 de outubro de 2017 a 15 de novembro de 2017).

Adota-se a elite política executiva como fonte de pesquisa pelo fato desta ser a responsável em promover e coordenar as dinâmicas de elaboração de políticas públicas dentro dos municípios e das áreas temáticas que representam. Daí a pertinência da investigação incluir não somente a identificação das relações de poder por área temática, mas também, pela análise dos perfis ideológicos dos detentores de cargos de gestão pública com relação ao espectro ideológico, à democracia e à participação social. Estes aspectos corroboram com tentativas de se interpretar as dinâmicas realizadas, ao se isolar determinadas características sobressalientes para apresentar as suas ramificações nas relações de poder.

Sob a égide do método posicional para identificação da elite política executiva, de acordo com Codato (2015, p. 19), “é indispensável conhecer a estrutura formal da organização”. Assim, por meio das informações contidas nos sites institucionais dos Poderes Executivos da microrregião de Ponta Grossa/PR e excluindo-se os órgãos de apoio técnico/administrativo das prefeituras, classificaram-se as áreas temáticas da microrregião conforme seus programas finalísticos: assistência social; cultura; educação; esporte; meio ambiente; planejamento rural; planejamento urbano; e saúde. A área de planejamento rural merece consideração como área temática, dadas as consideráveis dimensões das áreas rurais dos municípios pesquisados (Figura 4). O quadro 8 sintetiza os órgãos de cada área/município:

Áreas Temáticas	Órgãos
Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Assistência Social de Carambeí; • Secretaria Municipal de Família e Desenvolvimento Social de Castro; • Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Palmeira; • Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa.
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Carambeí (Departamento de Cultura); • Secretaria Municipal de Esporte e Juventude de Castro (Departamento de Cultura); • Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Patrimônio Histórico e Relações Públicas de Palmeira; • Fundação Municipal de Cultura de Ponta Grossa.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Carambeí (Departamento de Educação); • Secretaria Municipal de Educação de Castro; • Secretaria Municipal de Educação de Palmeira; • Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa.
Esporte	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Esportes de Carambeí; • Secretaria Municipal de Esporte e Juventude de Castro (Departamento de Esporte); • Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Palmeira; • Fundação Municipal de Esportes de Ponta Grossa.
Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Carambeí; • Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de Castro (Departamento de Meio Ambiente); • Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Palmeira; • Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ponta Grossa.
Planejamento Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Carambeí (Departamento de Agropecuária e Extensão Rural); • Secretaria Municipal de Interior de Castro; • Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária de Palmeira; • Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Ponta Grossa.
Planejamento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Carambeí (Departamento de Turismo, Indústria e Comércio); • Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Carambeí; • Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Castro; • Secretaria Municipal de Indústria e Comércio de Palmeira; • Secretaria Municipal de Urbanismo de Palmeira; • Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Qualificação Profissional de Ponta Grossa; • Secretaria Municipal de Planejamento de Ponta Grossa.
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Saúde de Carambeí; • Secretaria Municipal de Saúde de Castro; • Secretaria Municipal de Saúde de Palmeira; • Secretaria Municipal de Saúde de Ponta Grossa.
Totais	<ul style="list-style-type: none"> • Carambeí: 9 órgãos; • Castro: 8 órgãos; • Palmeira: 9 órgãos; • Ponta Grossa: 9 órgãos; • Total geral: 35 órgãos.

Quadro 8 – Órgãos dos Poderes Executivos da microrregião de Ponta Grossa/PR conforme áreas temáticas

Fonte: Carambeí (2017), Castro (2017), Palmeira (2017) e Ponta Grossa (2017).

4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E INTERPRETAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES

O levantamento de dados e informações junto à elite política executiva da microrregião de Ponta Grossa/PR, composta pelos 35 gestores das áreas temáticas apresentadas no quadro 8, utilizou como técnica de pesquisa o questionário, uma das mais comuns no âmbito das ciências sociais (RICHARDSON, 2010). O questionário pode ser definido como “uma série de questões apresentadas ao respondente, por escrito” (VERGARA, 2006, p. 54), geralmente está voltado a “descrever as características e medir determinadas variáveis de um grupo social” (RICHARDSON, 2010, p. 189), além de levantar “conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.” (GIL, 2006, p. 128).

O questionário pode ser composto por perguntas abertas, fechadas ou ser de forma mista (VERGARA, 2006; RICHARDSON, 2010). A diferença entre as formas é de que nas abertas o respondente possui liberdade em suas respostas, enquanto que nas fechadas o respondente realiza escolhas e ponderações mediante as alternativas estruturadas pelo pesquisador (VERGARA, 2006). Richardson (2010) complementa ainda que as questões abertas são aplicadas em campos fora da familiaridade do pesquisador, onde ele não possui capacidade de antecipar possíveis respostas. Enquanto as perguntas fechadas possibilitam maior codificação e facilidade de preenchimento, ao passo que limitam o campo de resposta. As abertas possibilitam liberdade ao respondente, mas culminam na dificuldade de classificação e em limitações de escrita por parte deste.

No presente estudo, foram adotadas as recomendações de Richardson (2010) e de Gil (2006) a respeito de se evitar questões dirigidas, abertas e de difícil compreensão. Logo, o questionário desenvolvido para coleta de dados e informações priorizou o desenvolvimento de questões fechadas, visando ao tratamento quantitativo e comparativo. Também fez uso de algumas questões abertas, a fim de explorar informações mais detalhadas e específicas. Conforme apresentado no apêndice, o questionário constituiu-se de 30 questões, quantia comumente adequada para uma pesquisa (GIL, 2006), cujo tempo médio para resposta foi quantificado em trinta minutos, considerando a recomendação de Richardson (2010) de que o tempo ideal para o respondente preencher o questionário não deve ultrapassar uma hora.

O questionário pode ser apresentado pessoalmente pelo pesquisador ou por pessoas treinadas por ele, por correios ou por mídias eletrônicas (VERGARA, 2006; RICHARDSON, 2010). A vantagem da apresentação de forma presencial é de que podem ser sanadas dúvidas e apresentados esclarecimentos, todavia, limita o seu alcance à logística disponível ao pesquisador. Enquanto o meio virtual ou por correios amplia o campo de acesso, também amplia a insegurança em relação a quem realmente respondeu ao questionário (RICHARDSON, 2010). De qualquer forma, devem ser previamente apresentadas informações que possibilitem ao respondente compreender as intenções a que se propõe o pesquisador mediante suas repostas.

Nesta pesquisa, optou-se por elaborar o questionário em mídia eletrônica, por intermédio do “Google Formulários”, uma ferramenta de acesso livre da empresa Google para coleta de dados e informações. Posteriormente à sua elaboração, foi realizado um pré-teste do questionário, aplicando-o presencialmente com cerca de 10% do universo, ou seja, junto a quatro secretários municipais (das áreas de assistência social, esportes, meio ambiente e saúde de Carambeí/PR) para levantar a compreensão das questões e aprimorar aspectos da investigação, como indica Richardson (2010). Com isso, ajustes foram realizados no que tange à apresentação de exemplos de respostas nas questões abertas em que não havia compreensão imediata por parte dos respondentes. Após reajuste, o sítio eletrônico do questionário foi enviado aos e-mails de todos os representantes das elites políticas dos poderes executivos da microrregião em análise, os quais foram coletados nas páginas oficiais ou por contatos telefônicos.

Considerando ainda as ponderações de Vergara (2006), no que tange ao maior retorno possível de respostas, e as de Richardson (2010) sobre a “terceirização” do preenchimento, também foram protocolados os questionários impressos em todas as secretarias e fundações pelo pesquisador, a fim de explicar verbalmente as intenções da pesquisa e a necessidade de preenchimento exclusivamente pelo secretário ou presidente da área. Os questionários impressos foram apresentados como alternativa ao virtual, ou seja, buscou-se destacar aos respondentes que eles poderiam optar entre uma das duas modalidades. Após o prazo para resposta, o pesquisador coletou os questionários impressos respondidos e transferiu-os para o meio virtual, a fim de agregá-los junto aos demais respondidos desta maneira e tratar os dados e informações de forma integrada.

Enquanto a primeira modalidade de apresentação do questionário foi realizada no dia 20 de outubro, a segunda foi realizada no dia 27 de outubro. Embora tenha sido estipulado o prazo inicial 6 de novembro como limite para resposta, o mesmo foi prorrogado para dia 20 de novembro, diante dos feriados compreendidos no período e da disponibilidade de agenda de alguns gestores que demonstraram interesse em participar. Ao fim do prazo final de coleta de questionários, em relação à cobertura do universo de 35 gestores dos órgãos apresentados no quadro 8, foram recebidos 33 questionários respondidos, ou seja, 94,28% do universo original. O quadro 9 sintetiza as formas de respostas recebidas, assim como, os órgãos não respondentes:

Órgãos que responderam virtualmente ao questionário
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Patrimônio Histórico e Relações Públicas de Palmeira; • Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Carambeí (Departamento de Agropecuária e Extensão Rural); • Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Carambeí (Departamento de Turismo, Indústria e Comércio); • Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Carambeí (Departamento de Educação); • Secretaria Municipal de Educação de Castro; • Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Carambeí (Departamento de Cultura); • Secretaria Municipal de Esporte e Juventude de Castro (Departamento de Cultura); • Secretaria Municipal de Esporte e Juventude de Castro (Departamento de Esporte).
Órgãos que responderam ao questionário impresso
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Palmeira; • Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa; • Fundação Municipal de Cultura de Ponta Grossa; • Secretaria Municipal de Educação de Palmeira; • Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa; • Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Palmeira; • Fundação Municipal de Esportes de Ponta Grossa; • Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Palmeira; • Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ponta Grossa; • Secretaria Municipal de Interior de Castro; • Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária de Palmeira; • Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Ponta Grossa; • Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Castro; • Secretaria Municipal de Indústria e Comércio de Palmeira; • Secretaria Municipal de Urbanismo de Palmeira; • Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Qualificação Profissional de Ponta Grossa; • Secretaria Municipal de Saúde de Castro; • Secretaria Municipal de Saúde de Palmeira; • Secretaria Municipal de Saúde de Ponta Grossa.
Órgãos que responderam ao questionário ao pesquisador presencialmente
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Assistência Social de Carambeí; • Secretaria Municipal de Esportes de Carambeí; • Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Carambeí; • Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de Castro (Departamento de Meio Ambiente); • Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Carambeí; • Secretaria Municipal de Saúde de Carambeí.

Órgãos que não responderam ao questionário
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Família e Desenvolvimento Social de Castro; • Secretaria Municipal de Planejamento de Ponta Grossa.

Quadro 9 – Formas de respostas ao questionário de coleta de dados e informações

Fonte: elaborado pelo autor.

O universo de respondentes declarou que sua posse do cargo de secretário ou presidente municipal ocorreu anteriormente a 31 de agosto de 2017, prazo final para elaboração do PPA, e que participou de sua elaboração. Assim, todas as respostas recebidas possibilitaram ponderações muito próximas sobre como ocorreram as elaborações dos PPA's, uma vez que os atores respondentes participaram ativamente de tais dinâmicas. Portanto, considerando a alta taxa de retorno obtida e a participação dos atores respondentes na elaboração dos PPA's, reconhece-se elevada confiabilidade da análise e interpretação das características pertinentes da microrregião de Ponta Grossa/PR.

Gil (2006) relata que a análise e interpretação a serem realizadas posteriormente à coleta de dados e informações possuem características distintas, uma vez que a primeira se destina a organizar as respostas e a segunda a dar sentido para estas por meio da fundamentação teórica. Desse modo, a análise dos questionários foi realizada pela tabulação (GIL, 2006), posto que esta possibilita a apresentação do levantamento quantitativo dos dados coletados.

Essa apresentação foi realizada em tópicos correspondentes às suas interpretações qualitativas, assim como das informações, divididas por categorias (GIL, 2006). Para isso, foram adotadas as Categorias de Análise – CA e suas respectivas Definições Constitutivas – DC e Definições Operacionais – DO para analisar os resultados da pesquisa. De acordo com Vieira (2006, p.19):

A definição constitutiva se refere ao conceito dado por algum autor da variável ou termo que se vai utilizar. Ele deve emergir da fundamentação teórica utilizada. A definição operacional refere-se a como aquele termo ou variável será identificado, verificado ou medido na realidade. Ela deve, evidentemente, representar a operacionalização da definição constitutiva.

À luz conceitual de Vieira (2006), têm-se as CA expressas no quadro 10:

CA	DC	DO
Planejamento governamental	Refere-se à primeira etapa da administração governamental e consiste na definição de objetivos e ações prioritárias a serem implementadas durante a vigência governamental, expressos pelo PPA, a fim de atender demandas sociais (SOBRAL; PECI, 2008; PALUDO; PROCOPIUCK, 2014).	Levantamento de dados e informações procedimentais da elaboração dos PPA's da microrregião de Ponta Grossa/PR, para o período de 2018 a 2021, mediante aos resultados dos questionários aplicados em campo.
Elite Política	Congrega indivíduos com mandatos políticos ou titulares de posições de coordenação, os quais possuem "poder de decisão formal cujas fontes são as posições ocupadas nas organizações fundamentais da comunidade" (CODATO 2005, p. 17). Em nível municipal, é representada pelos secretários e presidentes do Poder Executivo, prefeitos e vice-prefeitos e vereadores.	Caracterização das elites políticas dos poderes executivos da microrregião, compreendendo os secretários e presidentes municipais das áreas temáticas públicas por meio das informações levantadas pelos questionários.
Relações de poder	Tratam das relações desenvolvidas nas lutas entre sociedade civil e seus movimentos organizados com a sociedade política pelo acesso ao poder, como com relação às tomadas de decisões públicas. Cabe ao Estado, propriamente à elite política, regulamentar tais relações (BOBBIO, 2000; BOBBIO; MATTEUCCI, PAQUINO, 1994).	Identificação mediante dados e informações dos questionários sobre participação social e tipos de poder na elaboração dos PPA's da microrregião, segundo a percepção da elite política executiva da microrregião.
Participação social	Com base nas correntes clássicas apresentadas por Gohn (2011) e na Constituição Federal de 1988, dentro de um Estado democrático de direito prevalece a corrente democrática, que prioriza a identificação de numerosos atores da sociedade civil e de seus movimentos organizados capazes de participarem das atividades do Estado, de forma a quebrar o paradigma do centralismo decisório da vida pública voltado às estritas classes sociais. A participação social dar-se-ia pela inclusão dos atores sociais nos espaços em que são discutidas as políticas públicas.	Identificação dos atores que participaram da elaboração dos PPA's, tanto daqueles advindos da sociedade política quanto da sociedade civil por meio dos questionários.
Tipo de poder	Por meio dos estudos de Gohn (1997, 2006, 2011), Luchmann (2008), Tatagiba (2005), Cortês (2007), Magrani, (2014), Avritzer (2008, 2009, 2012), Cotta et al (2011), Gurgel e Justin (2013), Matias-Pereira (2010), Nascimento (2015) e Castells (2013), reconhece-se os Tipos de poder como: autogestão, cogestão, fiscalização, consulta e alienação.	Caracterização mediante dados e informações levantados pelos questionários sobre os tipos de poder dos atores participantes da elaboração dos PPA's da microrregião pesquisada.

Quadro 10 – Definição das categorias analíticas, constitutivas e operacionais

Fonte: elaborado pelo autor.

Para compreender as relações de poder estabelecidas no momento de elaboração de políticas públicas, como o PPA, além da análise univariada (tratamento isolado de cada variável), foi desenvolvida a análise multivariada (análise conjunta de mais de duas variáveis qualitativas e/ou quantitativas), com destaque à separação das áreas temáticas e dos perfis ideológicos da elite política executiva para comparação

com os dados e informações de participação e tipos de poder na elaboração dos PPA's.

Em suma, o questionamento, o objetivo geral e os objetivos específicos são resgatados pela figura 5, junto das perguntas do questionário (em apêndice) que findaram o cumprimento dos últimos:

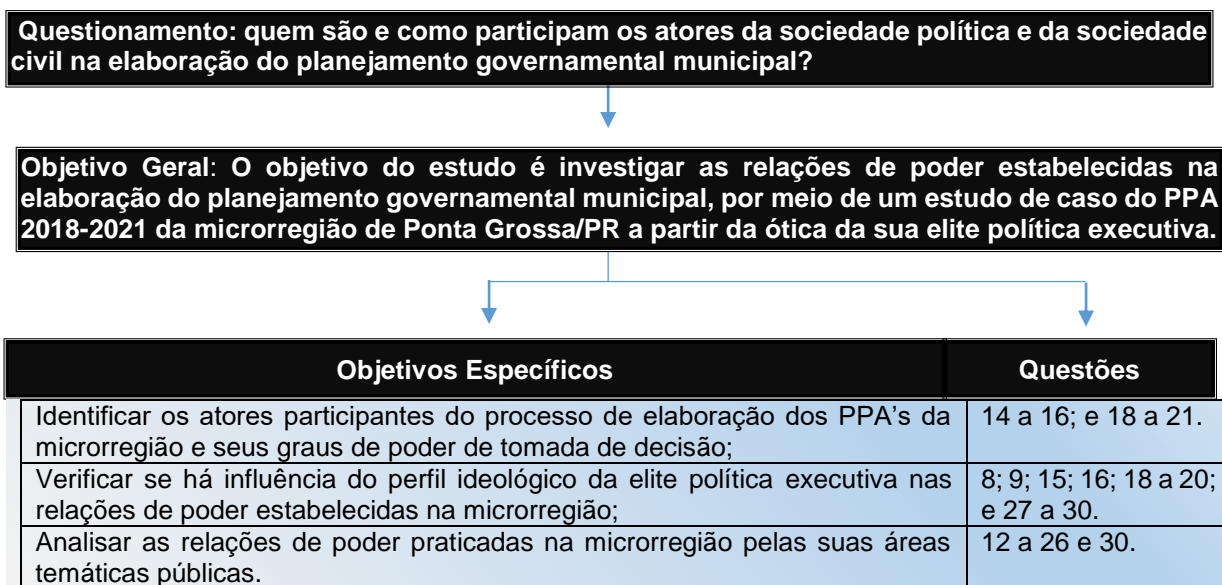


Figura 5 – Síntese dos propósitos da pesquisa

Fonte: elaborado pelo autor.

4.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A análise e a interpretação de dados e informações, com base nos questionários respondidos pela elite política executiva, apresentaram limitações, como qualquer outro método científico (VERGARA, 2006). As limitações ocorridas na aplicação dos questionários foram: a indisponibilidade de dois secretários em responder ao questionário, impossibilitando o levantamento integral de todas as áreas temáticas, e o preenchimento realizado pela maioria dos secretários/presidentes sem a presença do pesquisador, levando os atores a possíveis interpretações distintas para as questões, além de não haver a possibilidade de induzir o respondente a não deixar perguntas sem respostas.

Outro fator limitante apresentou-se na pesquisa documental, dado que o pesquisador não teve acesso aos manuais, comunicações internas e guias das secretarias/fundações municipais que trataram da elaboração dos PPA's. Também há

de se considerar, por se tratar de uma pesquisa aplicada diretamente com atores políticos, como uma provável limitação o juízo de valor de acordo com as suas posições de confiança ou indicação e com a identidade do governo em que atuam, bem como, a ocultação de dados e informações pelo receio de represálias advindas do resultado da pesquisa.

Mesmo diante das limitações ora apresentadas, considera-se que o estudo permitiu resposta em conformidade com o rigor científico teórico e metodológico, plenamente aplicável em distintas realidades municipais do país. Esta afirmação comprova-se pela etapa de análise e interpretação de dados e informações, a qual, por intermédio das respostas feitas pela elite política executiva regional ao questionário, possibilitou análises univariadas e multivariadas para responder os objetivos propostos, acompanhadas de interpretações mediante preceitos teóricos.

5 RELAÇÕES DE PODER NA ELABORAÇÃO DOS PPA's DA MICRORREGIÃO DE PONTA GROSSA/PR

Este capítulo subdivide-se em quatro seções secundárias. Inicialmente, apresenta-se a descrição dos perfis profissionais e ideológicos das elites políticas da microrregião de Ponta Grossa/PR. Posteriormente, os regulamentos adotados na elaboração dos PPA's 2018 – 2021 são descritos, com enfoque naqueles apresentados na sessão 2.5. Em seguida, considerando as áreas temáticas, seus regulamentos e os perfis ideológicos da elite política executiva, apresentam-se as relações de poder desenvolvidas, com base nos atores participantes e nas classificações dos tipos de poder levantados. Por fim, são descritos os cumprimentos dos objetivos propostos e a exposição de apontamentos finais.

5.1 PERFIL PROFISSIONAL E IDEOLÓGICO DA ELITE POLÍTICA EXECUTIVA

A elite política dos poderes executivos da microrregião de Ponta Grossa/PR possui grau de instrução relativamente homogêneo e atuação profissional anterior predominantemente na área pública. Dos 33 respondentes, 29 declararam-se graduados e 14 destes informaram possuir alguma pós-graduação. Dentre as graduações mais informadas, constam “Licenciatura plena” (6) “Administração” (5), “Serviço social” (4), “Engenharia civil” (4) e “Pedagogia” (3), formações sem relativas correspondências com as áreas temáticas em que os respondentes atuam, exceto na área de planejamento rural e urbano, gerida majoritariamente por engenheiros (3) e administradores (3). Logo, a nomeação dos gestores das áreas temáticas pelos prefeitos parece estar muito mais vinculada às prováveis demandas políticas ou de experiência profissional do que com formações acadêmicas específicas às áreas temáticas.

Colabora com essa constatação o fato de que, em relação ao tempo de atuação dos atores na função de secretário ou de presidente municipal, um total de 19 respondentes informou que já atuava como gestor da mesma área durante o governo municipal anterior. Isso motivado pelo fato de 3 dos 4 governos pesquisados estarem em exercício do segundo mandato. Dentre os 14 atores que assumiram as gestões das áreas temáticas durante 2017, no início ou decorrer do governo

responsável pela elaboração do PPA em questão, próximo da metade (6) atuava anteriormente no setor público. Outro ponto em relação ao perfil profissional é de que 20 atores já realizaram algum curso sobre participação social, enquanto 29 realizaram a respeito de PPA.

Os dados voltados ao perfil profissional da elite política executiva evidenciam que a microrregião conta com uma elite política homogeneamente com elevado grau de instrução, com capacitação sobre PPA, participação social e com experiência profissional prévia à elaboração do PPA em se tratando de atividade pública. Aparentemente, os prefeitos tendem a nomear atores capacitados para a gestão de suas áreas temáticas públicas, seja profissionalmente ou academicamente, fato que demonstra relativa preocupação dos representantes eleitos com o conhecimento de sua equipe sobre os serviços públicos a serem prestados.

Em relação à ideologia da elite política executiva (questão 8), percebe-se uma concentração de atores em posições de centro, como mostra a tabela 1:

Tabela 1 – Ideologia da elite política executiva

Ideologia	Total
Extrema esquerda	1
Esquerda	3
Centro-esquerda	2
Centro	11
Centro direita	8
Direita	8
Extrema direita	0

Fonte: elaborado pelo autor.

A identificação partidária centrista na microrregião revela proximidade com o perfil ideológico dos partidos políticos dos prefeitos municipais, pertencentes ao Partido Social Democrático – PSD, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido Social Cristão – PSC e Partido Popular Socialista – PPS, levando em consideração uma reportagem realizada por Vasconcelos (2016), que identificou, junto aos diretórios partidários nacionais, o autopoicionamento do PSD e o PMDB como de centro, do PSC como de centro-direita e do PPS como de centro-esquerda.

Possivelmente motivados pelo prestígio do caráter centrista em relação à capacidade de adaptação em distintos cenários político-ideológicos, os membros da elite política executiva da microrregião procuram se afastar de posições extremas,

optando pela identificação com posições mais neutras do espectro ideológico. Entretanto, considerando-se as ideologias fora do centro, o pêndulo oscila mais para o posicionamento de direita, o que leva a identificar a elite política executiva da microrregião como mais concentrada neste espectro ideológico.

A classificação dos membros da elite política no espectro ideológico tomou como base apenas o autopoicionamento do próprio respondente, desconsiderando o posicionamento partidário daqueles filiados. Sobre tal aspecto, 19 respondentes declararam estar filiados a algum partido político, e destes, 7 declararam estar filiados há mais de 10 anos. Estes dados quantitativos são bastante pertinentes na medida em que possibilitam identificar que o engajamento dos atores respondentes não se limita às suas atuais funções públicas, mas também está presente dentro de outra instituição política, cujos posicionamentos ideológicos advindos destas podem vir a influenciar as suas decisões enquanto gestores.

A participação da elite política executiva em partidos políticos também representa uma atitude de desenvolvimento da cultura política local e de apoio a esta forma de representação política. Contudo, é importante também, enquanto se analisa o perfil ideológico do grupo, para fins desta pesquisa, levantar as suas considerações sobre democracia e participação social, uma vez que tais conceitos, como apresentado na fundamentação teórica (GONZÁLEZ, 2011; GIANTURCO, 2017), possuem diferentes correntes valorativas.

Entretanto, antes de apresentar os resultados das perguntas de concordância ou discordância com relação à democracia e à participação social, é primordial compreender quais segmentos organizados a sociedade política mais identifica como representante da sociedade civil, visto que esta é composta por diversos indivíduos e grupos sociais com interesses difusos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1994). Por isso, foram apresentadas opções, dentre os vários segmentos organizados da sociedade civil, para que a elite política executiva elencasse os seus 5 principais, considerando a partir de 1 como mais representativo (questão 25). Deste questionamento adveio o seguinte resultado apresentado pela tabela 2:

Tabela 2 - Atores que mais representam a sociedade civil

Atores	Total 1	Total 2	Total 3	Total 4	Total 5	Total ⁽¹⁾
Conselho Gestor	13	8	5	1	0	27
Cidadão, diretamente	15	3	2	1	2	23
Associação de bairro	1	7	6	3	2	19
Movimento social	0	6	3	5	4	18
Sindicato de trabalhador	2	1	1	5	4	13
Entidade filantrópica	1	4	3	3	2	12
Empresa privada	0	1	2	1	4	8
Cooperativa	0	0	3	2	1	6
Instituição religiosa	1	0	2	1	2	6
Partido político	0	0	1	1	0	2

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota:

(1) total de vezes que o ator foi referenciado pela elite política executiva dentro da escala valorativa de 1 a 5.

Como apresentado, o segmento que encabeça a lista é do “conselho gestor”, seguido pelo “cidadão, diretamente”, para o quais também mais houve atribuição valorativa de 1. Além disso, percebe-se que a elite política executiva tende a identificar como representante da sociedade civil aqueles segmentos constituídos de formas voluntárias, representados pela primeira metade da tabela, diferentemente das pessoas jurídicas postas da sua metade para o fim. Logo, sem desmerecer o caráter representativo destes segmentos, a identificação dos segmentos voluntários ou de engajamento político como mais representativos demonstra avanços da elite no que tange ao reconhecimento dos direitos políticos da sociedade civil, colocados por Carvalho (2015) como pouco desenvolvidos no país.

Tendo em mente a identificação da elite política executiva dos segmentos da sociedade civil, passa-se para suas considerações a respeito da democracia e da participação social. Sobre democracia, tema da questão 27, um total de 30 atores concordam que ela é sempre a melhor forma de governo, mas este número cai para 25 quando condicionada à escolha de representante pelo voto. Mais interessante é que a maioria tende a concordar com a existência de conselhos gestores, mas tende a concordar mais com o papel fiscalizatório da sociedade civil do que com seu papel de tomadora de decisões das ações públicas, como mostra a tabela 3:

Tabela 3 – Concordância ou discordância sobre democracia

Afirmativas	Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo, nem discordo	Discordo	Discordo fortemente
A democracia é sempre a melhor forma de governo.	13	17	3	0	0
Para que haja democracia, é preciso⁽¹⁾ que haja escolha de representantes pelo voto.	10	15	7	1	0
Para que haja democracia, é preciso que haja participação social por referendos e plebiscitos.	4	10	18	1	0
Para que haja democracia, é preciso que haja participação da sociedade civil nos conselhos gestores.	11	17	5	0	0
Para que haja democracia, é preciso que haja participação da sociedade civil por meio do orçamento participativo.	4	11	13	5	0
Para que haja democracia, é preciso que haja fiscalização pela sociedade civil das atividades públicas.	10	19	4	0	0
Para que haja democracia, é preciso que haja participação direta da sociedade civil em assembleias e conferências.	9	15	7	2	0
Para que haja democracia, é preciso que as decisões públicas sejam tomadas somente pelos representantes eleitos e por seus gestores públicos nomeados.	0	3	8	19	3

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota:

(1) a princípio, seria utilizada a expressão “deve haver” ao invés de “é preciso que haja” nas alternativas da questão 27. Porém, o pré-teste indicou que a primeira expressão induzia os pesquisados a escolherem uma única alternativa para concordância sobre associação com democracia. Quando substituída pela segunda, os atores demonstraram maior compreensão da independência das práticas associadas à democracia. Embora esta opção não elimine plenamente interpretações equivocadas dos respondentes, seus benefícios à pesquisa superam os riscos assumidos.

Da tabela anterior, conclui-se que a maioria dos membros da elite política executiva (25 membros) identifica a democracia como vinculada ao voto, ou seja, a forma representativa, porém são contrários à ideia de tomadas de decisões realizadas unicamente pelos representantes eleitos e por seus gestores nomeados (23 membros). Assim como são bastante favoráveis à existência dos conselhos gestores, uma vez que 28 membros declararam concordância com tal forma de prática democrática, muito embora seja importante destacar que tais espaços de participação abarquem tanto os representantes da sociedade civil quanto da política (GOHN,

2006). São favoráveis também à existência, mesmo que em menor número, às assembleias e conferências, sendo resistentes às outras formas de implementação da democracia, como referendos, plebiscitos e orçamento participativo, ou seja, às formas de democracia direta, como define Avritzer (2009).

Essa defesa fica mais evidente quando questionada a forma de participação social coerente com a concordância da elite política executiva, com base nos resultados apresentados na tabela 4 advindos da questão 28:

Tabela 4 – Concordância ou discordância sobre questões de participação social

Afirmativas	Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo, nem discordo	Discordo	Discordo fortemente
A participação social deve ser apenas consultiva, cabendo ao governo determinar como utilizará os recursos públicos.	1	13	9	9	1
A participação social deve ser deliberativa, com a sociedade civil determinando a utilização dos recursos públicos junto ao governo.	1	8	14	9	1
Deliberativa quando possível, reservando parte dos recursos públicos para atendimento de interesses programados pelo governo.	1	15	12	5	0
Sempre que possível autogestionada, cabendo ao governo repassar recursos públicos à sociedade civil e seus movimentos organizados para que ela implemente serviços públicos.	0	8	12	12	1
Cabem exclusivamente ao governo as decisões sobre os recursos públicos, não devendo haver participação social	0	1	7	21	4

Fonte: elaborado pelo autor.

As afirmativas confirmam que a maior concordância da elite política executiva em relação à participação social está presente com os caracteres “consultivo” e

“deliberativo quando possível”, ao passo que a discordância concentra-se naquelas em que o poder de tomada de decisão da sociedade civil é maior, isto é, na forma “deliberativa”. Entretanto, tal como discutido quando levantados os dados do espectro ideológico, a elite política executiva, em se tratando de participação social, também se afasta de posições radicais, ao discordarem em maioria da exclusividade dos agentes políticos nas tomadas de decisões e ao discordarem, ou não terem um posicionamento definido, a respeito da autogestão pela sociedade civil. Confirma-se, então, para o caso específico, a tese de Bobbio (2000) de que a democracia é valorizada principalmente pelo invólucro da representatividade advinda das eleições periódicas, e de González (2011), de que atores mais identificados como de direita (em maior número na microrregião) tendem a ser contrários à participação deliberativa da sociedade civil.

A ressalva defendida em relação à participação das tomadas de decisões é dada quando se propõe que parte dos recursos públicos esteja voltada aos interesses programados pelo governo. Ou seja, há um relativo protecionismo das posições e estruturas formais de tomadas de decisões, na medida em que os atores identificam-se como democratas, mas condicionam a democracia ao sistema representativo e a participação social aos instantes de fiscalização e de consulta, salvo parte da elite mais propensa à concordância com as formas de tomadas de decisões a serem realizadas pela sociedade civil. Parte essa, sobretudo, composta pelos 6 atores que se autoidentificaram ideologicamente como de esquerda (os quais estão dispersos por todos os municípios e por áreas temáticas distintas), que concordam com a forma deliberativa de participação, assim como com referendos, plebiscitos e orçamento participativo. Ao passo que os atores autopositionados como de centro variam em suas respostas, apresentando características tanto vinculadas às ideologias identificadas como de esquerda quanto de direita.

Sobre tomada de decisão realizada com a participação da sociedade civil, a elite política executiva demonstra possuir ponderações bastante próximas. Quando questionada sobre quais os benefícios e problemas desta forma de participação (questão 29), há uma considerável parcela que teme que os interesses individuais se sobressaiam aos do coletivo (8 casos, de 27 respostas). As palavras de um respondente resumem significativamente as ponderações da maioria da elite pesquisada ao escrever que há benefícios quando “setores organizados formalmente ou informalmente apresentam interesses coletivos, com conhecimento e respeito às

normas e às leis, sobretudo o orçamento público”. Com relação aos problemas, quando “grupos, categorias ou ‘comunidades’ agem de forma corporativista e sem levar em conta leis, normas e, principalmente, o ordenamento do orçamento público”.

Contudo, até que ponto seria a elite política executiva, incluindo os representantes eleitos pelo sufrágio universal, capaz de superar em suas próprias ações as limitações que identificam na participação social? Uma das formas de realizar tal avaliação é por meio da observância dos regulamentos adotados na elaboração dos PPA's, uma vez que estes refletem as considerações tomadas pela elite política executiva sobre as necessidades municipais, como por meio de legislações, indicadores, pesquisas sociais, entre outros, que serão apresentados no próximo tópico.

Resumindo, em se tratando de dados a respeito de ideologia da elite política executiva da microrregião, fica confirmada a teoria de González (2011) e de Gianturco (2017), os quais consideram que aqueles com maior identificação com o espectro da direita, em sua maioria, defendem a forma de participação consultiva, ao passo que os identificados com a esquerda, a participação deliberativa. Assim como em se tratando de democracia, quando os primeiros possuem ressalvas com a democracia direta, como referendo, plebiscito e orçamento participativo, enquanto os segundos apresentam maiores defesas à sua execução. No entanto, ambos os espectros convergem para discordância com a autogestão e com a alienação. Diante de tal contraste, reafirma-se a necessidade de se realizar uma análise multivariada para investigar se, na prática, tais defesas foram aplicadas nas relações de poder durante a elaboração dos PPA's.

5.2 REGULAMENTOS CONSIDERADOS NA ELABORAÇÃO DOS PPA's

O levantamento de regulamentos adotados pelos atores políticos envolvidos na elaboração reflete as recomendações de Magrani (2014) sobre a capacidade de tomada de decisão dos atores envolvidos, bem como, se as legislações elencadas ao longo da sessão 2.5 são consideradas pela sociedade política na elaboração dos PPA's. Assim, a sessão baseia-se nas questões que tratam de regulamentos utilizados para elaboração dos PPAs, como indicadores, manuais, relatórios, legislações, normas, propostas, entre outros, e nas respostas para a questão 30, (a

qual recebeu 31 respostas) que solicitou à elite política executiva descrever, de forma geral, como foi a dinâmica da elaboração do PPA de sua secretaria/fundação.

Mas, mesmo diante da obrigatoriedade constitucional dessa política pública, sob a ótica da elite política executiva, seria o PPA realmente necessário para a prestação de serviços públicos? A elite política executiva mostra-se preparada para responder tal questionamento; considerando principalmente que 19 atores assumiram suas funções de gestão no governo anterior e que 28 dos 33 declararam já ter realizado um curso que abordasse PPA, fica evidenciado que a presente elaboração não foi o primeiro contato destes com o instrumento orçamentário. O resultado é que 27 atores da elite concordam com a necessidade do PPA, enquanto os outros 6 ficam na dúvida, não concordando e tampouco discordando.

Os motivos expressos que levaram à concordância com a necessidade do PPA refletem a sua consolidação como principal instrumento de planejamento governamental, uma vez que 11 atores associaram-no com “planejamento de gestão” ou “de governo”, caracterizando-o ainda como “planejamento inicial”; “planejamento para os 4 anos de governo”; “planejamento estratégico”; e “planejamento orçamentário”, termos que aproximam-se consideravelmente das definições conceituais expostas por Andrade et al. (2008) e Paludo e Procopiuck (2014). Já os 6 indecisos demonstram, em suas palavras, receios quanto às possíveis demandas imprevistas. Nas palavras de um respondente, “ao longo dos anos, surgem outras demandas na secretaria que certamente não estavam contempladas no PPA”. Outro ainda relata que “as demandas são variáveis e mutáveis a todo instante, planejar com antecedência é necessário, contudo, impossível prever as solicitações e desejos sociais com exatidão”.

Ao que parece, essa pequena parcela da elite política indecisa desconsiderou a possibilidade dada pelo orçamento programa (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014), dinâmico e flexível ao longo do processo (SOBRAL; Peci, 2008), de adequação do PPA durante a sua vigência, nos instantes da execução e controle. Dos 6 respondentes indecisos, apenas 2 nunca realizaram curso que abordasse a temática, apenas 1 já atuava na função de gestor público na gestão passada, revelando que os atores políticos que passaram pela experiência da elaboração e/ou execução do PPA, em sua grande maioria, valorizam tal instrumento de planejamento como fundamental.

Um total de 18 atores declarou ter utilizado manual, guia de instrução ou lei específica para a elaboração do PPA (questão 13). Dentre estes, os mais citados são:

orientações do órgão financeiro (4); LRF (3); e legislações municipais (3). Em se tratando da adoção de instrumentos para guiar a elaboração dos PPA's, a ampla maioria da elite política executiva declarou utilizar o PPA do governo anterior e as propostas de governo, como mostra a tabela 5 (com base na questão 12):

Tabela 5 – Instrumentos consultados durante a elaboração do PPA

Instrumentos	Assis tência Social	Cultu ra	Educa ção	Espor te	Meio Ambi ente	Planeja mento Rural	Planeja mento Urbano	Saúde	Total
PPA do Governo Municipal anterior	2	2	3	3	4	4	5	1	24
Plano/Proposta de Governo	2	3	2	2	2	2	4	3	20
Plano Municipal da área	2	0	4	1	2	1	1	4	15
Plano Diretor Municipal	0	0	2	1	3	1	3	3	13
Plano Estadual da área	1	0	2	1	0	0	0	2	6
Plano Nacional da área	1	0	2	0	0	0	0	1	4
PPA do Governo Federal	0	1	0	0	0	0	2	1	4
PPA do Governo Estadual	0	0	0	0	0	0	2	1	3

Fonte: elaborado pelo autor.

Um segundo dado relevante a respeito da consulta aos instrumentos supracitados pela tabela 5 é em relação ao quantitativo de 4 órgãos que utilizaram apenas o PPA do Governo Municipal anterior (sendo de áreas distintas, mas 3 do mesmo município), característica que denuncia a adoção do modelo incremental de política pública. Remetendo a importância dada por Andrade et al. (2008) às ponderações sobre continuidade de políticas públicas possibilitadas com a elaboração de um novo PPA em concomitância com a execução de seu antecedente. Tal aspecto pode também impactar em profundas influências do plano antigo nas previsões futuras sem uma devida avaliação, uma vez que a política incremental revela relativo conservadorismo dos *tatus quo* e, em alguns casos, incapacidade da sociedade política em arquitetar as variadas prerrogativas envolvidas na elaboração de tal política pública (KRAFT, 2010).

É importante frisar ainda que 3 dos 4 municípios pesquisados contam com prefeitos reeleitos, ou seja, quando a elite política executiva indica a utilização do PPA anterior, refere-se à uma proposta que já foi elaborada pela própria gestão. Ainda que não caiba, para o estudo, realizar uma investigação sobre as relações de poder

estabelecidas neste instante, é pertinente destacar que o incrementalismo é benéfico ao manter a estabilidade política dando continuidade às ações já praticadas e aprovadas pela sociedade mediante ao sufrágio universal em casos de reeleição, mas prejudicial ao pressupor-se que não houve alterações das necessidades sociais e que não há perspectivas de desenvolvimento de novas iniciativas. Isso corrobora com a defesa da participação social no instante de tomadas de decisões, pois cabe aos atores tanto da sociedade política quanto da civil refletirem sobre até que ponto seria efetivo manter um mesmo planejamento, considerando principalmente as oscilações de indicadores sociais e econômicos do município.

Em relação aos planos municipais, percebe-se que a sua utilização e, conseqüentemente, confirmação de sua existência prévia, concentra-se nas áreas de educação e saúde, ou seja, aquelas que possuem porcentagem de recursos de receitas municipais vinculada constitucionalmente, da ordem de no mínimo 18% para saúde e 25% para educação (BRASIL, 1988). Mesmo não sendo possível afirmar que as outras áreas não possuem planos municipais, é plausível considerar que estas duas áreas, por possuírem recursos vinculados e por tratarem de serviços públicos constitucionalmente obrigatórios, como a educação em nível fundamental e o Sistema Único de Saúde – SUS, demandam, mais intensamente, planejamentos de maior prazo que aos realizados pelo PPA, comumente para o período de 10 anos.

As propostas de governo advindas do período eleitoral parecem representar bastante importância na elaboração dos PPA's, haja vista que 20 órgãos as consultaram, embora não necessariamente tenham incluindo-as no planejamento. Tal qual relata Andrade et al. (2008), o programa governamental é um dos determinantes na formulação dos PPA's. Neste ponto há um paradigma em relação à área de cultura, uma vez que apenas um órgão da área informou ter contado com a participação do prefeito/vice-prefeito (como será aprofundado na próxima sessão), ao passo que 3 informaram ter incluído as suas propostas. Reflete-se que os atores da elite política executiva possuem um alto grau de compatibilidade de interesses com os dos prefeitos, sobretudo, pelo fato de buscarem atender as suas propostas elencadas ao longo das campanhas eleitorais.

Com relação à utilização do Plano Diretor Municipal, existente em todos os municípios pesquisados, é preocupante o quantitativo de somente 13 órgãos o consultarem. Agrava-se tal apontamento ao observar que apenas 4 órgãos dos 10 de “planejamento” declararam tal consulta, considerando que é esta área temática que

está comumente vinculada à sua elaboração e adequação. A preocupação advém da fundamentalidade da observância do Plano Diretor na formulação do planejamento governamental municipal, considerada como obrigatória pelo Estatuto da Cidade, por meio de seu art. 40 (BRASIL, 2001b). Ao passo que as áreas que mais o adotaram foram as de meio ambiente e de saúde” (3 para ambas, de um total de 4 órgãos de cada).

Por último, em relação à utilização dos PPA's do Governo Federal e Estadual, o número é praticamente inexpressivo. Provavelmente motivada pela ausência de maior regulamentação sobre articulações dentre os PPA's de nível federal, estadual e municipal, a formulação dos PPA's segue realizada de forma independente, refletindo as relações de poder e a capacidade financeira da administração pública local.

Por isso, um aspecto primordial a ser considerado para compreender a elaboração do PPA é o levantamento de recursos previstos para o seu período de execução, uma vez que somente com a sua suficiência é possível visionar maior inclusão de interesses distintos. A questão 11 buscou tal compreensão, ao apresentar 4 alternativas para que a elite política executiva qualificasse os recursos financeiros previstos para os seus órgãos. Os resultados estão apresentados na tabela 6:

Tabela 6 – Consideração sobre o montante de recursos financeiros previstos para o PPA

Afirmativas	Assis tência Social	Cultu ra	Educa ção	Espor Te	Meio Ambi Ente	Planeja mento Rural	Planeja mento Urbano	Saúde	Total
Insuficiente para atendimento de serviços públicos básicos	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Suficiente para atendimento de serviços públicos básicos	1	2	1	2	1	1	3	0	11
Possibilita algumas variedades de serviços públicos	2	2	2	2	3	2	2	1	16
Possibilita diversificados serviços públicos	0	0	1	0	0	0	1	3	5

Fonte: elaborado pelo autor.

Mesmo considerando as novas visões de políticas pós-keynesianas (BAQUERO, 2011), dos resultados infere-se que a maior parcela da elite política executiva é otimista em relação aos recursos previstos, uma vez que visualizam a

possibilidade de desenvolvimento de serviços públicos além daqueles básicos, especialmente na área de saúde. Este otimismo na área possivelmente é dado pela garantia constitucional de investimento de recursos municipais, como já discutido. Já a educação, outra área com recursos vinculados, não apresenta otimismo semelhante, mas isso é compreensível ao considerar as demandas de maior atendimento de educação infantil e em contraturno escolar apresentadas pela sociedade e seus movimentos organizados (que serão apresentadas oportunamente), bem como pela obrigatoriedade de atendimento pré-escolar previsto pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009 (BRASIL, 2009), que entrou em vigor em 2016.

Outro ponto essencial a ser levantado é se a sociedade civil participante estava capacitada para tomadas de decisões públicas no instante da elaboração dos PPA's, considerando que as recomendações de Magrani (2014) no que tange à transparência e *accountability* nos debates sociais. No tocante à capacitação dos atores da sociedade civil participantes (questões 17 e 23), 19 órgãos informaram que realizam capacitações ou fomentam a participação de tais atores em cursos que tratam de serviços públicos. Ao passo que 24 órgãos declararam ter apresentado indicadores sociais/econômicos aos atores participantes da elaboração do PPA. Dentre eles, a elite declara a apresentação de relatórios quantitativos de atendimentos (5); relatórios financeiros (5); Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (4); e cumprimento do PPA anterior (2). Os resultados são bastante otimistas ao considerar que os atores sociais, do mesmo modo que os políticos, tiveram acesso aos dados e informações governamentais, possibilitando uma visão das demandas prioritárias locais.

Diante dos resultados dos instrumentos adotados, pode-se inferir que a elite política executiva tende a dar prioridade para a utilização dos PPA's dos governos anteriores e das propostas de governo. Também utiliza regulamentos como indicadores e manuais de instruções e apresentam-nos aos demais atores participantes do processo. Assim, refletem preocupações com o levantamento das necessidades coletivas, não necessariamente que tais necessidades sejam efetivamente inclusas nos PPA's. Porém, ela realiza poucas referências à utilização de legislações que tratam do processo de participação social, como aquelas citadas na sessão 2.5, primordiais quanto à inclusão da sociedade civil nas tomadas de decisões. Logo, embora não seja possível afirmar o desconhecimento da elite política

executiva de tais legislações, pode-se concluir que ela não considera legislações que tratam de participação social no momento de elaboração dos PPA's.

O elevado grau de instrução de tal elite e a realização de cursos que tratam de participação social também não interferem, necessariamente, em primazia no cumprimento das legislações a respeito de democracia participativa. Disso advêm duas possibilidades: ou os cursos realizados não apresentam a significância do cumprimento da legislação de participação social no instante da elaboração desta política pública, sendo necessária uma revisão de seus programas; ou a elite política executiva apenas desconsidera tais leis quando o tema em voga é o planejamento governamental, não o identificando como uma política pública, mas como uma atividade técnica reservada aos atores políticos. Mediante ao levantamento dos atores participantes e da identificação de seus tipos de poder na elaboração dos PPA's, é possível um levantamento de conclusões mais próximas da realidade de tal paradigma.

5.3 ATORES PARTICIPANTES E SEUS TIPOS DE PODER NA ELABORAÇÃO DOS PPA's

Cabe para esta sessão apresentar os resultados da investigação sobre a maneira que são estabelecidas as relações de poder entre os atores da sociedade civil e da sociedade política na elaboração dos PPA's da microrregião em análise, supondo-se possíveis omissões da elite política executiva em se tratando de regulamentos e as prováveis associações entre perfis ideológicos e práticas. A fim de evitar a ilusão ótica ocasionada por uma investigação excessivamente agregada e quantitativa da participação, também se toma como referência as respostas dadas à questão aberta que solicitava a descrição, de uma forma geral, da dinâmica da elaboração do PPA da secretaria/fundação (questão 30).

Com base nos apontamentos realizados pelos respondentes nas questões 15 e 16 do questionário, a tabela 7 apresenta, decrescentemente, o número de órgãos que contaram com a participação do respectivo segmento na elaboração dos PPA's 2018 - 2021, a saber:

Tabela 7 – Atores participantes da elaboração dos PPA's

Atores	Total
Secretário/Presidente da área	33
Servidor público da área	30
Prefeito/Vice-prefeito	26
Conselho Gestor	22
Cidadão, diretamente	19
Entidade filantrópica	15
Associação de bairro	12
Secretário/Presidente de outra área	12
Servidor público de outra área	10
Sindicato de trabalhador	8
Cooperativa	7
Movimento social	7
Vereador	7
Empresa privada	5
Administração pública indireta	5
Partido político	3
Instituição religiosa	2
Outro município	0

Fonte: elaborado pelo autor

Em vistas às declarações de participação de atores da sociedade civil, constata-se que não há a prática de participação intraelite, apontada como comum por Dye (2011) nas políticas públicas em geral. De fato, os atores que mais participaram do processo de elaboração dos PPA's da microrregião de Ponta Grossa/PR são aqueles advindos da sociedade política; mais especificamente, da própria área temática pública, considerando que a figura de “prefeito/vice-prefeito” aparece após o “secretário/presidente da área” e “servidor da área”.

O primeiro ator da sociedade civil a aparecer na listagem é o “conselho gestor”. Isso possivelmente motivado pelas legislações apresentadas na fundamentação teórica, mesmo que a elite política executiva não as tenha citado, as quais foram desenvolvidas especialmente durante a década de 1990 e tiveram a instituição de conselhos como enfoque, fortalecendo, ao longo dos anos, tais espaços institucionalizados. Estes canais também se tornaram referência quando o tema em voga é participação social, como mostram os estudos de Gohn (2006, 2011), Luchmann (2008), Tatagiba (2005) e Cortês (2007). Os conselhos são seguidos pela participação de “cidadão, diretamente”, resultado da exigência legal de realização de audiências públicas a respeito do PPA (BRASIL, 2001b), para posterior aprovação pelo Poder Legislativo, que possibilitam a participação direta dos cidadãos, muito

embora tenha havido atores que declararam que seus órgãos também realizaram conferências temáticas, como será apresentado oportunamente.

O próximo segmento na linha quantitativa de participação é da “entidade filantrópica”, o qual comumente está próximo dos poderes públicos com intuito de prestar serviços de interesses sociais mediante termos de cooperação e colaboração, tal como instituído pela Lei nº 13019, de 14 de junho de 2014, e suas alterações posteriores (BRASIL, 2014), ainda que tal lei tenha sido lembrada uma única vez dentre os respondentes. Seguido pelas “associações de bairro”, as quais representam as vozes das comunidades em se tratando de demandas de serviços públicos, como os de infraestrutura, e de direitos básicos, como atendimento de saúde e de educação, e pelo “secretário/presidente de outra área”, sendo que as áreas citadas envolviam principalmente o órgão de municipais de finanças e jurídicos.

Diante do levantamento dos atores participantes, e considerando ainda que participação não represente propriamente o poder de tomada de decisão (CORTÊZ, 2007), cabe elencar os tipos de poder praticados pelos atores, como classificados na sessão 2.3.2. As tabelas 8 e 9 apresentam os quantitativos dos segmentos participantes divididos por áreas temáticas e por tipo de poder assumido na elaboração do PPA, declarados pela elite política executiva. Ressalta-se que foram definidas nas questões a participação consultiva como aquela em que o segmento aprova ou não as propostas feitas pela secretaria/fundação, e deliberativa aquela em que as propostas são elaboradas conjuntamente entre representantes da secretaria/fundação e o segmento, ou seja, sob a forma de cogestão.

Tabela 8 – Participação de forma deliberativa por área temática

(continua)

Atores	Assistên cia social	Cultu ra	Educa ção	Espor te	Meio Ambi ente	Planeja mento Rural	Planeja mento Urbano	Saú de	Total
Secretário/Presidente da área	2	4	4	3	4	4	6	4	31
Servidor público da área	2	1	2	2	1	2	5	2	17
Prefeito/Vice-prefeito	1	1	3	1	2	3	4	1	16
Conselho gestor	2	2	1	0	0	0	0	3	8
Secretário/Presidente de outra área	0	0	0	1	4	0	1	0	6
Cidadão, diretamente	0	1	0	0	0	1	1	1	4
Cooperativa	0	0	0	0	0	1	1	0	2

Tabela 8 – Participação de forma deliberativa por área temática

(conclusão)

Atores	Assistên cia social	Cultu ra	Educa ção	Espor te	Meio Ambi ente	Planeja mento Rural	Planeja mento Urbano	Saú de	Total
Administração pública indireta	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Associação de bairro	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Entidade filantrópica	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Movimento social	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Partido político	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Sindicato de trabalhador	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Vereador	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Empresa privada	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituição religiosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outro município	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servidor público de outra área	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados advindos da participação deliberativa mantêm a posição dos atores políticos componentes das áreas temáticas, seguidos pelo “conselho gestor”, no topo da listagem, tal como observado na tabela 5, que abrangia a participação de forma geral. Destarte, a alocação do poder deliberativo praticado vêm ao encontro dos posicionamentos da elite política executiva em relação à democracia e à participação social, uma vez que se declararam mais propensos a priorizar as tomadas de decisões a serem realizadas pelos próprios atores do órgão.

Por outro lado, há concentração da participação dos conselhos gestores de forma deliberativa nas áreas temáticas de assistência social, cultura e saúde. Este dado é bastante curioso, uma vez que a primeira e a terceira área são aquelas mais presentes nos estudos que tratam especificamente da atuação dos conselhos gestores e da presença de maior engajamento social (GOHN, 2006; LUCHMANN, 2008; TATAGIBA, 2005), entretanto, a cultura não é uma área muito explorada neste campo de pesquisa. Esta ocorrência sugere pistas de que nem sempre legislações específicas são necessárias para a consolidação da participação social, haja vista que não há uma legislação efetivamente consolidada na cultura tal como nas áreas da assistência social e da saúde. Da mesma forma que a área de educação, com participação social consolidada mediante a LDB, não consta dentre as áreas temáticas de destaque.

Quando levantada a participação consultiva (tabela 9), o ator presente no topo da tabela advém da sociedade civil; mais especificamente, o “cidadão, diretamente”. Após o cidadão, as primeiras posições são preenchidas pelo “conselho gestor”, “entidade filantrópica”, “associação de bairro”, “sindicato de trabalhador” e “movimento social”, que foram apontados por mais de 5 atores da elite política executiva. Além destes, permanecem os atores da sociedade política, conforme segue:

Tabela 9 – Participação de forma consultiva por área temática

Atores	Assistên cia social	Cultu ra	Educa ção	Espor te	Meio Ambi ente	Planeja mento Rural	Planeja mento Urbano	Saú de	Total
Cidadão, diretamente	2	0	1	2	2	2	3	3	15
Prefeito/Vice- prefeito	2	0	0	1	2	1	1	3	10
Conselho gestor	1	0	3	2	3	0	4	1	14
Entidade filantrópica	3	2	2	0	1	0	2	4	14
Servidor público da área	1	2	1	1	2	2	1	2	12
Associação de bairro	1	1	2	1	1	1	2	2	11
Servidor público de outra área	0	3	2	2	1	0	2	1	11
Sindicato de trabalhador	0	1	1	0	1	1	2	1	7
Movimento social	2	0	1	0	0	0	2	1	6
Secretário/Presiden te de outra área	0	2	2	0	0	1	1	0	6
Vereador	0	1	1	0	2	0	2	0	6
Cooperativa	0	1	0	0	1	1	1	1	5
Empresa privada	0	0	0	0	2	0	2	1	5
Administração pública indireta	0	2	1	0	0	0	0	1	4
Secretário/Presidente da área	1	0	0	1	0	0	0	0	2
Partido político	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Instituição religiosa	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Outro município	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se perceber, também aqui, uma ausência de participação do “prefeito/vice-prefeito” em 7 órgãos, número considerável ao levar em conta o caráter representativo do sufrágio universal. Ao que indicam os dados, nestes órgãos os prefeitos ausentaram-se da participação e delegaram as decisões da política pública para os seus gestores indicados, principalmente na área temática de cultura, área a

qual possui um dos mais elevados quantitativos de inclusão dos planos/propostas de governo no PPA.

Logo, considerando a participação deliberativa dos Prefeitos/Vice-prefeitos em praticamente metade dos órgãos respondentes (16) e a participação dos secretários e presidentes no invólucro da deliberação em 31 órgãos, fica perceptível o caráter chave destes atores na elaboração dos PPA's, mais importante ainda que os representantes eleitos pelo sufrágio universal. Tal aspecto remonta à preocupação de Cardoso Jr. (2014) no que tange à redução do planejamento governamental por intermédio do PPA a curto e médio prazo, visto que os prefeitos e vice-prefeitos, componentes da cúpula estratégica governamental, aparentemente, tratam-no como uma atividade tática e operacional a ser realizada dentro dos órgãos, sob responsabilidade dos gestores das áreas temáticas.

Entretanto, ao se isolar a investigação na distinção entre áreas temáticas, a participação deliberativa dos “prefeitos/vice-prefeitos” é sobressaliente na educação, no meio ambiente e no planejamento. Possivelmente, os prefeitos são motivados pelos seus planos de governo, que tendem a focar tais áreas mais visíveis e carentes diante dos interesses da sociedade, aspecto determinante na elaboração, como descreve Andrade et al. (2008). Isso fica mais claro quando levantadas as propostas de campanhas eleitorais que foram inclusas no PPA, sobretudo, envolvendo atendimento de educação infantil, contraturno escolar e pavimentação de vias públicas (questão 14). Por isso, considera-se que algumas áreas temáticas são tratadas por estes atores como estratégicas para o governo, visando ao cumprimento de promessas e/ou planos eleitorais, enquanto outras se tornam secundárias e “terceirizadas” aos atores nomeados para as funções de gestão.

Em relação ao “secretário/presidente de outra área” e ao “servidor público de outra área”, que apresentaram um valor considerável em termos de participação, há concentração destes atores no caráter consultivo, no entanto, como já mencionado, são representados majoritariamente pelos órgãos de apoio técnico/administrativo das prefeituras, como os de finanças e jurídicos. Nesse sentido, não há perspectiva da realização de um planejamento de forma integrada entre as áreas temáticas de cada município, fato que pode acarretar em planejamentos municipais fragmentados e desconexos. O isolamento dos planejamentos por áreas temáticas pode resultar em ineficiência de serviços públicos, visto que as necessidades sociais abarcam conjuntamente diferentes temáticas, a exemplo, a relação entre educação e

assistência social no atendimento de camadas populares mais carentes, ou entre planejamento e meio ambiente na preservação ambiental no perímetro urbano.

Pertinente destacar também que o “partido político” é citado uma única vez como ator participante de forma deliberativa e duas vezes de forma consultiva, evidenciando que, embora o número considerável da elite política pesquisada esteja filiado a algum partido (19 respondentes), poucos órgãos contaram com tal participação. Curioso remeter-se a uma das principais preocupações levantadas por Sánchez (2002) em relação à participação social: a erosão dos partidos políticos. Ora, se estes não se fazem presentes na elaboração de um dos principais instrumentos de planejamento governamental, em um contexto em que a democracia representativa é exacerbada e mesmo possuindo o monopólio de representação política (BAQUERO, 2011a), não seria a participação social diretamente determinante de sua inibição. Conclui-se, então, que a cultura política advinda da participação dos atores em partidos políticos (com um total de 19 pesquisados filiados), não possui relação com a inclusão deste segmento no instante da elaboração do PPA, muito embora se possa considerar que tal participação está implicitamente representada pelos próprios atores filiados aos partidos e pertencentes à elite política executiva.

O “outro município” não é citado uma única vez, evidenciando que os PPA’s são realizados isoladamente, sem haver uma visão integrada entre os atores políticos da região. Em conjunto com o fato de as áreas temáticas trabalharem isoladamente na elaboração de seus PPA’s, este fato remonta à ausência de identificação destes como instrumentos de planejamento estratégico, frente às considerações de Chiavenato (2014) de que tal planejamento finda responder os motivos das ações da governação como um todo no ambiente social.

Também foi perguntado à elite política executiva em que medida foram incluídas as demandas dos atores participantes no PPA, classificando entre “incluídas parcialmente” e “incluídas integralmente” para maior aproximação quanto aos detentores de poder de decisão. O resultado mais expressivo é do “conselho gestor”, haja vista que 7 atores da elite política executiva afirmaram que seus órgãos incluíram integralmente, seguido pelos “servidores públicos” (4), “entidades filantrópicas” e “movimentos sociais” (ambos 3). O empoderamento dos conselhos gestores merece um enfoque a parte, considerando que tais espaços institucionalizados são compostos por atores que representam variados segmentos, tanto da sociedade civil quanto da sociedade política (GOHN, 2006). Por isso, a identificação de poder deliberativo e de

inclusão de demandas dos conselhos gestores representa diretamente a significância de tal espaço institucional e, indiretamente, o poder de tomada de decisão de segmentos sociais e políticos inclusos em tais espaços.

O fato mais relevante em relação às demandas dos segmentos da sociedade civil inclusas nos PPA's são as suas semelhanças com as propostas de governo, as quais a elite política executiva declarou ter incluído no PPA. Nas áreas de educação, planejamento e cultura há bastante proximidade daquilo proposto na campanha com aquilo demandado pelos atores sociais participantes, sobretudo com relação ao atendimento de educação pré-escolar, pavimentações em geral e desenvolvimento de eventos culturais típicos. Já nas áreas de saúde, assistência social e esporte, as promessas levantadas são mais genéricas e abrangentes, porquanto as advindas dos atores sociais tratam especificamente de aumento de profissionais de saúde e construção de espaços de convívios sociais e de práticas de esportes. Resultante desta percepção é o fato de que as propostas da sociedade civil inclusas nos PPA's são aquelas que vêm ao encontro dos interesses da própria sociedade política.

Foi também perguntado à elite política executiva se as propostas de governo, inclusas no PPA, passaram pelo crivo da sociedade civil e de seus movimentos organizados (questão 14). Diante dos dados levantados, a elite reforçou a defesa do caráter consultivo, ao afirmar que buscou na sociedade civil a aprovação de suas propostas, visto que, do total de 20 órgãos que incluíram propostas de governo no PPA, 13 afirmaram que realizaram consulta à sociedade civil. Dentre as formas de consultas mais levantadas, consta a realização de audiências públicas (7) e de conferências municipais temáticas (3).

Em relação ao levantamento dos principais atores tomadores de decisões na elaboração dos PPA's (questão 20), que possibilita uma visão geral dos atores empoderados no processo de tomada de decisão, a elite política executiva foi levada a escolher 5 opções dentre as elencadas na tabela 10, levando ao resultado expresso pela mesma:

Tabela 10 – Principais tomadores de decisões na elaboração dos PPA's

Atores	Assis tência Social	Cultu Ra	Educa ção	Espor Te	Meio Ambi Ente	Planeja mento Rural	Planeja mento Urbano	Saúde	Total
Secretário/Presidente da área	3	4	4	4	4	4	6	4	33
Servidor público da área	3	2	3	3	4	4	6	4	29
Prefeito/Vice-prefeito	3	2	3	3	3	4	5	2	25
Conselho gestor	3	2	3	1	1	0	3	4	17
Cidadão, diretamente	0	1	0	2	0	2	3	1	9
Entidade filantrópica	3	1	2	0	0	0	1	2	9
Secretário/Presidente de outra área	0	0	2	2	2	0	1	0	7
Associação de bairro	0	0	1	1	1	2	0	1	6
Servidores públicos de outra área	0	1	0	2	1	0	1	0	5
Cooperativa	0	0	0	0	0	2	1	0	3
Sindicato de trabalhador	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Vereador	0	0	1	0	1	0	0	1	3
Movimento social	0	1	0	0	0	0	1	0	2
Administração pública indireta	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Partido político	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Empresa privada	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituição religiosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outro município	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 10 permite verificar que a ampla maioria dos respondentes citou os atores políticos da área como os principais tomadores de decisões a respeito dos PPA's, seguidos pelo "prefeito/vice-prefeito", "conselho gestor", "cidadão, diretamente" e "entidade filantrópica". Evidencia-se também que, na elaboração dos PPA's, as áreas que apresentam o maior déficit de participação social são as de esporte e de planejamento rural, vindo ao encontro da tese de que as possibilidades de participação variam de acordo com os contextos políticos das áreas temáticas (Melo, 2010). Este fenômeno pode ser explicado por ausência de engajamento social sobre tais áreas ou pela indisponibilidade da elite política executiva das áreas em incentivar os espaços participativos, como alerta Cortês (2007), principalmente considerando a existência de legislações específicas para a área de esporte que regulamentam a participação social. Todavia, não há um histórico considerável de legislações que abordem a participação social no contexto do planejamento rural.

Fica claro o cumprimento de legislações específicas do PPA, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade a respeito da inclusão dos cidadãos nas audiências públicas, e da força institucional dos conselhos gestores em garantir espaços de participação, embora essas participações, como visto anteriormente, concentram-se mais na forma consultiva. Por outro lado, mesmo havendo no país legitimidade jurídica para a democracia e participação social, tal qual relata BAQUERO (2011) e como apresentado na sessão 2.5, 16 atores da elite política executiva declararam que não consultaram qualquer legislação pertinente às temáticas para realização dos PPA's e, dentre os consultantes, de acordo com o já exposto anteriormente, nenhum citou alguma das leis ora apresentadas. Assim, permanece a dicotomia de cumprimento relativo de legislações que não são efetivamente lembradas/mencionadas, levando à conclusão de que a dinâmica é realizada por práticas consolidadas que se mantêm independentemente da consideração de cumprimento de legislações que as garantam.

A força sindical de trabalhadores da região aparenta fragilidade na capacidade de participação da elaboração de tal planejamento governamental, visto que houve participação em apenas 8 órgãos e citação de apenas 3 atores como os principais tomadores de decisão. Esta constatação embasa-se na capacidade de outras formas de representação conquistarem espaços de participação, como os conselhos gestores, ao passo que os sindicatos não representaram forças em um momento em que, além das decisões sobre serviços públicos, são também estipuladas previsões salariais e benefícios aos seus representados.

Na contramão, quando questionados quais atores da sociedade civil mais participam das atividades em geral dos órgãos, o número declarante de "sindicato de trabalhador" torna-se mais expressivo, tal como de "cooperativa" e de "associação de bairro". Logo, a participação de "sindicato de trabalhador" revela que tal segmento está instituído nos municípios, mesmo que não participe da elaboração do planejamento governamental. O "cidadão, diretamente" e o "conselho gestor" permanecem no topo da lista, vide tabela 11 para verificação:

Tabela 11 – Atores mais engajados em participar das atividades públicas da área

Atores	Assis tência Social	Cultu ra	Educa ção	Espor Te	Meio Ambi Ente	Planeja mento Rural	Planeja mento Urbano	Saúde	Total
Cidadão, diretamente	3	3	3	3	4	3	4	4	27
Conselho Gestor	3	4	4	3	3	0	5	4	26
Associação de bairro	1	3	2	2	1	2	2	3	16
Entidade filantrópica	3	1	3	1	1	1	3	2	15
Sindicato de trabalhador	0	0	3	0	2	3	3	2	13
Cooperativa	0	0	1	1	2	4	2	0	10
Movimento social	1	1	1	0	2	1	2	1	9
Empresa privada	1	0	1	2	0	1	2	0	7
Instituição religiosa	1	2	1	0	0	0	1	0	5
Partido político	0	0	0	0	1	0	1	0	2

Fonte: elaborado pelo autor.

Com relação à “entidade filantrópica” e “cooperativa”, em menores números na elaboração dos PPA’s, mas em número considerável nas atividades em geral, estas buscam, junto ao poder público, repasses de recursos financeiros para suas atividades. Este fato é confirmado quando 14 atores informam que seus órgãos previram, no PPA, repasse financeiro para associação, cooperativa ou outra organização da sociedade civil, principalmente nas áreas de assistência social, educação e saúde, áreas que envolvem prestação de serviços mais imediatas e próximas dos cidadãos. Embora a elite política executiva tenha sido relutante em aceitar a autogestão social, como apresentado na sessão sobre sua ideologia, pode-se considerar que, mesmo carecendo de estudos sobre esta dinâmica, tais repasses financeiros sugerem a prática da autogestão descrita por Nascimento (2015).

Remetendo-se às tabelas 8 e 9, é interessante observar também a participação de vereadores no instante da elaboração do planejamento governamental municipal, ainda que timidamente (em 7 órgãos), não se limitando apenas à aprovação da proposta final do PPA. Tal característica corrobora com discussões futuras a serem realizadas dentro do Poder Legislativo, uma vez que os representantes do povo já tenham acompanhado a elaboração da política pública propriamente dita. Por outro lado, no que pese o apontamento de Bobbio (2000) sobre a dependência do Executivo em relação ao Legislativo, o baixo número apontado de participação de vereadores

na elaboração do PPA pode também representar a necessidade do Poder Executivo em se sobrepôr como ator de destaque no processo dentre os atores políticos.

Por último, tem-se um baixo quantitativo de participação em relação ao “movimento social” e à “administração pública indireta”. Isso sugere que os municípios, dados os seus portes (excetuando-se Ponta Grossa), não possuem organizações públicas indiretas e tampouco movimentos sociais com força para a conquista de espaço no ambiente público de tomada de decisão do PPA, mesmo que, por outro lado, em se tratando de participação em geral das atividades, o quantitativo suba para 9. Como a própria literatura apresentada na fundamentação teórica discute (CASTELLS, 2013), comumente os movimentos sociais conseguem colocar em destaque suas ações em municípios de grande porte ou em metrópoles.

Comparando os quadros de participação consultiva e deliberativa no PPA ao quadro de participação das atividades em geral dos órgãos, evidencia-se que os números deste são mais expressivos para os atores da sociedade civil. A partir desta informação, seria plausível concluir que a participação ocorre em maior número em outras atividades dos órgãos. Contudo, cabe apresentar de que forma costumam ocorrer os outros instantes de participação destes atores. Quando perguntado isso à elite política pesquisada (questão 24, aberta) houve o levantamento de 19 respostas. Dentre estas, a “fiscalização” aparece em 7 respostas; já “audiência pública” ou “conferência” em 4; e “consultiva” aparece em 3, tal como o termo “deliberativa”.

Relevante destacar que, quando a elite política executiva não recebe alternativas de respostas presentes nas questões fechadas, tende a citar a “participação do próprio órgão” (9); de “conselho” (7); e por “audiência pública” (4), o que leva a perceber que esta elite política tende a realizar procedimentos limitados ao cumprimento das leis que abordam PPA, como o próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b). Por fim, além das informações já citadas anteriormente, com relação ao questionamento sobre a dinâmica em geral da elaboração dos PPAs (questão 30), as elites políticas informaram que a inclusão da sociedade civil nos debates sobre sua elaboração encontrou barreiras devido ao próprio interesse da sociedade em participar da vida pública. Esta característica reflete aquilo que já foi alertado pelo *Democracy Index* (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2016) e por pesquisadores da democracia brasileira: o baixo nível de cultura política dos cidadãos.

Ao comparar os perfis ideológicos voltados à defesa da participação social como deliberativa, especialmente apresentada por 6 atores da elite política executiva

(das áreas de cultura, educação, meio ambiente, planejamento urbano e dois de saúde, compreendendo representação de todos os municípios), o quantitativo declarado para participação consultiva e deliberativa não se difere muito do cenário global. A tendência de deliberação e de caráter principal nas tomadas de decisões se mantém com a elite política respondente, contudo, um ator da saúde e outro da cultura informaram a participação deliberativa do “conselho gestor”. Apenas o ator declarante como de “extrema esquerda”, da cultura, informou que a participação do “movimento social” e do “cidadão, diretamente” também foram deliberativas. Por outro lado, somente 1 destes atores informou que seu órgão não incluiu propostas de governo no PPA, mas os outros 5 consultaram a sociedade civil sobre as propostas inclusas.

Em relação aos principais tomadores de decisões, os segmentos da sociedade civil que receberam indicação pelos 6 atores políticos da esquerda foram: “conselho gestor” (4); “entidade filantrópica” (3); “cidadão, diretamente” (2); “sindicato de trabalhador” (1) e “movimento social” (1). Interessante destacar que, como exposto anteriormente, tais atores não mostraram consenso em relação à participação autogestionada (sendo que 1 concorda, 3 discordam e 2 nem concordam e nem discordam). Do total, 5 informaram que foi previsto nos PPA’s de seus órgãos repasse financeiro para entidades da sociedade civil.

O Quadro 11 a seguir sintetiza a percepção dos pesquisados de distintos espectros ideológicos sobre a valorização e a prática do empoderamento social:

Espectro ideológico	Valorização da Participação Social	Práticas do Empoderamento Social
Direita (16 atores)	<ul style="list-style-type: none"> • Concordam com o poder consultivo e fiscalizador da participação social; • Discordam com o perfil deliberativo e autogestionado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adotaram relações de poder embasadas na deliberação da sociedade política e na consulta à sociedade civil, principalmente por audiência pública, • Não consultaram a sociedade civil sobre planos/propostas de governo; • Não realizaram repasses financeiros às entidades da sociedade civil.
Esquerda (6 atores)	<ul style="list-style-type: none"> • Concordam com o poder deliberativo, como por intermédio da democracia direta de referendo, plebiscito e orçamento participativo, e fiscalizador da participação social; • Mantêm enfoque no protecionismo das estruturas governamentais nas tomadas de decisões ao discordarem do poder autogestionado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrariam na prática as suas defesas ideológicas ao adotarem relações de poder embasadas na deliberação da sociedade política e na consulta à sociedade civil. • Consultam a sociedade civil sobre os seus planos/propostas de governo e realizam repasses financeiros às suas entidades.

Quadro 11 – Percepção dos pesquisados de distintos espectros ideológicos sobre a valorização e a prática da participação social.

Fonte: elaborado pelo autor.

Logo, quanto às relações de poder praticadas sob o invólucro da deliberação e consulta da sociedade civil, não há relação com o perfil ideológico de esquerda e de direita, uma vez que ambas as identidades tendem à consulta social. Considerando, ainda, a despretensão do estudo em tentar indicar um espectro ideológico mais adequado, seus resultados possibilitam reflexões por parte das elites políticas a respeito de seus pré-conceitos estabelecidos e as ações efetivamente tomadas. Também colaboram com revisões ideológicas sobre democracia e participação social, independentemente de seus espectros políticos, principalmente diante das teorias apresentadas durante a fundamentação teórica.

5.4 ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS PROPOSTOS E APONTAMENTOS FINAIS

Ao atingir a etapa final desta dissertação, cabe retomar seus objetivos para, então, resumir brevemente os seus cumprimentos realizados no decorrer da análise e interpretação de dados e informações. Também cabe apresentar alguns apontamentos finais sobre os resultados do estudo de caso em consenso com as teorias ora apresentadas.

O primeiro objetivo específico incidia em identificar os atores participantes do processo de elaboração dos PPA's da microrregião de Ponta Grossa/PR e seus tipos de poder de tomada de decisão. Depreende-se, por meio do estudo de caso, que a alocação do poder não é aplicada pela forma de alienação ou da soma zero (LEBRUN, 1981), aproximando-se mais daquele poder definido por Galbraith (1986) e Foucault (1999), que consideram o poder como advindos tanto de dentro quanto de fora do aparelho do Estado. Há participação tanto de atores da sociedade política quanto da sociedade civil na grande maioria dos órgãos, com destaque ao “secretário/presidente da área”, “servidor público da área”, “conselho gestor” e “cidadão, diretamente”, mas a menção do poder de participação deliberativo concentra-se principalmente nos atores da sociedade política, sendo deliberativa a do “secretário/presidente da área” em 31 órgãos dos 33 respondentes. Tal concentração de poder remonta à identificação de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1994) e de Codato (2015) do elevado poder político advindo das posições formais do corpo administrativo do Estado.

Em relação à sociedade civil, participante de forma consultiva, os atores em destaque são o “cidadão, diretamente” (em 15 órgãos), o “conselho gestor” e a

“entidade filantrópica” (ambos em 14 órgãos), e a “associação de bairro” (em 11 órgãos); enquanto deliberativa, são o “conselho gestor”, referenciado 8 vezes, e os “cidadãos, diretamente”, citados 4 vezes. Esta característica associa-se ao afirmado por Bobbio (2000) de que as novas formas de solução dos problemas sociais são discutidas entre sociedade política e civil, ainda que sejam instituídas de forma distintas e com diferentes tipos de poder. No que se refere à participação da sociedade civil na elaboração dos PPA's, conforme observado, os mais ativos são o “conselho gestor” e o “cidadão, diretamente”; e os menos, dentre as opções expostas à elite política executiva pelo questionário, são a “instituição religiosa”, o “partido político” e a “empresa privada” (que também estão os apontados como aqueles que menos representam a sociedade civil). Isso caracteriza as diferentes organizações de forças sociais dos segmentos da sociedade civil para conquista do poder político para o caso específico (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1994, p. 1210).

Os atores da elite política executiva da microrregião não fazem referências à utilização de legislações que tratam de participação social na elaboração de políticas públicas, demonstrando, ainda, que buscam cumprir prioritariamente as legislações específicas do PPA quando declaram, na ampla maioria, a realização de audiências públicas para consultas à sociedade civil. A prática investigada, no contexto do Estado democrático de direito, sob concepção de Canotilho (2002), revela que a organização democrática está legitimada na força da representatividade social advinda do sufrágio universal, em que os atores políticos buscam cumprir o ordenamento constitucional em se tratando de orçamento público e a participação prescrita pelo Estatuto da Cidade, o qual não define o tipo de poder concedido à sociedade civil. Por outro lado, práticas consagradas de participação social, que conquistaram espaços nos meios tradicionais de tomadas de decisões, influenciam significativamente as tomadas de decisões.

Confirma-se tal tese ao observar que os principais tomadores de decisões sobre a elaboração do PPA são secretários/presidentes das áreas temáticas, apontados por todos os órgãos respondentes, enquanto o ator mais citado da sociedade civil fica a cargo do “conselho gestor”, citado por praticamente metade dos respondentes (17). Logo, o “conselho gestor”, por estar alicerçado em diversas legislações nas áreas temáticas (GOHN, 2006), em expressivo número no ambiente institucional (LUCHMANN, 2008) e, diferentemente de outros segmentos organizados

da sociedade civil, deter um justo título autorizado por um conjunto de normas (WEBER, 2003), possui um poder de fato muito próximo das instâncias políticas.

Já o segundo objetivo específico buscava verificar se há influência do perfil ideológico da elite política do Poder Executivo nas relações de poder estabelecidas na microrregião. A identificação ideológica exposta pela elite política executiva da microrregião de Ponta Grossa/PR revelou relativa coerência espectral (GIANTURCO, 2017) e veio ao encontro das características das correntes valorativas de direita e de esquerda expostas por González (2011). Ou seja, aqueles atores identificados com a direita defendem a participação consultiva e fiscalizatória, ao passo que os identificados com a esquerda, o maior empoderamento do poder da sociedade civil.

Porém na prática, ambos os espectros ideológicos implementaram, na maioria, espaços consultivos à sociedade civil durante a elaboração dos PPA's. Embora não seja o enfoque do estudo desvendar os motivos que levam à incoerência entre perfis ideológicos com a prática em se tratando da esquerda, resgata-se como possível justificativa o apontamento de Putnam (1996, p. 183) de que “na prática, os sistemas de relações sociais que caracterizam uma organização podem ser incompatíveis com a ideologia que a inspira”. Diante disso, os resultados apontam que o contexto institucional tende a direcionar as ações dos atores para os padrões já estabelecidos (FICHTER, 1975), independentemente de seus perfis ideológicos, às práticas de espaços consultivos e fiscalizatórios para a sociedade civil.

Por fim, o terceiro objetivo específico consistia em analisar as relações de poder praticadas na microrregião pelas suas áreas temáticas públicas. Ainda que a elite política executiva não tenha feito referências aos regulamentos apresentados na fundamentação teórica, foi possível identificar distinções entre as áreas temáticas públicas no que concerne às relações de poder praticadas. Os Prefeitos/Vice-prefeitos participaram de forma deliberativa em apenas 16 órgãos, de forma consultiva em 10 e não participaram em 7 órgãos, revelando a valorização estratégica (SOBRAL; PECCI, 2008) de algumas áreas temáticas – educação, meio ambiente e planejamento – por parte destes atores, onde concentra-se a participação deliberativa.

As áreas temáticas que mais contam com os conselhos gestores (segmento mais participativo da sociedade civil) como deliberativos foram as de assistência social, cultura e saúde, ao passo que a participação do cidadão, diretamente, de forma deliberativa, é expressiva apenas quando comparado às outras categorias da sociedade civil de forma geral. Por sua vez, as áreas temáticas que menos contaram

com a participação social, independente do tipo, foram as de esporte e de planejamento rural (a primeira conta com legislações que tratam do tema). A inclusão de repasses financeiros às entidades filantrópicas e às cooperativas nos PPA's foi apontada principalmente pelas áreas de assistência social, educação e saúde, isto é, áreas mais vinculadas com prestações de serviços diretos aos cidadãos e que, possivelmente por isso, demandam maior descentralização. Em resgate à Melo (2008, p. 13), “cada área temática (*issue área*) exhibe um padrão específico de interação estratégica entre os atores e uma estrutura de conflito político característica”, revelando que algumas áreas carecem de legislações mais específicas a respeito da inclusão social nas atividades públicas, já que aquelas mais regulamentadas, como saúde, assistência social e até mesmo educação – como exposto na sessão 2.5 – apresentam maior participação e empoderamento da sociedade civil.

A partir do cumprimento dos objetivos específicos foi possível atender ao objetivo geral desta pesquisa, que consistiu em investigar as relações de poder estabelecidas na elaboração do planejamento governamental municipal, por meio de um estudo de caso do PPA 2018-2021 da microrregião de Ponta Grossa/PR a partir da ótica da sua elite política executiva. Pela investigação, revela-se que a participação não se restringe de forma intralite, havendo maior concentração de poder deliberativo nas figuras políticas, especialmente nos Secretários e Presidentes dos órgãos, tanto considerando microrregião quanto áreas temáticas públicas.

O tipo de poder consultivo para a sociedade civil destaca-se quando consultado o perfil ideológico da elite política executiva, com reduzido número de defesas de práticas de cogestão, concentrados nos perfis autoidentificados como de esquerda, e de raros, em se tratando de autogestão. Na prática, a maioria dos atores, inclusive os defensores do maior empoderamento da sociedade civil, não possibilita práticas deliberativas em seus órgãos. Nas referências à participação social deliberativa, os principais segmentos apresentados são os conselhos gestores e os cidadãos, diretamente, assim como nas práticas de participação social, em que as mais citadas são por meio de conselhos e de audiências públicas. Isso demonstra que, enquanto os conselhos gestores conquistaram espaços institucionalizados ao longo dos anos posteriores à Constituição Federal de 1988, as audiências públicas são realizadas em cumprimento às legislações estritamente vinculadas ao PPA. Exalta-se, de toda sorte, que a região apresenta, mesmo que de forma ainda tímida, a prática do poder condicionado, diferentemente dos poderes condigno e

compensatório descritos por Galbraith (1986). Sobretudo, em se tratando do poder da sociedade civil, sob invólucro da consulta e da fiscalização.

Esse desenho de relação de poder influencia diretamente nos princípios do Estado democrático de direito, apresentados por Silva (1988). Com relação à constitucionalidade e justiça social, os atores apresentam grande apreço ao cumprimento das legislações específicas do PPA. Entretanto, falham em eliminar as distinções entre governantes e governados nos momentos de debates sobre a política pública em questão. Embora fundamentados na justificativa da força do sufrágio universal, como representação social, há de se considerar os interesses aquém dos advindos da maioria, os quais conseqüentemente, impactam no princípio da justiça social.

Continuando, em relação ao princípio da democracia e dos direitos fundamentais, a elite política executiva tende a considerar o empoderamento deliberativo da participação social como ameaça às suas estruturas de domínio, desconsiderando que o intuito de tal participação não é de derrubar as estruturas tradicionais, mas possibilitar o aumento da governabilidade (PUTNAM, 1996). Isso porque, com a participação efetivada, a sociedade passa a ter maior conhecimento das oportunidades e das limitações de atuação do Poder Público, possibilitando maior compreensão das ações governamentais. Também possibilita o desenvolvimento dos direitos fundamentais locais, uma vez que a cidadania efetiva e a liberdade estão condicionadas ao desenvolvimento dos direitos políticos dos atores (CARVALHO, 2015).

Quanto às práticas de governo levantadas por Matus (1996b), infelizmente, não se pode dizer que a região alcançou nível de cooperação no momento da elaboração dos PPA's. De toda sorte, está a microrregião longe do confronto violento. A situação levantada pela pesquisa de campo evidencia a prática ainda de oposição, onde paira o contexto de desconfiança (da sociedade política em relação à sociedade civil no que se refere à capacidade de tomada de decisões públicas) e da estratégia de mediação de força.

Diante dos resultados, as relações de poder estabelecidas podem ser classificadas como práticas tímidas da teoria de recusa de binariedade de poder entre governantes e governados, defendida por Arendt (2011), Foucault (1979) e Galbraith (1986), na medida em que se reconhece o poder deliberativo majoritariamente concentrado com os atores políticos e a prática do poder consultivo em se tratando de

participação da sociedade civil, com algumas experiências de autogestão. Isto é, nas relações de poder da microrregião, há um exercício condicionado (GALBRAITH, 1986), com prevalência da imposição dos objetivos da elite política executiva, visto que, por mais que não haja grandes práticas deliberativas da sociedade civil na elaboração dos PPA's, a superação do tradicionalismo do poder condigno e compensatório apresenta-se em uma governança regional formada por possibilidades de consultas e de levantamento de demandas locais.

Os conselhos gestores, como formas de participação dos cidadãos, diretamente, podem ainda, frente ao resultado expressivo de participação destes, ser considerados fontes de legitimidade da participação social (BOBBIO, 2000). Em se tratando da participação de grupos minoritários, principalmente pelos movimentos sociais, não foi detectada participação considerável, tal como os partidos políticos e outros municípios, salvo em casos em que tais segmentos estão inclusos dentro dos próprios conselhos gestores, fato não abarcado pela pesquisa.

Em suma, o estudo de caso possibilitou levantar que há participação social na elaboração do planejamento governamental municipal. Contudo, o poder de decisão efetivamente está monopolizado nas figuras dos Secretários/Presidentes das áreas temáticas públicas, que ocupam posições de decisão formal na comunidade (CODATO, 2015), prática a qual não representa diretamente a vontade do sufrágio universal – especialmente pelo fato da ausência de participação dos Prefeitos de forma deliberativa na maioria dos órgãos. Tampouco representa a efetividade do empoderamento da sociedade civil instituído por legislações específicas pós-Constituição Federal de 1988, como aquelas em relação aos conselhos gestores, visto que, mesmo expressivamente participativos, não necessariamente atuam de forma deliberativa. Reflete, desta forma, os pressupostos de governos neoliberais descritos por Foucault (2010) como fundamentados na concorrência entre atores sobre o poder de tomada de decisões, cujos “vencedores” são aqueles sob posse de posições formais públicas nas áreas temáticas e, conseqüentemente, poder político, que atuam de forma deliberativa, e os “perdedores” são os atores advindos da sociedade civil que atuam de forma consultiva sobre as decisões, ou vigilante, na forma fiscalizatória.

Considerando ainda o apanhado legal que trata da participação social, desenvolvido durante os anos de 1990 e 2000, falta às instâncias fiscalizatórias, como os Poderes Legislativos locais, maior cobrança de seus cumprimentos no instante da elaboração dos PPA's, além de maior regulamentação a respeito dos tipos ou formas

de participação social previstos por tais legislações. Disso confirma-se o papel fundamental de tal instância em garantir os espaços participativos e o desenvolvimento da cultura política participativa local. Também, cabe aos Poderes Federais consolidarem a participação social empoderada como forma de governança para todos os entes federativos, como uma espécie de formalização das diversas experiências municipais e estaduais dos últimos 30 anos.

Enquanto isso não ocorre, evoca-se à elite política dos Poderes Executivos locais considerarem a participação social empoderada como instrumento de reconhecimento dos interesses coletivos na elaboração dos PPA's e de seus desdobramentos nas LDO's e LOA's, como defendem os atores que estudam tal instrumento, como Paludo e Procopiuck (2014) e Andrade et al. (2008), a fim de promover a legitimidade social. Para isto, é preciso considerar os instrumentos de planejamento como políticas públicas e, conseqüentemente, submissos às legislações que tratam da participação social neste campo.

Para o cumprimento legal e expansão da participação social, cabe ao Poder Executivo Municipal a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA (e não apenas para aprovação prévia ao envio ao Legislativo); de debate junto aos espaços institucionalizados, como dentro dos conselhos gestores, das associações de bairros e de outros segmentos; e de conferências temáticas especificamente voltadas ao PPA, as quais foram citadas por alguns órgãos como espaços férteis de debates e tomadas de decisões. As conferências viriam a possibilitar a participação direta, inicialmente, dos segmentos organizados da sociedade civil e também da sociedade política, para posteriormente, culminar em indicações de representantes para comporem um colegiado deliberativo voltado à elaboração do PPA.

Retomando o modelo racional de desenvolvimento de política pública e as recomendações de Avritzer (2016), é importante que tanto a elite política executiva quanto a legislativa levantem as necessidades coletivas prioritárias e as demandas sociais advindas de espaços participativos, evidenciando para estes atores que nem todas as demandas podem ser atendidas, por motivos técnicos, legais, financeiros ou de oportunidade. Neste momento, a transparência e a *accountability* são essenciais para níveis satisfatórios de governabilidade junto à sociedade civil.

Ressalta-se a percepção de que a elite política executiva da microrregião de Ponta Grossa/PR defende a democracia representativa e as formas consultiva e

fiscalizatória de participação social. Sob tal ponto, em se tratando de espaços de participação social, é preciso superar a dicotomia entre esquerda e direita e adotar o empoderamento deliberativo da sociedade civil nas tomadas de decisões públicas como prática de governança, no intuito de buscar desenvolver um governo mais integrado com as necessidades coletivas e com o desenvolvimento político de seus cidadãos. Principalmente, considerando as defesas da academia ora exposta de que a participação social na política é um dos caminhos para solutiva dos impasses da administração pública. Por exemplo, a de Matus (1996a; 1996b) sobre o planejamento estratégico situacional, o qual finda uma visão mais integrada da sociedade política em relação ao processo de planejamento e participação, a fim de possibilitar negociações mais consensuais. Assim, o governo, além de dividir o poder de decisão, também divide a responsabilidade sobre as consequências advindas das decisões tomadas.

Um segundo aspecto refere-se especificamente aos avanços com relação à ortodoxia do planejamento governamental. Ficou evidenciado que os municípios pesquisados superaram a visão de sistema fechado aplicada, principalmente, pelo Governo Federal ao longo do século XX. Mesmo que timidamente, a maioria das áreas temáticas informou ter contado com a participação de algum segmento da sociedade civil, de forma consultiva ou deliberativa. Ressalve-se que a conjuntura política demanda maiores ações governamentais no sentido de superar as raízes ideológicas do sistema fechado praticado para a inclusão e o empoderamento deliberativo da sociedade civil nas tomadas de decisões públicas. Visto assim, uma democracia consistente, estruturada pela participação empoderada da sociedade civil e de seus movimentos organizados, apresenta-se como instrumento para enfrentar os problemas públicos dos cidadãos, cujas solutivas são de seus interesses.

Os desafios aos preceitos democráticos ainda são grandes neste início de novo século. Os 33 anos de regimes políticos de exceção ou militares prejudicaram o amadurecimento de instituições democráticas e a prática do direito político da sociedade, como aponta Carvalho (2015), além de alicerçarem a estruturação de políticas neoliberais que trouxeram o desempoderamento das sociedades locais. Grandes avanços foram conquistados no decorrer dos anos pós-redemocratização, mas ainda é atual o pensamento de Lopes (1990) no que se refere ao baixo amadurecimento político brasileiro. Para o autor, este processo pode ser doloroso, no sentido de que o Estado brasileiro arcará com decisões nem sempre adequadas,

porém que possibilitarão um aperfeiçoamento da capacidade social de decidir corretamente.

Diante de tais aspectos, é primordial uma relação de poder mais equivalente entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e a sociedade civil (com a coordenação do primeiro) na interpretação da realidade temporal em que se encontra o ente federativo, evitando-se o monopólio do poder de decisão sobre políticas públicas, para categorizar e priorizar demandas sociais, visando ao desenvolvimento regional. Esta tríade participativa possibilita também impedir que o planejamento governamental torne-se um mero formalismo procedimental ou atenda a apenas restritas camadas e interesses corporativos. Tudo isso realizado com a coordenação do Poder Executivo e sua elite política, que, conforme resultados do estudo de caso, é a principal responsável pelas tomadas de decisões e formalização do planejamento governamental por intermédio do PPA.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo central investigar quem são e como participam os atores da sociedade política e da sociedade civil na elaboração do planejamento governamental municipal, diante da conjuntura brasileira advinda posteriormente à Constituição Federal de 1988, formada por regulamentações da participação social e do instrumento de planejamento governamental. Na transição entre o planejamento ortodoxo realizado antes da Constituição para a possível aplicabilidade de novos modelos que incluíam maior acesso à sociedade civil no campo de tomadas de decisões, e ainda, diante da ascensão do neoliberalismo e do individualismo metodológico, que conforme a literatura impactaram nas experiências de participação social na administração pública, a investigação adotou como pressuposto determinante a associação entre o perfil ideológico da elite política executiva com as relações de poder estabelecidas e as distinções entre as práticas das áreas temáticas públicas.

Com relação à participação em geral, constatou-se que todos os secretários/presidentes das áreas temáticas estiveram presentes na elaboração dos PPA's, assim como contaram, em grande maioria, com servidores das áreas. Ao passo que o Prefeito/Vice-prefeito não participaram em 7 órgãos, isso talvez possa ser justificado pela confiança que eles têm nos gestores públicos e pelas suas formações, experiências e capacitações; o que não significa que os prefeitos e vice-prefeitos não participem de outras tomadas de decisões públicas. Especificamente sobre participação social, a microrregião contou principalmente com os segmentos de conselhos gestores e de cidadãos, diretamente. Também ocorreram participações de entidades filantrópicas, cooperativas e associações de bairro, em menor número que os segmentos anteriores.

Já quanto aos tipos de poder, definidos com base nos textos de Gohn (2006), Luchmann (2008), Tatagiba (2005), Cortês (2007), Avritzer (2008, 2009), Cotta et al (2011), Gurgel e Justin (2013) e Castells (2013), houve declaração da elite política executiva de casos deliberativos para a sociedade civil, principalmente voltado aos conselhos gestores e cidadãos, diretamente, com alguns casos isolados de deliberação dos demais atores da sociedade civil. Os principais atores deliberativos apontados concentram-se na sociedade política, mais precisamente, nos próprios Secretários/Presidentes e servidores das áreas, possivelmente como consequência

de um desenho institucional que valoriza a atuação das posições formais, em se tratando de decisões públicas. Resta aos representantes da sociedade civil ações mais voltadas à consulta e fiscalização das políticas públicas decididas pela sociedade política, como uma forma de cumprimento superficial de legislações e regulamentos que abordam a participação social.

Quando consideradas as áreas temáticas, as que contaram com mais participação deliberativa dos conselhos gestores foram as de assistência social, cultura e saúde, e as que declararam menor participação social em geral foram as de esporte e de planejamento rural. Refletindo, então, que, na prática, há considerável diferenciação entre as dinâmicas realizadas por áreas temáticas, embora os atores não tenham se remetido às leis de participação social. Esta diferenciação não pode ser associada à presença ou ausência de legislações sobre participação social consolidadas nas áreas temáticas, uma vez que a cultura, área que não possui tal consolidação, apresentou-se como campo fértil de inclusão social nas tomadas de decisões, ao passo que a educação, amparada pela LDB, revelou participação dos segmentos organizados da sociedade civil de modo tímido. Por outro lado, a maioria dos atores, independentemente da área temática, enfatizaram a realização de audiência pública, em consonância com legislação específica do PPA e do Estatuto da Cidade.

Os resultados ainda revelam que a maior parte da elite política executiva da microrregião possui alto grau de instrução (nível superior completo), doravante não haja necessariamente proximidade entre sua formação acadêmica com as temáticas das áreas geridas, experiência profissional com atividades públicas e ideologia no espectro da direita, com defesa da democracia representativa e da participação social sob o invólucro da fiscalização e da consulta. Também retrataram que a elite política executiva utilizou legislações e indicadores sociais/econômicos para a elaboração dos PPA's e apresentou estes aos atores sociais que participaram das formas consultivas ou deliberativas. Neste caso, constata-se que atores participantes possuíam informações consideráveis para os debates e tomadas de decisões e a capacitação específica a respeito do PPA e de participação social.

Quando traçados os perfis ideológicos, verificou-se que, ainda que haja atores autoidentificados como de perfil ideológico de esquerda, os quais defendem a participação social de forma deliberativa e instrumentos de democracia direta, como o orçamento participativo, plebiscitos e referendos, a prática mostrou que não houve

considerável participação deliberativa nos órgãos destes pesquisados, levando à conclusão de que o desenho institucional estabelecido na microrregião, representado pela valorização das posições formais no jogo político, é predominante até mesmo diante dos perfis ideológicos distintos de sua elite política executiva. Por outro lado, tais atores declaram consultas à sociedade civil sobre as propostas de governo e apresentaram maiores inclusões de repasses financeiros às entidades da sociedade civil em relação aos autoidentificados no espectro da direita.

Em síntese, as relações de poder na elaboração do planejamento governamental da microrregião de Ponta Grossa/PR, para o período de 2018 a 2021, foram estabelecidas com a participação de diferentes atores. Contudo, há um considerável predomínio de poder de decisão nas figuras da sociedade política, sobretudo, nos atores políticos da área temática propriamente dita, que defendem principalmente o poder consultivo e fiscalizatório da sociedade civil. Em mais da metade dos órgãos pesquisados ocorre este desenho institucional de tomada de decisões, salvo algumas particularidades das áreas temáticas. As exceções deram-se pelas figuras dos conselhos gestores, legalmente amparados, e pelos cidadãos, diretamente, por intermédio das audiências públicas garantidas pelo Estatuto da Cidade, que tiveram um relativo quantitativo de participação deliberativa em comparação aos demais segmentos da sociedade civil.

Considerando ainda que em 10 órgãos o Prefeito/Vice-prefeito atuou como consultivo e não participou da elaboração dos PPA's em outros 7, os chefes dos Poderes Executivos dos municípios pesquisados não concentram tanto poder de decisão sobre a elaboração dos PPA's quanto os seus indicados e nomeados para cargos de chefias das áreas temáticas. Como detentores do poder de decisão e de sua abertura para maior participação, buscam cumprir estritamente as regulamentações diretamente vinculadas ao PPA, desconsiderando-o como uma política pública vinculada às legislações das áreas temáticas que tratam do empoderamento da sociedade civil nas tomadas de decisões. Nem mesmo o perfil ideológico mais tendencioso à defesa da participação social foi capaz de transformar tal paradigma.

A análise teórica do desenho institucional de elaboração dos PPA's municipais mostra que estes podem ser feitos de forma democratizante, como mostram os estudos de Lopes (1990), Andrade et al. (2008) e Paludo e Procopiuck (2014). A investigação empírica, realizada na microrregião de Ponta Grossa/PR, indica, no

entanto, a variação do contexto da efetividade da participação como vulnerável à vontade da elite política do Poder Executivo. Vontade que parece estar muito mais vinculada à superação do cumprimento procedimental tradicionalmente instituído do que ao perfil ideológico declarado por tal elite.

Por mais que tenha havido consideráveis avanços na gestão pública brasileira em se tratado da instituição da participação social, com legislações desenvolvidas ao longo dos anos de 1990 e 2000 visando à regulamentação de preceitos constitucionais, juntamente de instrumentos de planejamento governamental, como o PPA, a elite política executiva mantém procedimentos embasados na ortodoxia neoliberal. Esta preconiza a implementação da democracia representativa e a participação social no invólucro da fiscalização. Com base na visão institucionalista de Baquero (2011), a microrregião não apresenta dinâmicas relacionais consolidadas de instituições democráticas, visto o poder de tomada de decisão centralizado nas figuras políticas.

Nesse sentido, em um contexto de baixa cultura política, a distribuição de poder nas relações sociais precisa progredir da distribuição de vantagens individuais de poder de decisão para vantagens mais coletivas e igualitárias. Por isso, é fundamental o papel da sociedade política em ampliar a cultura política de sua sociedade por meio de abertura de espaços de participação social e de transparência de suas ações, isto é, tanto do Poder Legislativo em consolidar legalmente o empoderamento da sociedade civil nas decisões públicas e a fiscalização de seus cumprimentos, quanto do Poder Executivo, de adotar a participação social como instrumento de governança. Para tanto, demanda-se ao Poder Executivo maior proximidade com os segmentos organizados da sociedade civil no momento da elaboração de seus instrumentos de planejamento, considerando-os efetivamente como políticas públicas e sujeitos às legislações pertinentes, mediante ampliação de audiências públicas, de debates junto aos segmentos organizados e de realização de conferências temáticas voltadas à elaboração do PPA.

Impende, ainda, observar que as conjunturas apresentadas pelo estudo não representam uma visão homogênea das realidades municipais do Brasil, visto que os frutos advindos possuem como fonte exclusivamente a microrregião de Ponta Grossa/PR. Porém, tanto sua fundamentação quanto a sua metodologia são passíveis de serem aplicadas nos mais diferentes contextos sociais do país. Sugere-se então à academia aplicar tais pressupostos desenvolvidos nesta pesquisa em distintas

regiões, especialmente com o uso do questionário do apêndice, o qual possibilitou efetivamente o levantamento de dados e informações para a investigação.

Como segunda sugestão, recomenda-se uma investigação das relações de poder estabelecidas na elaboração do planejamento governamental sob perspectiva da sociedade civil e de seus movimentos organizados, considerando que esta pesquisa tomou como ponto de partida unicamente a percepção da elite política executiva. Em outras palavras, uma investigação do capital social, que contribui para experiências de participação social (PUTNAM, 1996; BAQUERO, 2011). Esta pesquisa possibilitaria confirmar ou refutar a tese apontada pela elite política executiva da microrregião de Ponta Grossa/PR sobre o baixo interesse da sociedade civil em participar das atividades públicas.

Tal pesquisa sugerida poderia contribuir sobre a forma como a sociedade civil valoriza a democracia. A presença da grande valorização da democracia representativa poderia vir a justificar a ausência de maior participação social nas tomadas de decisões públicas, em dissonância com os achados (PATEMAN, 1992; PUTNAM, 1996; CORTÊS, 2007; ENRIQUEZ, 2007; GOHN, 2011; NASCIMENTO, 2015) que descrevem a demanda da sociedade civil por democracia participativa. Tendo em vista o considerável número de segmentos da sociedade civil, seria pertinente focar principalmente naqueles consolidados legalmente como instâncias de participação social na elaboração de tal política pública, como os conselhos gestores e o cidadão, diretamente, nas audiências públicas.

A última sugestão à academia advém precisamente dos resultados da pesquisa de campo aqui realizada. Considerando o planejamento governamental elaborado no início dos governos municipais, seria pertinente realizar uma análise sobre a sua efetividade ao longo dos próximos 3 anos de gestão, bem como as suas alterações, comparando os resultados dentre as áreas em que houve maior participação social com aquelas em que se restringiram ao centralismo decisório na elite. A pesquisa com este enfoque possibilitaria confirmar ou refutar a tese de autores internacionais e nacionais, como Putnam (1996) e Avritzer (2016), de que a participação social colabora, sobremaneira, com a solutiva de problemas coletivos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. (Org.) et al. **Planejamento governamental para municípios**: Plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas: Opinião Pública, vol. 14 n. 1, 2008, p. 43-64.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAQUERO, M. A cultura política na agenda da democratização na América Latina. In BAQUERO, M. (Org). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e estatuto da cidade**. Santiago: EURE, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 30 abr. 2017.

BERTONCELO, E. R. E. “Eu quero votar para presidente”: uma análise das campanhas das Diretas. **Lua Nova**. São Paulo: 2009, nº 76, p. 169-196.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização: Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 6 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 08 abr. 2017.

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7804.htm. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)

e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm. Acesso em: 31 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999a. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9811.htm. Acesso em: 08 abr. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 11 abr. 2017.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001a. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001b. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 14 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 26 nov. 2017.

_____. MPOG. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999b. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. MPOG. **Plano Plurianual 2004-2007**: relatório anual de avaliação: ano base 2005: exercício 2006. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/rel-anual-de-aval/2006/06_ppa_aval_cad17_mds.pdf. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. IBGE. Resolução PR-51, de 31 de junho de 1989. Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. IBGE. **Malha digital dos setores censitários do Censo 2010**. Arquivos em formato Shapefile (.SHP). Rio de Janeiro, IBGE, s/d. Disponível em <<https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/mapas-municipais.html>>. Acesso em: 08 set. 2017.

_____. IBGE. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015**. 2015. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_do_u.shtm. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. MPOG. **Orientações para a elaboração do plano plurianual 2016-2019**. 2015. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/665>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **PPA 2016/2019 será revisto pelo governo Temer, e terá participação social, diz Ministério.** 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/08/ppa-2016-2019-sera-revisto-pelo-governo-temer-e-tera-participacao-social-diz-ministerio>. Acesso em: 10 abr. 2017

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 6ª ed. Almedina, 2002.

CARAMBEÍ. **Prefeitura Municipal de Carambeí.** Disponível em: <http://www.ingainformatica.com.br/carambei/www/index.php>. Acesso em: 31 mai. 2017.

CARDOSO JR., J. C. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento:** balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2014. Disponível em: repositorio.cepal.org/bitstream/11362/36635/1/S2014190_pt.pdf. Acesso em: 07 abr. 2017.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança:** movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTRO. **Prefeitura municipal de Castro.** Disponível em: <http://www.castro.pr.gov.br/>. Acesso em 31 mai. 2017.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração.** vol. I e II. São Paulo: Manole, 2014.

CODATO, A. Metodologia para a identificação de elites: três exemplos clássicos. In: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. (Org.). **Como estudar elites.** Curitiba: Editora UFPR, 2015.

DYE, T. R. **Understanding public policy.** 13 ed. USA: Pearson Education, 2011. p. 1-27.

CORTÊS, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy

communities. In: HOCHMAN, G et al. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

COTTA, R. M. et al. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos conselhos de saúde. Rio de Janeiro: **Physis**, v. 21, n. 3, 2011, p. 1121-1138. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312011000300019>. Acesso em 02 mai. 2017.

ENRIQUEZ, E. **As figuras do poder**. São Paulo: Via Lettera Editora e Livraria, 2007. Tradução de Nina de Melo.

FALEIROS, V. P. **Saber profissional e poder institucional**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

FERNÁNDEZ, E. G. (2010) Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In SILVA, E. M.; CUNHA, E. S. M. (Org.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez. (Coleção Pensando a Democracia Participativa, v. 2).

FICHTER, J. H. **Sociologia**. 4ª reimp. São Paulo: Editora Herder, 1975.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Coleção Tópicos).

_____. **Microfísica do poder**. 13ª ed. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. **Nascimento da biopolítica**. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2010.

GALBRAITH, J. K. **Anatomia do poder**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1986.

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

GIANTURCO, A. **A ciência da política**: uma introdução. São Paulo: Forense Universitária, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisilos**, 42(1):5-11, jan/abr 2006.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v. 32).

GONZÁLEZ, R. S (2011). Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In BAQUERO, M. (Org.). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. Rio de Janeiro: **Rev. Adm. Pública**, 47 (2): 357-378, mar./abr. 2013.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

LOPES, C. T. G. Planejamento, **Estado e crescimento**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990.

LEBRUN, G. **O que é poder**. 14ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

LUCHMANN, L. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no Orçamento Participativo. Salvador: **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, 2008, p. 87-97.

MAGRANI, E. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.

MARCH, J. G. Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e desenho institucional**: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 46, N. 2, mai/ago 2010.

MARSHALL. T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. **Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: Fundap, 1996b.

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso lava jato: entenda o caso**. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em 31 mai. 2017.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

NASCIMENTO. C. A autogestão e o novo cooperativismo. In: DICKMANN I.; DICKMANN I (Orgs.). **A questão da habitação popular**. Curitiba: Base Editorial, IBEP, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282817334_A_questao_da_habitacao_popular. Acesso em: 02 set. 2017.

OLIVEIRA, J. A. P de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006

PALMEIRA. **Prefeitura Municipal de Palmeira**. Disponível em: <http://www.palmeira.pr.gov.br/>. Acesso em 31 mai. 2017.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PONTA GROSSA. **Prefeitura Municipal de Ponta Grossa**. Disponível em: <http://www.pontagrossa.pr.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2017.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROLNIK, R. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In Maricato, E. et al. **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas de todo Brasil. São Paulo. Boi Tempo; Carta Maior, 2013.

SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 97).

SILVA, J. A. O Estado democrático de direito. Rio de Janeiro: **Revista Direito Administrativo**, jul./set. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>. Acesso: 18 fev. 2017.

SOBRAL, F; PECCI, A. **Administração**: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUZA-SANTOS, B. S. **A cor do tempo quando foge**: uma história do presente – crônicas 1986 – 2013. São Paulo: Cortez, 2014.

STIGLITZ, J. E. Is there a post-Washington consensus consensus? In Serra, N. and Stiglitz, J. E. **The Washington Consensus reconsidered**: Towards a New Global Governance, Oxford University Press, 2008

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. Curitiba: **Revista Sociologia Política**, 25, 2005, p. 209-213.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy index 2015**: democracy in an age of anxiety. 2016. Disponível em: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015. Acesso em: 02 mar. 2017.

VASCONCELOS, F. **Partido do “você não me representa”**. Núcleo de dados O Globo. Disponível em: <http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/partido-do-voce-nao-me-representa.html>. Acesso em: 18 dez. 2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, M. M. F. Por uma pesquisa (qualitativa) em administração. In. VIERA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. **Do institutions matter?** government capabilities in the United States and abroad. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.

WEBER, M. **A política como vocação**. Brasília: Editora UNB, 2003.

APÊNDICE– QUESTIONÁRIO PARA COLETA DE DADOS E INFORMAÇÕES

Participação e Elaboração do Planejamento Governamental Municipal

Este questionário faz parte de uma pesquisa do Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR. Seu objetivo é de investigar as relações de poder estabelecidas na elaboração do planejamento governamental municipal, pela ótica da elite política executiva, por meio de um estudo de caso do PPA 2018-2021 da microrregião de Ponta Grossa/PR. (municípios de Carambeí, Castro, Palmeira e Ponta Grossa).

O questionário possui um total de 30 questões, e o tempo médio para conclusão é de 30 minutos. Seu preenchimento deve ser realizado somente pelo Secretário Municipal/gestor do órgão. O período de envio de respostas é de 20/10/2017 a 20/11/2017.

As informações serão utilizadas exclusivamente com fins científicos e jamais serão apresentadas de forma individualizada, apenas agregada. Neste sentido, é garantido que o seu nome não será mencionado em qualquer publicação que resulte deste trabalho.

A coordenação desta pesquisa e a elaboração do questionário é de responsabilidade do mestrando João André Nascimento Ribas, sob orientação da prof.^a Dra. Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza, docente da UTFPR. A dissertação que versará sobre os resultados será encaminhada para seu e-mail quando concluída, cuja previsão é de fevereiro de 2018.

Esperamos poder contar com a sua valiosa colaboração e, em caso de dúvida a respeito da pesquisa ou no instante do preenchimento, pode entrar em contato pelo e-mail: joaoribas@alunos.utfpr.edu.br. Por fim, o pesquisador coloca-se a disposição para aplicação do questionário presencialmente, caso prefira. Para isso, entre em contato agendando horário.

*Obrigatório

1. Em qual município atua? *

- Carambeí
- Castro
- Palmeira
- Ponta Grossa

2. É secretário/presidente de qual área? (caso seja secretário/presidente de mais de uma área, favor preencher um questionário para cada). *

- Agricultura e Pecuária
- Assistência Social
- Cultura
- De Interior
- Desenvolvimento
- Educação
- Esportes
- Indústria e Comércio
- Meio Ambiente
- Planejamento/Urbanismo
- Saúde
- Outro: _____

3. Qual o seu telefone de contato?

Sua resposta

4. Qual o seu e-mail de contato? *

Sua resposta

5. Qual seu último grau de instrução completado? *

- 1º grau
- 2º grau
- Graduação
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

- Caso possua, qual a sua formação acadêmica?

Sua resposta

6. Quando assumiu a atual função pública? *

- Após 31 de agosto de 2017
- Entre janeiro e agosto de 2017
- Durante 2016
- Entre 2013 e 2015
- Antes de 2013

7. Antes de assumir o atual cargo público, qual era a sua atividade profissional? No setor público, privado ou autônomo?

*

Sua resposta

8. Se pudesse escolher uma ideologia política, qual seria? *

- Extrema esquerda
- Esquerda
- Centro esquerda
- Centro
- Centro direita
- Direita
- Extrema direita

9. Está filiado a algum partido político? Se sim, qual? Há quanto tempo? *

Sua resposta

10. Já participou de alguma capacitação ou palestra que abordasse Plano Plurianual (PPA) e participação social? *

- Apenas sobre PPA
- Apenas sobre participação social
- Sobre ambos os temas
- Nunca participei de capacitação sobre os temas

11. Considera que o montante de recursos financeiros previsto para o período de 2018 a 2021, que embasou a elaboração do PPA de sua secretaria/fundação: *

- É completamente insuficiente para atendimento de serviços públicos básicos
- É suficiente para atendimento de serviços públicos básicos da área
- Possibilita algumas variedades de serviços públicos
- Possibilita desenvolvimento de diversificados serviços públicos

12. Para elaboração do PPA de sua secretaria/fundação, foi tomado como base o (é possível marcar mais de uma opção): *

- PPA do Governo Federal
- PPA do Governo Estadual
- PPA do Gov. Municipal anterior
- Plano Diretor Municipal
- Plano Municipal da área
- Plano Estadual da área
- Plano Nacional da área
- Plano/Proposta de Governo
- Nenhum
- Outro: _____

13. Para elaboração do PPA de sua secretaria/fundação, foi seguido algum manual, legislação ou guia de instruções? Se sim, quais foram as principais indicações? *

Sua resposta

14. Há propostas de governo que foram apresentadas durante a campanha eleitoral e inclusas no PPA de sua secretaria/fundação? Quais? *

Sua resposta

- Houve alguma forma de consulta à sociedade sobre tais propostas? *

Sua resposta

15. Quem, dentre os agentes públicos, participou da elaboração do PPA de sua secretaria/fundação? (é possível marcar mais de uma opção).

- Prefeito/vice-prefeito
- Secretário/presidente da área
- Servidores públicos da área
- Secretário/presidente de outra área
- Servidores públicos de outra área

- Caso tenha incluído "outras áreas", qual(is)?

Sua resposta

16. Além dos agentes públicos, quais atores participaram da elaboração do PPA da sua secretaria/fundação? (é possível marcar mais de uma opção). *

- Conselhos gestores
- Empresas privadas
- Entidades filantrópicas
- Sindicatos de trabalhadores
- Partidos políticos
- Associações de bairro
- Cooperativas
- Instituições religiosas
- Movimentos sociais
- Vereadores

- Administração pública indireta
- Outros municípios
- Cidadãos, de forma direta
- Nenhum dos anteriores
- Outro: _____

- Para cada opção marcada, especifique os atores/órgãos/segmentos:

Exemplo: Conselho Municipal de saúde; Cooperativa de costureiras; etc.

Sua resposta

17. Para o momento de debate com os atores participantes da elaboração do PPA de sua secretaria/fundação, foram apresentados indicadores econômicos e/ou sociais ou outros dados e informações sobre a atual situação municipal? Caso sim, qual(is)?

Sua resposta

18. Aponte o grau de participação dos atores na elaboração do PPA de sua secretaria/fundação, considerando como consultivo aquele em que sua secretaria/fundação apresentou propostas para aprovação e deliberativo aquele em que as propostas foram elaboradas conjuntamente: *

	Não participou	Participou de forma consultiva	Participou de forma deliberativa
Prefeito/Vice-prefeito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Secretário/Presidente da área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Servidores públicos da área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Secretário/Presidente de outra área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Servidores públicos de outra área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Partidos políticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conselhos gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empresas privadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entidades filantrópicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações de bairro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cooperativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sindicatos de trabalhadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instituições religiosas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros municípios	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vereadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administração pública indireta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Movimentos sociais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cidadãos, de forma direta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Em que medida as demandas dos seguintes atores foram incluídas no PPA de sua secretaria/fundação: *

	Não foram levantadas demandas	Não foram incluídas as demandas levantadas	Foram incluídas parcialmente	Foram incluídas integralmente
Servidores públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partidos políticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conselhos gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empresas privadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entidades filantrópicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações de bairro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cooperativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sindicatos de trabalhadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instituições religiosas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros municípios	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vereadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administração pública indireta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Movimentos sociais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cidadãos, de forma direta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- Justifique as principais demandas levantadas e inclusas ou não no PPA:

Exemplo: para cidadãos, de forma direta, foram realizadas assembleias, onde os moradores do bairro X solicitaram asfalto na rua Y; a empresa Z propôs parceria para atendimento de creches, mas não foi atendida pela insuficiência de recursos financeiros; etc.

Sua resposta

20. Dentre os seguintes atores, quais foram os 5 principais tomadores de decisões na elaboração do PPA de sua secretaria/fundação? (escolha APENAS 5 OPÇÕES e classifique-as a partir de 1 como principal até 5 como menos principal, sem repetir número).

	1	2	3	4	5
Prefeito/Vice-prefeito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Secretário/Presidente da área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Servidores públicos da área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Secretário/Presidente de outra área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Servidores públicos de outra área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partidos políticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conselhos gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empresas privadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entidades filantrópicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações de bairro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Cooperativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sindicatos de trabalhadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instituições religiosas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros municípios	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vereadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administração pública indireta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Movimentos sociais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cidadãos, de forma direta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. O PPA de sua secretaria/fundação prevê alguma atividade a ser realizada mediante repasse financeiro à associação, cooperativa ou outra organização da sociedade civil? Se sim, com qual organização e qual atividade será desenvolvida? *

Sua resposta

22. Em sua secretaria/fundação, no momento da elaboração do PPA, foram consideradas legislações municipais, estaduais e/ou federais sobre regulamentação da participação social? Se sim, quais? *

Sua resposta

23. Sua secretaria/fundação já realizou capacitação ou palestra ou financiou a participação de representantes da sociedade civil em evento que tratasse de atividades públicas vinculadas à sua secretaria/fundação? Se sim, descreva o evento: *

Sua resposta

24. Dentre os relacionados, quais são os 5 atores mais engajados em participar das atividades em geral de sua secretaria/fundação? (escolha APENAS 5 OPÇÕES e classifique-as a partir de 1 como principal até 5 como menos principal, sem repetir número).

	1	2	3	4	5
Conselhos gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partidos políticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empresas privadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entidades filantrópicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sindicatos de trabalhadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instituições religiosas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações de bairro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cooperativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Movimentos sociais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
cidadão, de forma direta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- Caso tenha classificado algum dos atores acima, de quais atividades participam? (especifique o ator conforme elencado e a atividade de que participa).

Exemplo: os cidadãos participam da consulta sobre propostas por meio de fóruns; os conselhos gestores fiscalizam as contas do órgão trimestralmente.

Sua resposta

25. Na sua interpretação, quais são os 5 atores que mais representam a sociedade civil? (escolha APENAS 5 OPÇÕES e classifique-as a partir de 1 como principal até 5 como menos principal, sem repetir número).

	1	2	3	4	5
Conselhos gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partidos políticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empresas privadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entidades filantrópicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sindicatos de trabalhadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instituições religiosas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações de bairro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cooperativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Movimentos sociais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
cidadão, de forma direta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Em que medida concorda ou discorda que o PPA é um instrumento fundamental para a prestação de serviços públicos? *

- Concordo fortemente
- Concordo
- Nem concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo fortemente

- Por que?

Sua resposta

27. Sobre democracia, em que medida concorda ou discorda com as seguintes informações: *

	Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo, nem discordo	Discordo	Discordo fortemente
A democracia é sempre a melhor forma de governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para que haja democracia, é preciso que haja escolha de representantes pelo voto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para que haja democracia, é preciso que haja participação social por referendos e plebiscitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para que haja democracia, é preciso que haja participação da sociedade civil nos conselhos gestores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para que haja democracia, é preciso que haja participação da sociedade civil por meio do orçamento participativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para que haja democracia, é preciso que haja fiscalização pela sociedade civil das atividades públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Para que haja democracia, é preciso que haja participação direta da sociedade civil em assembleias e conferências	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Para que haja democracia, é preciso que as decisões públicas sejam tomadas somente pelos representantes eleitos e por seus gestores públicos nomeados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
---	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

28. A respeito de participação social no planejamento sobre o uso de recursos públicos, em que medida concorda ou discorda com as seguintes informações: *

	Concordo fortemente	Concordo	Nem concordo, nem discordo	Discordo	Discordo fortemente
A participação social deve ser apenas consultiva, cabendo ao governo determinar como utilizará os recursos públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A participação social deve ser deliberativa, com a sociedade civil determinando a utilização dos recursos públicos junto do governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Deliberativa quando possível, reservando parte dos recursos públicos para atendimento de interesses programados pelo governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Sempre que possível autogestionada, cabendo ao governo repassar recursos públicos à sociedade civil e seus movimentos organizados para que ela implemente serviços públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cabe exclusivamente ao governo as decisões sobre os recursos públicos, não devendo haver participação social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

29. Com relação à participação social nas decisões sobre políticas públicas, considera que há benefícios? E problemas? Caso sim, quais? *

Sua resposta

30. De forma geral, descreva como foi a dinâmica da elaboração do PPA de sua secretaria/fundação:

Sua resposta
