

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rafael Alves de Almeida

Gestão Democrática na Formação de Políticas Públicas

Rio de Janeiro

2015

Rafael Alves de Almeida

Título: Gestão Democrática na Formatação de Políticas Públicas

Tese submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de DOUTOR em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

ORIENTAÇÃO:

Prof. Dr. Enrique Jeronimo Saravia – PPEd - IE/UFRJ (Orientador)

Profa. Dra. Sol Garson Braule Pinto – UFRJ (Coorientadora)

Janeiro / 2015

FICHA CATALOGRÁFICA

- A447 Almeida, Rafael Alves de.
Gestão democrática na formatação de políticas públicas / Rafael Alves de Almeida. –
2015.
201 f.; 31 cm.
- Orientador: Enrique Jeronimo Saravia.
Coorientadora: Sol Garson.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia,
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.
Referências: f. 207-252
1. Democracia. 2. Participação social. 3. Políticas públicas. I. Saravia, Enrique Jeronimo,
orient. II. Garson, Sol, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de
Economia. IV. Título.

Rafael Alves de Almeida

Título: Gestão Democrática na Formação de Políticas Públicas

Tese submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de DOUTOR em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Enrique Jeronimo Saravia – PPED - IE/UFRJ
(Orientador)

Profa. Dra. Sol Garson Braule Pinto – IE/UFRJ
(Coorientadora)

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha – PPED – IE/UFRJ

Profa. Dra. Mônica Desiderio – Universidade Veiga de Almeida

Prof. Dr. Luiz Alberto dos Santos - FGV EBAPE

Prof. Dr. Sérgio Antônio Silva Guerra – FGV DIREITO RIO

Janeiro / 2015

Dedicatória

Dedico esta tese aos meus pais, Antonio e Maria Helena, meu filho Gabriel e irmãos, Ricardo e Camila.

Sou muito feliz e agradecido por tê-los todos em minha vida e no meu coração.

Agradecimentos

Inicialmente, gostaria de agradecer ao meu orientador Prof. Dr. Enrique Saravia pela confiança depositada em meu trabalho, pelos diálogos instigantes durante a pesquisa, inclusive no aeroporto, e trocas de ideias que muito contribuíram para as reflexões e o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço também minha coorientadora Profa. Dra. Sol Garson pelas diversas conversas que tivemos, sempre muito receptiva e eloquente em seus comentários.

Realmente tive sorte em tê-los como meus orientadores neste percurso!!! Muito obrigado.

Aos Docentes do Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - PPED, pelos conhecimentos transmitidos, troca de experiências e excelentes aulas.

Um agradecimento especial à Profa. Dra. Mônica Desiderio, pelas ótimas orientações metodológicas, à Profa. Eli Roque Diniz, cujas aulas foram essenciais para direcionar-me no estudo do referencial teórico da democracia participativa, ao Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha, pelos diálogos livres travados em sala sobre temas relevantes e à Profa. Dra. Lena Lavinas, cujas aulas contribuíram para manter-me sempre atento à necessidade de examinar as etapas finais do ciclo de políticas públicas.

Ao Dr. Antônio Carlos Medeiros e a José Manoel B. Franco Neto que atuaram como importantes egos focais neste percurso ora contribuindo com suas experiências acadêmicas e profissionais, ora indicando possíveis e interessantes pessoas para serem entrevistadas. Obrigado pelas orientações, sugestões e todo auxílio prestado.

Aos amigos Amanda Monteiro Machado, José Serrador Neto e Diego Soares Macedo por terem me auxiliado seja com contatos, troca de experiências ou mesmo com acolhedora hospedagem em suas respectivas cidades.

A todos os entrevistados que, mesmo com suas agendas bem ocupadas, se dispuseram a participar desta pesquisa: Sr. Vitor Buaiz, Sr. Francisco José Caminha Almeida, Sr. Antônio

Nóbrega Filho, Sra. Fátima Lúcia de Andrade Feitosa, Sr. Marcos Martins Santos, Sra. Fátima Coelho Benevides Falcão, Sr. David Luiz Schmidt, Sr. Álvaro Magalhaes, Dr. Daniel Pitangueira de Avelino, Sra. Célia Corrêa, Dra. Celina Maria de Souza e Sr. Ricardo Alberto Volpe.

A toda equipe de Funcionários da Secretaria de Pós-graduação do Instituto de Economia, da UFRJ, que nos auxiliam sempre com disposição e gentileza.

E aos Amigos da FGV DIREITO RIO e a todos os demais que de certa forma vivenciaram os momentos de “tensão criativa constante” durante o período de elaboração desta pesquisa.

Resumo

O Brasil experimenta inovações institucionais participativas que estimulam a interlocução entre Estado e sociedade civil no planejamento da ação governamental e no processo de formatação de políticas públicas. Neste contexto, a participação social tem possibilitado, por meio de um processo dialógico, deliberativo, público e de construção de consensos, que atores sociais desempenhem atividades de protagonistas em determinados processos decisórios na articulação com o Poder Público e suas instituições. Emerge daí a possibilidade de desenvolvimento de um formato de gestão pública mais democrático e colaborativo, em que o Estado descentraliza sua administração junto à sociedade civil, conferindo aos envolvidos a chance de estabelecer novas capacidades cognitivas, para a ação coordenada nas etapas do ciclo de planejamento do Estado, mais notadamente, na elaboração dos planos plurianuais. Esta tese busca apontar a existência de possíveis falhas ou fragilidades estruturais em um suposto nexos causal entre contexto democrático, em que a participação social ocorre na articulação entre democracia participativa e representativa, gestão pública democrática e efetividade das ações e decisões daí resultantes. Assim, verifica-se em que medida o modelo de gestão pública, atualmente adotado pelos governos estaduais do Ceará e do Rio Grande do Sul (para elaboração de seus respectivos Planos Plurianuais Participativos 2012-2015, por meio do qual se estimula a participação social), contribui para a efetiva consecução daquilo que fora decidido em conjunto com a sociedade civil, e se existem falhas e/ou fragilidades estruturais a este formato que possam servir de obstáculo aos objetivos preconizados pela própria dinâmica de planejamento participativo para formatação de políticas públicas. Para examinar tais questões, utilizou-se como moldura analítica, a articulação entre os aportes teóricos da democracia participativa e da literatura especializada em governança colaborativa e construção de consenso para analisar o formato de gestão pública adotado, o comportamento e a percepção dos gestores envolvidos e o contexto no qual ocorre a elaboração dos Planos nos dois Estados. Observou-se que o processo de planejamento participativo desenvolvido pelos governos estaduais possibilita diversas instâncias ao diálogo entre Estado e sociedade civil, estimula maior engajamento cívico e amplia a capacidade política daqueles que optaram em se envolver. Apesar de em ambos os Estados os consensos obtidos a partir dos diálogos públicos tenderem a ser incluídos nos Planos, e, posteriormente, traduzidos nas peças orçamentárias, verificou-se que há falhas e fragilidades estruturais, que, se não equacionadas, têm o potencial de comprometer o próprio objetivo de tais iniciativas. Além disso, não há uma metodologia específica para a apuração dos resultados (efetividade) via execução

orçamentária deste processo, de forma que seja possível saber se realmente originou impacto social positivo. No entanto, a participação social é vista nos dois Estados como um valor democrático que incentiva o exercício da cidadania, e, trazer as demandas e vivências da população para o diálogo com o Estado tem contribuído, na visão dos gestores entrevistados, para que as políticas públicas sejam mais aderentes à realidade social de suas regiões e propiciado processo pedagógico e colaborativo de construção da identidade e empoderamento dos cidadãos envolvidos.

Palavras-chaves: Democracia participativa. Participação social. Governança colaborativa. Gestão pública. Políticas públicas. Cidadania. Construção de consensos. Planejamento participativo. Plano plurianual participativo.

Abstract

Brazil has been experiencing innovations on participatory institutions, which stimulate the dialogue between State and civil society in planning the governmental action and the public policymaking process. In this context, citizen participation has allowed, through a dialogic, deliberative, and public dynamic of consensus building, that social actors perform a protagonist role in certain decision-making processes in conjunction with the Government and its institutions. Thereof emerges the possibility of development of a more democratic and collaborative model of public governance, in which the State decentralizes its administration, conferring to the citizens involved the chance of establishing new cognitive capacities for coordinated action in the State's planning cycle, most notably, in the preparation of the Pluriannual Plan. This thesis seeks to point out the existence of possible flaws or structural weaknesses in an alleged causal link between democratic context, where citizen participation occurs in the linkage between deliberative and representative democracy, public management and the effectiveness of actions and decisions resulting therefrom. In this sense, to what extent the current format of public management adopted by the States of Ceará and Rio Grande do Sul for the preparation of their respective Pluriannual Plan 2012-2015, by which both stimulate participation, contributes to the effective achievement of what had been decided in conjunction with civil society? Are there any flaws and/or structural weaknesses, which may act as an obstacle to the objectives aimed by the very dynamic of participation in government planning or in the public policymaking process? In order to examine such issues, the theories of deliberative democracy, collaborative governance and consensus building processes are articulated with the aim to analyze the current format of public management, the behavior and perceptions of public managers involved, and the context in which occurs the preparation of these multi-annual plans. The participatory planning processes developed in both States allow multiple spaces for public dialogue, encourage greater civic engagement, and contribute to expand the political capacity of those citizens who decided to get involved. Although the consensus obtained as a result of these public dialogues tends to be included in the Pluriannual Plans, and subsequently inserted in both States' annual budgets, there are flaws and structural weaknesses, which, if not effectively addressed, have the potential to compromise the pure objective of such initiatives. In addition, there is not still a specific method to assess the outcome of the participation, in terms of its effectiveness via budget execution, so that one can really know if any positive social impact has been actually made out of this whole participatory process. However, participation is seen in both States as a

democratic value that stimulates the exercise of citizenship. Indeed, in the opinion of all interviewees, bringing the demands and experiences of the population to the dialogue with the State has contributed not only to improve the public policymaking process and enhance its adherence to the social reality of their regions, but also to create an educative and collaborative process of identity-building and empowerment of those citizens who engage.

Key-words: Deliberative democracy. Participation. Collaborative governance. Public management. Public policy. Citizenship. Consensus building. Participatory planning. Pluriannual Plan.

Lista de Ilustrações

	Pág.
Figura 1 - Macrorregiões de Planejamento - Ceará	128
Figura 2 - Dimensões PPA 2012 - 2015 Ceará	130
Figura 3 - Organograma das Etapas PPA-P 2012 - 2015	136
Figura 4 - Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã - SISPARCI / RS	146
Figura 5 - Formato de gestão colaborativa no Rio Grande do Sul	149
Figura 6 - Regiões Funcionais de Planejamento no Rio Grande do Sul	154
Figura 7 - Relatório de Avaliação do PPA-P 2012-2015 - metas e ações SEPLAG / RS	158

Lista de Tabelas

	Pág.
Tabela 1 - Entrevistas Ceará I - Vice-Governadoria - 20 de fevereiro de 2014	46
Tabela 2 - Entrevistas Ceará II - SEPLAG/CE - 20 de fevereiro de 2014	46
Tabela 3 - Entrevista Vitória / ES - 12 de março de 2014	46
Tabela 4 - Entrevistas Porto Alegre - SEPLAG/RS - 27 de março de 2014	47
Tabela 5 - Entrevistas Brasília I - 31 de março e 03 de abril de 2014	47
Tabela 6: Entrevista Rio de Janeiro - 09 de julho de 2014	47
Tabela 7: Entrevistas Brasília II - 16 de julho de 2014	47
Tabela 8: Indicador cearense acerca do percentual de execução orçamentária das ações regionais planejadas	140

Lista de Abreviaturas e Siglas

AIP	Arranjos Institucionais Participativos
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Estado do Ceará
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF 1988	Constituição da República Federativa do Brasil
CGPS	Comitê Governamental de Participação Social
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
DEPARCI	Departamento de Participação Cidadã do Rio Grande do Sul
DEPLAN	Departamento de Planejamento Governamental do Rio Grande do Sul
IESP	Instituto de Estudos Sociais e Políticos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000
OIDP	Observatório Internacional de Democracia Participativa
ONG	Organização Não-governamental
OP	Orçamento Participativo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PPA	Plano Plurianual
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
PPC	Participação Popular e Cidadã
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SEPLAG/CE	Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará

SEPLAG/RS	Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Rio Grande do Sul
SISPARCI	Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã
SISPLAG	Sistema de Informações do Planejamento e Gestão
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

Sumário

Capítulo I - Introdução	17
1.1 Inovações institucionais participativas no Brasil	17
1.2 Arranjos institucionais participativos	21
1.3 Gestão democrática no Brasil: reconhecida proposta ou necessária tendência?	24
1.4 Contribuição da tese e seus objetivos	32
1.5 Caminho metodológico adotado nesta pesquisa	37
Capítulo II – Dinâmica democrática nos arranjos institucionais participativos no Brasil.....	51
2.1 Democracia: conceitos múltiplos	51
2.2 Democracia representativa e democracia participativa: uma articulação possível.....	55
2.3 Democracia participativa sob perspectivas diversas	58
Capítulo III – Participação social no Brasil.....	71
3.1 Apontamentos sobre a participação social: por que participar?	71
3.2 Participação social: novas tendências	77
3.3 Experiências participativas no Brasil	79
3.3.1 Do orçamento participativo	79
3.3.2 Dos fóruns, conselhos de políticas públicas e conferências nacionais: breves apontamentos	86
3.4 Déficit participativo no Brasil?.....	90
3.5 Participação social como instrumento de gestão e de cidadania	94
Capítulo IV – Gestão Orçamentária e Participação Social.....	102
4.1 Gestão orçamentária brasileira	102
4.2. Planejamento participativo para elaboração do Plano Plurianual - PPA.....	109
4.3 Participação social na gestão orçamentária federal	113
4.4 Dinâmica dos Planos Plurianuais Participativos (PPA-P) nos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul	122
4.4.1 Plano Plurianual Participativo no Estado do Ceará	124

4.4.2 Plano Plurianual Participativo – Estado do Rio Grande do Sul	143
4.5 Plano Plurianual Participativo e Gestão Democrática	161
Capítulo V – Gestão pública democrática no Brasil.....	164
5.1 Gestão pública atual: necessidade de mudanças?.....	164
5.2 Políticas públicas e gestão democrática colaborativa.....	166
5.3 Gestão, diálogo e conflitos: metodologia de construção de consenso como instrumento de gestão democrática para auxiliar na formatação de políticas públicas	177
5.4 Governança colaborativa democrática nos arranjos institucionais participativos	184
6 Considerações finais	191
Referências	207
Anexo A – Roteiro semiestruturado para as entrevistas I	253
Anexo B – Roteiro semiestruturado para as entrevistas II (acrécimo relativo ao planejamento do Estado).....	257

Capítulo I - Introdução

1.1 Inovações institucionais participativas no Brasil

O alargamento da máquina pública não necessariamente resulta na melhora dos serviços prestados, e em consequência, da gestão pública como um todo. Muitas vezes, políticas com potencial transformador têm seus “resultados amortecidos por incapacidade gerencial, baixo monitoramento e inexistência de incentivos à eficiência” (MENDES, 2006a, p. 39).

O país tem experimentado inovações institucionais participativas que estimulam a interlocução entre Estado e sociedade civil¹ na formatação de políticas públicas, desde sua concepção com a externalização da intenção que levará à escolha de uma agenda, até a etapa de monitoramento e avaliação dos resultados com a sua realização (ciclo de uma política pública).

Novas formas de participação civil têm assim sido ensaiadas e mesmo sua consecução inserida em legislações específicas (ALMEIDA et al, 2012b). Este movimento é, de certa forma, estimulado pela própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 1988) que propiciou o desenvolvimento de um novo desenho institucional, de cunho mais democrático e descentralizado, no qual a participação social na gestão pública (por exemplo, no desenho das políticas públicas e na regulação da ação governamental) se destaca (AVRITZER, 2002a, 2002b, 2003b; TEIXEIRA, 2003; RICCI, 2004; COELHO et al, 2004; HOUTZAGER et al, 2004; TATAGIBA, 2004a e 2004b; BAIOCCHI, 2005; SHAH, 2007;

¹ Concordamos com o conceito de sociedade civil apresentado por Lígia Helena Hahn Lüchmann (2007, p. 184 e 185) que assinala: “[...] a sociedade civil constitui-se em sujeito por excelência da constituição da esfera pública, como espaço coletivo de comunicação pública dotado da capacidade de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões. Trata-se, nessa vertente teórica, de um conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e de outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências e impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características dessa concepção de sociedade civil moderna, que, identificando-se como modelo utópico autolimitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade (COHEN & ARATO, 1992)”.

WAMPLER, 2007a; AVRITZER, 2009b; SANTOS, 2009a; SMITH, 2009; FUNG, 2011; CÔRTEZ, 2011; PIRES et al, 2012a e 2012b)².

Encontram-se na literatura as expressões “participação social”, “participação civil”, “participação popular”, “participação comunitária”, “participação democrática”, “participação cidadina” e “participação cidadã” para designar a capacidade de os atores sociais poderem tomar a frente nos processos decisórios na arena política em intensidades e formatos diversos junto ao Poder Público. Adotar-se-á, no entanto, nesta tese, preferencialmente, a expressão participação social, que coaduna inclusive com a denominação usada pela Secretaria Nacional de Articulação Social, integrante da Secretaria-Geral da Presidência da República, conforme será visto mais à frente.

A participação cidadã nos orçamentos participativos, no plano plurianual participativo (PPA-P), em audiências públicas e diversos conselhos de políticas públicas e conferências nacionais de políticas públicas tem possibilitado que atores sociais desempenhem atividades de protagonistas em determinados processos decisórios na articulação com o Poder Público e suas instituições (UNDP, 2002 e HOUTZAGER et al, 2004; WAMPLER, 2007; COELHO et al, 2010). Tais espaços indicam uma ampliação da esfera pública, inaugurando, segundo Carlos Augusto Sant’Anna Guimarães (2005, p. 120), em novas bases e dentro de um processo de interação dinâmica, “uma nova relação entre Estado e sociedade civil”; que é, em diferentes momentos e simultaneamente, espaços de conflitos, tensões, negociações e acordos.

Segundo Debora C. Rezende de Almeida e outros (2011, p. 109):

A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, que apresentem o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos.

² Esta tendência é percebida também em outros países, como, por exemplo, nos EUA. Neste sentido, SIRIANNI (2009, p. 1 e 2): “[...] I argue that government’s role as civic enabler is becoming ever more important as public problems grow increasingly complex, stakeholders become ever more diverse, and deep cultural and institutional trends continue to erode civic life. Vibrant self-government in America today requires that government – local, state, and federal – design policy and invest strategically and systematically in building civic capacity to enable the everyday public work of citizens.”

Parte da literatura entende que a mera possibilidade conferida aos cidadãos de participar em tais arranjos institucionais participativos teria o potencial de promover maior inclusão social e racionalização, tanto na aplicação de recursos quanto no processo de tomada de decisões na gestão pública (PIRES et al, 2012a). Reconhece-se assim a demanda para que haja nos processos políticos uma participação mais inclusiva dos *stakeholders*, bem como o envolvimento de redes de atores, com diferentes fontes de conhecimento e de legitimidade (GAVENTA et al, 2010).

Ao Estado cabe, constitucionalmente, e a tarefa de assegurar a igualdade necessária para que se criem mecanismos incentivadores da maior inserção da sociedade civil, em especial das minorias excluídas ou marginalizadas, no cenário político (em particular, nos processos decisórios no ciclo das políticas públicas e no de planejamento). Tal iniciativa tem por fundamento ampliar a cidadania que, de acordo com Maria Gabriela Monteiro (2007, p. 24), pode ser compreendida como “uma identidade política comum de pessoas, criada por meio da identificação com a *res publica*”, enquanto que para Robert Putnam (1993, p. 87 – 88 e 104), seria a ativa participação dos cidadãos em assuntos públicos, relacionando-se com igualdade e engajamento cívico. Cidadania implica igualdade de direitos e, conforme for o caso, de obrigações para todos (responsabilidades e compromissos).

Aos cidadãos deve ser assim garantido tratamento igualitário e oferecidas as mesmas oportunidades para o seu desenvolvimento humano, cívico, social, político e econômico. Desta forma, um aspecto crucial da democracia diz respeito à necessidade de se articular um processo institucional, permeado por princípios normativos relativos à inclusão, participação e redistribuição, que assegurem a igualdade básica de todos para o exercício pleno de sua cidadania.

Os participantes neste processo devem ser livres, iguais (ELSTER, 1998a, p. 12) e possuir igualdade de voz nas decisões tomadas. A distribuição existente de poder e recursos não molda, a princípio, suas chances de contribuir para a deliberação, nem desempenha papel de autoridade sobre esta (COHEN, 1998, p. 194). Deliberar corresponde a uma forma de diálogo destinado a alterar as preferências sobre as bases por meio das quais os atores envolvidos decidem como agir. Deliberação é ‘política’, na opinião de Adam Przeworski (1998, p. 140), quando conduz a uma decisão vinculante em uma comunidade.

Em discurso realizado em 1998, no Banco Mundial, o vencedor do Prêmio Nobel Joseph Stiglitz alegou que processos participativos amplos (em que "ter voz", oportunidade de se expressar e transparência são aspectos comuns) promovem verdadeiramente o desenvolvimento bem sucedido de longo prazo. Além disso, a participação não se refere somente à votação. Processos participativos devem implicar diálogo aberto, amplo engajamento ativo dos cidadãos e exigir que os indivíduos tenham voz nas decisões que os afetam (*apud* GAVENTA et al, 2010, p. 7).

O Relatório das Nações Unidas (ONU 2008), intitulado *People Matter: Civic engagement in public governance*, por exemplo, argumenta que o engajamento é importante para o desenvolvimento de políticas, bem como para elaboração de orçamentos, prestação de serviços e processos de *accountability*³. Engajamento cívico deve ser assim tratado como relevante norma de governança democrática capaz de fortalecer os mecanismos de tomada de decisão do Estado e produzir resultados que favoreçam os segmentos da sociedade que tendem a ser menos favorecidos⁴.

Uma participação social igualitária da sociedade civil junto ao Estado na discussão de questões públicas a partir de um processo comunicativo de construção de consensos propicia a ampliação do domínio público (esfera pública) ao incorporar novos temas, problemas e reflexões que passam a ser objeto de um diálogo pautado na argumentação racional de caráter público e coletivo (LÜCHMANN, 2002 e MONTEIRO, 2007), e não mais tratados ou relegados ao âmbito somente do espaço privado.

Para Joshua Cohen (1998, p. 185 e 186), a ideia fundamental da legitimidade política democrática consiste em que a autorização para o exercício do poder estatal deve surgir das decisões coletivas de membros iguais de uma sociedade que é regida por este poder. Assim, em sua opinião, democracia participativa não se refere unicamente a garantir uma cultura

³ SIRIANNI, op. cit. Idem. Ver INGRAM et al (2008, p. 182): "Accountability is critical to democratic governance, and is quite different from political support. The traditional notion of accountability through politically elected and appointed officials operates poorly in an era of decentralization, devolution, and public-private partnerships. In these new patterns of governance, the public must become more directly involved in holding governance structures accountable. There must be accountability built among partners in complex implementation or service delivery relationships. This implies transparency in transactions and full disclosure of interests. From the perspective of democracy, it is important that actors be held accountable not just for the delivery of programmatic goals, but also for fair and equitable actions".

⁴ Idem.

pública de discussão fundamentada sobre assuntos políticos, nem a promover a conjunção exposta de outra (cultura) com instituições democráticas convencionais de votação, partidos e eleições. O objetivo, pelo contrário, é buscar manifestamente amarrar o exercício do poder a condições de raciocínio público, estabelecendo “todas aquelas condições de comunicação sob as quais pode surgir uma formação discursiva da vontade e da opinião por parte de um público composto por cidadãos de um estado” e gerar “poder comunicativo” - um impacto institucionalizado dessa vontade e opinião sobre o exercício do poder político.

Neste sentido, um contexto que viabiliza a democracia participativa⁵ (sem, no entanto, excluir os preceitos da democracia representativa), como o que embasa a presente pesquisa, pressupõe a existência de espaços públicos em que haja a participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisões em âmbito da Administração Pública, por meio de um processo dialógico, deliberativo, público e de construção de consensos, como se verá mais adiante.

1.2 Arranjos institucionais participativos

Há, na literatura, menção às expressões “instituições participativas” e “interfaces socioestatais” para identificar as diversas e possíveis modalidades de interação entre Estado e sociedade civil, tais como, por exemplo, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, audiências públicas, conferências temáticas, ouvidorias, consultas públicas e mesas de negociação. Para Leonardo Avritzer (2008, p. 45 e 46) instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação acerca de políticas. O mesmo autor, em obra posterior (2009a, p. 8), identificou que tais instituições têm quatro características principais: (i) operação simultânea mediante a articulação entre os princípios da representação e da participação; (ii) a transformação de características voluntárias da sociedade civil em formas de organização política permanente; (iii) interação entre partidos políticos e Estado; e (iv) relevância do desenho institucional para serem eficazes.

⁵ Adotaremos nesta tese, o termo “democracia participativa” que é utilizado, de forma alternativa, para designar também “democracia deliberativa”; sendo este último mais comumente encontrado na literatura estrangeira especializada.

Em obra conjunta, Roberto Rocha Pires e outros (2012a, p. 8 e 17) utilizam a expressão “interfaces socioestatais” em razão de entenderem que este formato é mais adequado para servir “[...] como base analítica provedora de maior capacidade, em termos de alcance e precisão, na compreensão e explicação tanto da complexidade quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país.” Ademais, o conceito de interface socioestatal propicia, na opinião destes autores, “maior alcance explicativo e de compreensão do papel e dos potenciais impactos dos canais de interlocução estabelecidos entre Estado e sociedade no âmbito do planejamento público”.

Em recente pesquisa realizada durante o interregno de 2002 a 2010, Roberto Rocha C. Pires e outros (2012a, p. 51) concluem que houve um movimento de “adensamento quantitativo das interfaces socioestatais” nos programas federais ao longo desses anos, acompanhado do incremento da diversidade de seus tipos e formatos. Identificaram que três fatores contribuem para tal resultado: (i) uma variação positiva no volume de programas com interfaces socioestatais; (ii) um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos; e, (iii) um incremento do número médio de interfaces socioestatais nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos em 2002⁶.

Em Nota Técnica nº 7, de 10 de maio de 2013, a Secretaria-Geral da Presidência da República, que trata dos órgãos colegiados e da proposta do sistema nacional de participação social (AVELINO, 2013, p. 7) conceitua, por sua vez, tais órgãos da seguinte forma:

A leitura analítica da expressão *órgão colegiado de participação social* fornece, de maneira direta e intuitiva, os critérios essenciais que definem este conceito: a. *órgão* significa órgão público, o que especifica que os conselhos são criados e mantidos pelo Poder Público, a quem incumbe zelar pelo seu bom funcionamento. Dessa característica de publicidade decorrem outras duas: (1) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas permanentes do Estado; (2) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas formalmente instituídas por ato governamental. b. *colegiado*

⁶ A título de exemplo, os autores também concluíram (2012, p. 41) que: “[...] Programas de apoio, afins a temáticas como infraestrutura e desenvolvimento econômico, parecem concentrar mais interfaces não coletivizadas, que ensejam contato do Estado com indivíduos ou pequenos grupos de indivíduos dotados de interesses muito bem localizados, com negociações estruturadas e direcionadas especialmente para o seu tratamento. Já no caso de programas ligados às temáticas de meio ambiente, mas, principalmente, de proteção social, parece haver maior concentração relativa de interfaces que tendem a ensejar exatamente o contrário, isto é, a presença, no Estado, de estruturas para tratamento de assuntos que envolvem a coletividade, através da negociação com grupos e indivíduos diversos da sociedade civil”.

significa que o órgão é composto por mais de um titular, compartilhando o mesmo nível hierárquico e poder de decisão, em que as manifestações em nome desta instituição são formadas de maneira coletiva, por deliberação dos seus membros. c. *participação social* é a inclusão dos cidadãos e cidadãs como sujeitos de direito e titulares de interesse no processo de tomada de decisão governamental. Envolve, portanto, a confluência entre, de um lado, os temas e assuntos da agenda estatal e, de outro, a sociedade civil organizada em torno daqueles temas, na perspectiva de uma agenda pública. Os órgãos públicos são espaços de participação social se conseguem trazer atores sociais para o debate de temas públicos, o que significa, no caso de colegiados, que existem representantes não governamentais entre seus membros.

Salientam ainda Roberto Rocha C. Pires e outros que (Ibid, 2012a, p. 51 e 52):

[...] as evidências produzidas sugerem que vêm se conformando gradualmente no Brasil, ao longo das últimas décadas, uma ecologia da participação social, em que diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes instrumentos e mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão das políticas públicas.

Embora concordemos com as categorias acima propostas, optamos nesta tese por utilizar o termo “arranjo institucional participativo” (AIP), adotado pelo cientista político Adrián Gurza Lavalle (2011c), por considerar que preenche também os requisitos característicos identificados na literatura especializada que trata de tais instituições.

Para Vera Schattan P. Coelho e outros (2010, p. 189), a literatura que reúne defensores da participação social na formatação de políticas públicas baseia-se em dois pressupostos. O primeiro diz respeito à população local que é incentivada a participar, tendo em vista uma redução dos custos envolvidos no processo de mobilização política, que se dá em razão das instâncias participativas locais estarem permitidas pelas autoridades públicas a tomar decisões substantivas sobre a política pública. Além disso, há a expectativa de que o cidadão participe deste processo, fazendo uso de sua própria experiência acerca das questões que são postas em discussão, permitindo assim que os recursos sejam utilizados de forma mais eficiente. Problemas de assimetria que inibem a inclusão de atores que possuam menos recursos, de caráter comunicativo, material ou técnico, são tratados com êxito mediante adequada engenharia institucional. O segundo pressuposto consiste em que, ao se oferecer a oportunidade para que os diversos atores envolvidos definam mais explicitamente suas demandas, tal fato permite que estas se tornem mais claras e compreensíveis para os entes estatais, propiciando assim que o destaque das especificidades locais estimulem mudanças na distribuição de recursos públicos, na forma como as políticas são implementadas e os acordos regionais atingidos, o que, por conseguinte, contribui para o sucesso da implementação de

iniciativas privadas, políticas públicas e programas de governo (CUNNIL 1997; ABERS 2001; BANCO MUNDIAL, 2001 e PNUD 2002).

Adrián Gurza Lavalle e outros (2006c, p. 80) destacam que:

[...] as agendas de pesquisa e de intervenção voltadas para a reforma da democracia se encontram fortemente atreladas à ideia de participação, ora como presença direta das pessoas eventualmente afetadas ou beneficiadas por decisões públicas, ora como deliberação face-a-face. A participação de grupos e camadas da população tidas como sub ou mal-representadas nos *locus* da representação política constituiria, assim, expediente-chave a estimular o melhor funcionamento das instituições políticas.

Verifica-se que o mecanismo causal implícito consiste em dar voz a grupos que têm sido tradicionalmente marginalizados, incentivando a participação, a negociação e a cooperação entre os diversos segmentos sociais, aumentando assim a confiança e a coordenação entre eles, fato que, por sua vez, contribui para a promoção de projetos de desenvolvimento que consideram suas necessidades e interesses (AVRITZER, 2003 e GAVENTA, 2010).

1.3 Gestão democrática no Brasil: reconhecida proposta ou necessária tendência?

O governo, produtor por excelência de políticas públicas, passa a dialogar com a sociedade civil quando da consecução de políticas públicas, entendidas aqui como (i) um processo contínuo e dinâmico de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social e direcionado a fins específicos; e (ii) uma articulação entre metas, ideias, intenções e disposições variadas e interligadas voltada para uma ação ou inação por parte do governo. Neste sentido, Eleonora Schettini Martins Cunha (2009, p. 67 e 68) destaca que:

O Estado brasileiro passou a organizar-se de forma ativamente inclusiva..., em que as leis que regulamentaram os artigos constitucionais que tratam da participação da sociedade na elaboração e/ou no controle de políticas públicas ou na gestão do Estado determinaram a criação de novas instituições, de diferentes formatos e alcances que deveriam concretizar os princípios participativos no que DAGNINO (2002) chamou de “encontros entre o Estado e a Sociedade civil”. Elas têm como um de seus objetivos propiciarem a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no controle público sobre os governos, gerando inovações institucionais híbridas que buscam articular participação, deliberação e controle e que têm o potencial de formação da agenda política, especialmente a local.

Roberto Rocha C. Pires e outros (2012a, p. 9) explicam que o debate acerca das diversas interfaces entre sociedade civil e Estado nos processos públicos decisórios tem raízes “numa concepção de governo que confere relevância ao papel da sociedade como partícipe da construção, direcionamento e monitoramento da administração pública”.

O movimento recente de formatação de políticas públicas⁷ está explicitamente ligado a uma abordagem participativa, voltada ao incremento qualitativo do entendimento dos anseios locais, ao aumento da transparência e eficiência governamentais por meio do controle social, e à luta contra a corrupção. Percebe-se que o objetivo maior tem sido possibilitar uma administração ativa capaz de prover estudos viáveis e executar rapidamente projetos em diálogo constante com os cidadãos residentes locais.

Assim, ao invés de focar o exame em como os atores sociais devem ser representados, crê-se que uma proposta de reforma política possa ser construída próximo aos interesses cotidianos, preocupações e anseios dos cidadãos. Em um mundo cada vez mais complexo e sofisticado, parece que somos direcionados a um novo modelo de gestão mais democrático, colaborativo, em que Estado descentraliza sua administração junto ao povo, a política se efetiva em pequenos grupos e os atores sociais desempenham papéis mais ativos na resolução de problemas (LEIGHNINGER, 2006).

Um modelo de gestão pública⁸ mais democrático influencia, como se verá adiante, a vida social e política de um país. Contribui também para desenvolver a identidade dos atores no ambiente político, conferindo-lhes a possibilidade de estabelecer novas capacidades, cognitivas e reflexivas, para a ação coordenada no sentido de propiciar maior interlocução com Estado.

Neste sentido, a Presidência da República editou, no dia 23 de maio de 2014, o Decreto nº 8.243/2014⁹, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil na definição da agenda governamental,

⁷ Ver, por exemplo, o capítulo IV, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

⁸ Encontra-se na literatura diversas terminologias para este formato de gestão pública voltado para criação de práticas mais participativas que propiciem o incremento da participação social no ciclo das políticas públicas, tais como: (i) governança participativa (ver WAMPLER, 2011b) e (ii) governança interativa (ver SIMIONE, 2014).

⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 25 maio 2014.

formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, e no aprimoramento da gestão pública (artigo primeiro e parágrafo único, do referido Decreto).

Constituem diretrizes gerais da PNPS, conforme artigo 3º, do mencionado documento: (i) o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; (ii) a complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; (iii) a solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; (iv) o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; (v) a valorização da educação para a cidadania ativa; (vi) a autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e (vii) a ampliação dos mecanismos de controle social.

Para tanto, apresenta, em seu artigo 4º os seguintes objetivos: (i) consolidar a participação social como método de governo; (ii) promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; (iii) aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; (iv) promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; (v) desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; (vi) incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da *internet*, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, *softwares* e aplicações, tais como códigos de fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do *Software* Público Brasileiro; (vii) desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; (viii) incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e (ix) incentivar a participação social nos entes federados.

Dispõe ainda, em seu artigo 5º, que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta deverão, respeitadas suas especificidades, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social na formulação, execução, monitoramento e avaliação de seus programas e políticas públicas. O acompanhamento da PNPS fica a cargo da Secretaria-

Geral da Presidência da República¹⁰, que é assessorada pelo Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, que, por sua vez, confere suporte técnico-administrativo para seu funcionamento (artigo 9º, Decreto nº 8.243/2014).

O Sistema Nacional de Participação Social propugna por uma gestão intersetorial e pela articulação das políticas de participação orientada por três dimensões: (i) intragoverno federal, estimulando as organizações públicas federais a investir em inovações e na formulação de políticas que ampliem a participação social, buscando dinamizar as relações do governo federal com a sociedade civil e fortalecendo a participação nos processos de aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pelo Estado; (ii) intergovernos, articulando e construindo sinergias dos espaços de participação social nas três esferas de governo; e, (iii) governo e sociedade, respeitando os ditames da CF de 1988, promovendo ações e mecanismos que viabilizem a participação da sociedade civil nos espaços estratégicos de definições e decisões das políticas públicas nacionais.

Além do Decreto acima mencionado, lançou-se também o Plano de Ação do Compromisso Nacional pela Participação Social, direcionado a Estados, municípios e a órgãos públicos em geral que pretenderem ampliar suas ações participativas. Propõe-se, consoante cláusula segunda do termo de adesão ao referido compromisso, adotar a participação social como método de governo por meio do estabelecimento de um formato de governança compartilhada nas políticas e instituições públicas, baseado na transparência, prestação de contas, participação no ciclo de planejamento e orçamento público, no diálogo e controle social em todas as áreas governamentais.

Logo após a assinatura deste Decreto, houve críticas, inclusive objeto de reportagens em jornais e revistas de grande circulação no sentido de que o mesmo feriria ou enfraqueceria a democracia representativa ao subtrair do Poder Legislativo parte de sua competência para examinar tais questões, e que seria, basicamente, um instrumento à disposição da máquina política do partido da situação para fortalecimento de sua ideologia (no caso à época, o

¹⁰ Consoante a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que trata da organização da Presidência e de seus Ministérios, artigo 3, inciso I, compete à Secretaria-Geral da Presidência da República assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo.

Partido dos Trabalhadores - PT). A própria Câmara dos Deputados tentou, com apoio de alguns partidos da oposição e inclusive da base aliada, sustar este Decreto sob a alegação de que criaria uma superestrutura de conselhos populares no âmbito da Administração Pública Federal, além de estar em desarmonia com o princípio da separação de poderes. Entendem que ao Congresso Nacional é que caberia precipuamente a formulação de políticas públicas por meio de leis após amplo debate entre as forças políticas (sem mencionar a necessidade de interlocução com a sociedade civil). Por outro lado, opiniões favoráveis deram por conta de que, na realidade, o Decreto nada mais fez do que corroborar uma intenção constitucional identificada no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, funcionando como norma complementar de reforço da democracia, e que, neste sentido, não feriria o papel do Legislativo (AVRITZER, 2014 e LIMA, 2014).

Reconhece-se assim a participação social como direito do cidadão em um contexto de complementariedade entre as instâncias de democracia representativa e participativa¹¹, elevando-a também ao posto de método de governo direcionado à construção de valores, tais como de cidadania ativa e inclusão social, por meio da cooperação/colaboração entre Estado, entes públicos e sociedade civil.

Inova-se quando se propõe que haja um sistema participativo, dotado de formas normativas e organizacionais desenhadas para promover a participação popular na formatação de políticas públicas e, principalmente, nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento, nos três níveis de governo. Para tanto, o governo federal busca, por meio do fortalecimento da cooperação federativa, articular a elaboração do Plano Plurianual (PPA) Federal, estaduais e municipais com as agendas de desenvolvimento territorial. Além disso, percebe-se a intenção de que haja um alinhamento das atividades de planejamento e das políticas públicas entre os governos das três esferas (integração federativa).

¹¹ Ver NAVARRO (2003, p. 100): “[...] A ideia da democracia deliberativa, genericamente definida, seria assentada no eixo central que informa que cidadãos e/ou seus representantes deliberam sobre os problemas e temas públicos sob condições que produzem uma reflexão racional e argumentativa, e assim instituem um processo público de decisão coletiva. Tal noção supõe, igualmente, uma vontade coletiva de aceitar em tal esfera decisória os valores, interesses e perspectivas sociopolíticas de todos os diversos participantes e, o que é crucial, igualmente a possibilidade de interesses e perspectivas singulares serem mudados, motivados especialmente pelo objetivo de materializar interesses comuns e soluções mutuamente aceitáveis. Como um processo aberto e potencialmente transformador, a ideia geral da democracia deliberativa propõe que sua implementação possa gerar novas oportunidades para criar, modificar ou revisar interesses e preferências através do discurso argumentativo, que se constitui no mecanismo essencial de sua operacionalização”.

Constata-se assim a proposta de uma nova fronteira da participação social no Brasil, cujos matizes não foram somente estimulados pelas iniciativas governamentais acima mencionadas, mas também por todo um trajeto que o país tem percorrido desde o processo de democratização iniciado a partir dos anos 80.

Trata-se da participação social no processo de planejamento do Estado brasileiro, mais notadamente, na elaboração dos planos plurianuais (PPA), nos três níveis de governo, iniciado com o PPA Federal de 2004-2007 (Lei nº 10.933/04), que ficou conhecido como “Plano Brasil de Todos” e que teve como traço marcante a instauração de um novo padrão de interlocução entre Estado e sociedade civil nas escolhas públicas. A partir daí, mudanças ocorreram na confecção dos PPAs seguintes e tiveram o caráter de torná-los mais estratégicos, por meio da criação de condições mais efetivas para formulação, gestão e implementação das políticas públicas.

O atual PPA 2012-2015 tem por tônica subjacente a intenção de construir uma plataforma para integração gradual entre o PPA do governo federal e os PPAs estaduais e municipais mediante um processo institucionalizado de articulação governamental para regionalização das políticas públicas.

Como se verá adiante, o PPA consiste basicamente no instrumento de planejamento que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública e o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos para viabilizar as metas previstas. De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PPA Federal orienta o Estado e a sociedade civil no sentido de viabilizar os objetivos da República e apresenta os macrodesafios e valores que devem orientar o comportamento de toda Administração Pública Federal naquele período.

O contexto democrático no Brasil, a institucionalização da participação social como política de Estado e método de governo e a existência desses arranjos institucionais participativos abrem espaço para o desenvolvimento de um formato de gestão colaborativa para formatação de políticas públicas e planejamento do Estado.

Eleonora Schettini Martins Cunha (2009, p. 69) comenta que:

Esse tipo de gestão pública tem como parâmetro os modelos de democracia participativa e deliberativa, que pressupõem participação democrática de alta intensidade, vista como possibilidade de aprofundamento da democracia e como extensão da cidadania. A gestão democrática-popular tem características emancipatórias que estão relacionadas à democratização das relações entre Estado e sociedade, expressa na multiplicação de espaços públicos, na democratização da gestão, na ampliação de temas, na inserção de novos atores, no controle sobre o Estado, enfim, na politização da gestão. Isso significa que o interesse público é construído de forma participativa e deliberativa por meio da disputa democrática entre os diversos interesses conflitantes, inclusive aqueles do próprio Estado, considerado um ator que disputa seus projetos com a sociedade.

O modelo de gestão democrático-popular está calcado, portanto, em três princípios básicos que norteiam o diálogo entre Estado e sociedade: a igualdade deliberativa, em que os interlocutores se reconhecem como iguais; a pluralidade, que expressa a diversidade de interesses, valores e concepções que orientam a busca de soluções e objetivos compartilhados; e a publicidade, presente na transparência (tanto relacionada às informações necessárias ao debate democrático quanto no próprio processo de decisão), na visibilidade e no controle público sobre as ações do Estado. Tanto esses princípios quanto as características apontadas por Tatagiba (2003) como próprias do modelo de gestão democrático-popular indicam não só um necessário dinamismo democrático da sociedade civil como uma postura porosa à participação por parte do Estado, que pode ser o indutor de novas práticas políticas.

Aqui se concorda com Boaventura de Souza Santos (2009, p. 552) quando sintetiza que a democracia participativa exige uma transparência maior entre ação política e resultados muito superiores àquela que é típica da democracia representativa. Para o referido autor:

[...] Essa transparência depende de três fatores principais: da gestão eficaz das ações de participação; da sua relação direta com os resultados concretos; e da capacidade de “retorno” das estruturas de delegação e representação que emergem no interior da democracia participativa sempre que esta se expande além das microssociedades.

A relação direta da participação com os resultados é fator crucial na sustentabilidade da democracia participativa”. (grifo nosso)

Neste contexto, a literatura especializada entende que a participação social passa a ser condição necessária para o aprimoramento da democracia contemporânea brasileira. Sabe-se também que a mera existência de um contexto democrático não pressupõe necessariamente que as ações e decisões daí resultantes sejam efetivas. A desejada democratização do processo político tampouco é um critério suficiente para garantir sua eficácia (COELHO et al, 2010) ou efetividade.

Ademais, mesmo com as amplas possibilidades e oportunidades conferidas para expandir a participação social na gestão pública, no planejamento e no processo de formatação de políticas públicas, isso não quer dizer que a interação entre sociedade civil e Estado

(Administração Pública) por si só seja capaz de compor todos os problemas relacionados à consecução de tais políticas (efetividade), ou mesmo que não haja qualquer risco de desvirtuamento do processo ou distorção das funcionalidades correlatas ao incremento de tal participação.

O simples fato de haver deliberações públicas de qualidade não implica que haverá automaticamente uma mudança social ou política daí resultantes. Muitas delas inclusive não alteram diretamente as ações e decisões públicas. É necessário refletir sobre outros aspectos importantes relacionados a esta dinâmica, tais como custos altos de informação e os níveis de tradição participativa, educação cívica da população local e comprometimento do gestor público, que também influenciam diretamente a condução de projetos de gestão com esta proposta mais participativa.

Envolver cidadãos no processo de tomada de decisões que afetam diretamente suas vidas transformou-se, portanto, em uma necessidade de primeira ordem nas democracias contemporâneas. Trata-se de pensar em novas iniciativas para se promover a participação voluntária e organizada e incrementar as possibilidades de controle social e *accountability*¹² (responsabilização, transparência e controle). Esta tendência permite inclusive processos de aprendizagem entre sociedade civil e Estado, por meio do qual se estabelecem novas redes de relações que facilitam o reconhecimento por ambos das necessidades e capacidades de cada um e dos problemas substanciais que ambos procuram enfrentar (INNES et al, 2003).

Acredita-se que instituições participativas proporcionam aos cidadãos a oportunidade de trabalhar diretamente entre si e com o governo em locais públicos, formais ou informais, e sancionados pelo Estado, permitindo-lhes exercer a voz e o voto nos processos deliberativos de tomada de decisão para produzir soluções de políticas públicas (WAMPLER, 2007a). Ao se conferir representação apropriada aos interesses e identidades daqueles que serão afetados pelas decisões, democratiza-se o diálogo.

¹² Ver BRINKERHOFF, Derik W. Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options. Washington: Center for Democracy and Governance, 2001. MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. Democratic Accountability in Latin America. UK: Oxford University Press, 2003. PAYNE, J. Mark; ZOVATTO, Daniel G; DÍAZ, Mercedes Mateo. Institutions of Democratic Accountability in Latin America: Legal Design versus Actual Performance. In: Democracies in Development. USA: IIDAE – BID, 2007. PESSANHA, Charles. Accountability e controle externo no Brasil e Argentina. In: GOMES, Angela de Castro (Coord.). Direitos e Cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 139-167.

Tais aspectos contribuem não somente para legitimar os processos decisórios participativos (deliberativos), mas também, e principalmente, os resultados daí obtidos. Quando os cidadãos participam do processo de tomada de decisão, presume-se que assumam para si a responsabilidade e o compromisso pela implantação dos resultados almejados e pelo monitoramento e avaliação daqueles que foram efetivamente alcançados.

1.4 Contribuição da tese e seus objetivos

Esta tese busca apontar a existência de possíveis falhas ou fragilidades estruturais em um supostonexo causal entre contexto democrático, em que participação social ocorre na articulação entre democracia participativa e representativa, gestão pública democrática (ou participativa) e efetividade das ações e decisões daí resultantes.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, entende-se o conceito de efetividade diretamente ligado à variável de desempenho relacionada à transformação de um indicador ou de uma realidade (para melhor ou para pior), por meio de mudanças socioeconômicas, culturais, educacionais e/ou institucionais resultantes da execução de uma política pública.

Segundo Marinho e outros (2001), há na literatura especializada em avaliação de políticas públicas (condição instrumental indispensável na gestão pública) referência a dimensões desejáveis de desempenho de políticas públicas e programas de governo, traduzidas por exigências de eficiência, eficácia e efetividade¹³. Donde, *eficiência* denota competência para se produzir os melhores resultados com dispêndio mínimo de recursos, tempo e esforços, isto é, uso otimizado, com economia e qualidade, dos bens e recursos empregados na execução das ações; *eficácia* refere-se à capacidade de fazer aquilo que é preciso para se alcançar determinado objetivo; e *efetividade*, por sua vez, diz respeito a uma dimensão de sustentabilidade e à capacidade de se promover os resultados pretendidos (melhora na performance de um indicador). Eficácia e efetividade são conceitos que qualificam os resultados das políticas públicas implementadas.

¹³ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0787.pdf> Acesso em: 15 set 2012.

Leonardo Avritzer e outros (2013b, p. 13) apresentam a noção de efetividade ajustada à relação existente entre as “deliberações formuladas no interior de instâncias de participação e seu encaminhamento em diferentes esferas do governo”, tal como sinalizado anteriormente por Roberto Rocha C. Pires (2011a) na obra “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, organizada e publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Os mesmos autores assinalam que há dimensões de análise deste conceito que dizem respeito à (i) investigação da influência que os arranjos institucionais participativos têm sobre os Poderes Executivo e Legislativo; (ii) à opinião dos atores envolvidos nos processos; e (iii) à percepção dos gestores responsáveis pela coordenação desses arranjos. Neste sentido, em sua opinião, é necessário que o formato de gestão pública adotado seja capaz de se articular com as decisões oriundas das dinâmicas dos arranjos institucionais participativos.

Clóvis Henrique Leite de Souza (2013, p. 53) indica que efetividade ainda pode ser vislumbrada como a capacidade de influenciar, controlar e decidir acerca de políticas públicas. A seu turno, Viviane Petinelli (2013, p. 219-220) esclarece que:

A literatura que trata da efetividade das instituições participativas tem mobilizado um conjunto de variáveis contextuais, políticas e institucionais para explicar diferenças no desempenho destes arranjos. No que se refere às variáveis contextuais, os estudos mostram que o contexto político, isto é, o tipo de coalizão governativa no poder, o modelo de administração pública adotado e a vontade política das elites no poder podem constituir obstáculos ou catalisadores do desempenho dos arranjos participativos (Abers, 2000; Avritzer, 2009; Faria, 2003; Tatagiba e Teixeira, 2008). Em contextos nos quais as coalizões governativas são mais adeptas à participação da sociedade na gestão das políticas públicas e o modelo de administração é mais permeável às demandas participativas, os arranjos participativos conseguem promover, em maior medida, inclusão política (Abers, 2010; Avritzer, 2009, Faria, 2003), e influenciar, mais expressivamente, as decisões políticas (Tatagiba e Teixeira, 2008).

Somados ao contexto político, a confluência de projetos políticos da sociedade política e civil e o tipo de relação existente entre elas também afetam a efetividade das instituições participativas (Avritzer, 2009; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). O desempenho destes arranjos tende a ser melhor em contextos em que as elites políticas e os atores sociais apresentam o mesmo projeto político – por exemplo, ambos almejam a democratização da gestão pública, e possuem uma relação harmoniosa e convergente voltada para a concretização deste projeto.

Além das variáveis contextuais, o desempenho dos arranjos participativos depende de aspectos políticos, tais como o tipo ou a natureza da política pública à qual a prática participativa se vincula, no caso dos conselhos de política, e a capacidade de mobilização e organização da sociedade civil que participa destes espaços (Avritzer, 2002; 2008; 2009; Baiocchi, 2001; 2005; Cunha, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2008).

Ao pensar em efetividade tem-se em mente a melhora na qualidade de um (ou mais) indicador(es), previamente estabelecido(s), que cria(m) um impacto social positivo, seja pela consecução da política pública proposta propriamente dita, seja pela entrega do bem ou serviço demandado, ou mesmo pelo aperfeiçoamento na aplicação dos recursos públicos. Por exemplo, é imperioso saber se o que foi objeto de um processo dialógico de construção de consensos, que subsidiou as decisões de programas a serem incluídos no planejamento do Estado, e que em seguida são traduzidos em ações orçamentárias, foi efetivamente realizado, contribuindo assim para o incremento na performance de um determinado indicador do programa.

Efetividade relaciona-se desta forma ao desempenho de indicadores¹⁴ definidos previamente para a avaliação de programas indicados no PPA-P (qualidade), enquanto que eficiência e eficácia lidam com produtos, metas e recursos atribuídos às ações definidas em orçamento (quantidades).

O exame do orçamento público resultante do PPA-P permite averiguar se as políticas públicas selecionadas pelo governo, ou resultantes de processos participativos públicos, tiveram suas dotações previstas naquele instrumento. Quando isso acontece, é possível, em tese, inferir acerca da efetividade do processo no sentido de se saber se aquilo que foi previsto como opção política ou objeto de consenso entre Estado e sociedade civil foi realmente incorporado em orçamento para posterior execução.

Assim, o problema de pesquisa se relaciona diretamente às seguintes indagações:

- (i) em que medida o modelo de gestão pública adotado pelo governo na elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) contribui para a efetiva consecução do que foi

¹⁴ O indicador funciona como instrumento de medição do desempenho de um programa. Geralmente definido como uma relação ou taxa entre variáveis relevantes; deve ser passível de aferição, coerente com o objetivo traçado e apurável em tempo adequado. São úteis para revelar a situação atual da política para servir de subsídios para acompanhar sua evolução. Assistem aos gestores no processo de tomada de decisões. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou um documento que trata diretamente desta questão; denominado de “Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública”, e disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014.

decidido no processo dialógico e participativo de elaboração do próprio plano e na formatação das políticas públicas daí resultantes; e,

(ii) até que ponto é possível se afirmar que, ao se oportunizar amplo exercício da cidadania neste processo de planejamento participativo, por meio do maior engajamento cívico da sociedade civil no processo decisório de formatação de políticas públicas, que afetam diretamente sua vida, incrementa-se, por conseguinte, a efetividade¹⁵ dos resultados e a qualidade da gestão pública daí decorrentes.

Para examinar tais questões, utilizou-se como moldura analítica nesta pesquisa a articulação entre os aportes teóricos da democracia participativa e da literatura especializada em governança colaborativa e construção de consenso para examinar o formato de gestão pública adotado, o comportamento e a percepção dos gestores envolvidos e o contexto no qual ocorre a elaboração do PPA-P nos Estados do Ceará e Rio Grande do Sul.

A modalidade de gestão pública adotada no processo de planejamento participativo para elaboração do PPA-P pode propiciar uma contribuição ou consistir em um entrave aos objetivos de consecução do próprio Plano.

¹⁵ Para um estudo acerca da efetividade, recomenda-se a leitura da obra “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, organizado por Roberto Rocha C. Pires e editado pelo Ipea, em 2011. Há também outros estudos na literatura com foco na questão da efetividade. Ver Eleonora Schettini Martins Cunha (2009) que, por exemplo, examinou esta questão em sua tese de doutorado por meio de um estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social, no período de 1996 a 2006, e verificou que os fatores que determinam a efetividade deliberativa, em sua opinião, relacionam-se à capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública. Ver Debora C. Rezende da Cunha et al (2011, p. 113) que utilizam a expressão “efetividade deliberativa” para explicar a capacidade de uma ação produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. Esta modalidade de efetividade se orienta na opinião das autoras pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes. Por fim, Leonardo Avritzer (2011, p.18) ressalta que “pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos”. Ver WAMPLER (2011a, p. 43) que acrescenta que: “Os resultados produzidos por instituições participativas (IPs) variam muito: pesquisadores têm identificado mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, melhorias no bem-estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, bem como o aprofundamento da democracia local (...) No entanto, também é verdade que muitas IPs tendem a produzir mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança”.

Como resultado direto da adoção da hipótese acima, quatro categorias de análise foram utilizadas no desenvolvimento desta pesquisa para auxiliar (i) na compreensão de um possível nexos existente entre participação social, gestão pública e efetividade; e (ii) na reflexão crítica dos dados obtidos:

(i) **ampliação da capacidade política do cidadão** - quando se oportuniza aos cidadãos participarem das deliberações e diálogos públicos acerca das decisões políticas que afetarão suas vidas, estimula-se também maior engajamento cívico, e, por conseguinte, o pleno exercício da cidadania;

(ii) **partilha de poder decisório entre Estado e sociedade civil** – quando os cidadãos participam do processo coletivo de tomada de decisões para formatação de políticas públicas, ocorre a partilha de poder, divisão de responsabilidades e assunção de compromissos entre aqueles e o Estado;

(iii) **inclusão dos consensos obtidos no resultado dos processos participativos no PPA** – quando se articula a coordenação de atores com perfis e interesses distintos em um processo dialógico, público e coletivo para construção de consensos, os resultados daí obtidos são incluídos no produto final resultante (o próprio PPA-P); e,

(iv) **execução via orçamento daquilo que foi planejado** – quando se examina o desempenho dos indicadores de efetividade relativos aos percentuais de execução daquilo que foi planejado e objeto de consenso para a formatação do PPA-P, observa-se se a participação social produziu ou não os resultados almejados.

O incentivo do Estado à dinâmica participativa na elaboração do PPA-P enfrenta obstáculos do próprio instrumental institucional disponível (mecanismos) de gestão pública, do desconhecimento dos atores sociais acerca dos caminhos a serem percorridos, dos altos custos da informação e da descrença da população na efetividade dos resultados daí decorrentes.

Neste sentido, mapear e compreender este processo com seus entraves e faculdades a partir da ótica do gestor público responsável por sua condução é fundamental para potencializar o uso deste instrumento.

Tais questões são teórica e empiricamente fecundas e surgem da articulação entre as agendas

de pesquisa sobre democracia participativa, participação social, gestão pública e efetividade. A partir dessa perspectiva é possível avançar em outras dimensões para a verificação da efetividade dos resultados dos processos participativos atualmente existentes e da qualidade da democracia brasileira.

1.5 Caminho metodológico adotado nesta pesquisa

A proposta de construção metodológica selecionada para elaboração desta tese adotou como base empírica as experiências com os processos de elaboração dos PPA-Ps de 2012 – 2015 realizados nos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul (recorte espacial), sob a ótica dos gestores públicos envolvidos e que os coordenam, a partir de uma perspectiva prática que cria as condições objetivas e institucionais para a consecução de um formato de gestão, que pretende ser mais democrático e colaborativo, para o processo de planejamento participativo e formatação das políticas públicas nestes Estados.

Por meio da pesquisa empírica de um determinado fato, fenômeno ou característica social é possível perceber como sua dinâmica pode alterar ou influenciar a realidade em que vivemos. Para tanto, levou-se em consideração nesta pesquisa três fases para sua consecução: (i) a primeira exploratória, se deu por meio da reflexão do objeto de estudo, exame das teorias correlatas, definição do caminho metodológico e das estratégias para a realização da pesquisa, escolha de um ego focal para auxiliar na identificação de possíveis entrevistados, levantamento bibliográfico e documental; (ii) a segunda, relativa ao desenvolvimento de trabalho de campo, se fez por meio da realização de visitas *in loco* aos arranjos institucionais participativos, a órgãos do governo federal em Brasília e dos governos estaduais no Ceará e no Rio Grande do Sul, participação em eventos que trataram dos temas objeto da pesquisa e pela realização de entrevistas audiogravadas com gestores públicos envolvidos; e por fim, (iii) a terceira, consubstanciada no tratamento analítico e qualitativo dos dados coletados nas fases anteriores.

A seleção destas experiências nos dois Estados se justifica pela (i) tradição que ambos demonstram possuir na consecução de propostas de governo por maior engajamento de sua

população em questões relacionadas à formatação de políticas públicas regionais;¹⁶ pelo (ii) comprometimento público assumido pelo governo com esta iniciativa; (iii) pela experiência na organização e coordenação de audiências ou assembleias regionais, presenciais ou pela *internet*, que oportunizam a participação cidadã no processo decisório ou na interlocução com o ente público; e (iv) pelo percebido engajamento de seus gestores públicos no processo participativo (liderança).

Com relação à opção de recorte temporal para exame mais detido dos PPA-Ps do Ceará e do Rio Grande do Sul, elaborados para o período de 2012 – 2015, esta pesquisa levou em consideração o fato de que foi para este período que sua confecção incorporou de forma efetiva a proposta do governo federal de alinhamento e consolidação de uma visão estratégica, participativa e territorializada do planejamento das ações governamentais no país.

Apesar das abordagens não serem idênticas, pois se situam em contextos diversos e envolvem diferentes dinâmicas com relação aos atores participantes, em ambas as experiências observou-se proposta semelhante de formato de gestão mais participativo orientado para objetivos específicos, como por exemplo: (i) aprimoramento do processo decisório por meio da incorporação do conhecimento e *know-how* dos cidadãos residentes locais; (ii) fortalecimento das relações sociais, individuais e comunitárias; e (iii) desenvolvimento de práticas deliberativas e dialógicas em um contexto de democracia participativa¹⁷. Ademais, examinar duas realidades políticas e sociais distintas contribuiu para o enriquecimento analítico de todos os dados coletados.

¹⁶ O estado do Rio Grande do Sul é referência em democracia participativa principalmente em razão do orçamento participativo, que completou na cidade de Porto Alegre 25 anos de existência em 2014, tendo sido inclusive considerado pela ONU como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. No estado do Ceará, por exemplo, a Lei estadual nº. 10.146, de 1º de dezembro de 1977, que redefiniu o Sistema Estadual de Planejamento e Controle do Estado já previa que houvesse estímulo à participação ativa e cooperativa do setor privado nos planos, programas e projetos do Governo. Em seguida, a Constituição Estadual do Ceará de 1989 estabeleceu que o PPA deveria ser expresso de forma regionalizada, tendo como elementos dimensionadores a região metropolitana e as microrregiões, objetivando reduzir as desigualdades internas, tomando por critério para melhor alocação de recursos públicos, as necessidades da população. Nessa perspectiva de planejamento regionalizado e participativo, o PPA 2008-2011 já tinha incorporado os seguintes princípios: visão estruturante de longo prazo, participação popular, enfoque regional, gestão por resultados e integração de políticas e programas.

¹⁷ A título de ilustração, PIRES et al (2012a, p. 10) informam que “[...] Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que mais de 90% das cidades do país já possuem os conselhos cuja existência é condição para o repasse de verbas do governo federal em relação às áreas temáticas específicas sobre as quais versam a da saúde, a da assistência social e a de direitos da criança e do adolescente [...]”.

Alguns autores têm focado suas análises, com mérito e razão, na perspectiva dos cidadãos (sociedade civil) que têm participado nos diversos formatos de arranjos institucionais participativos disponíveis, porém pouco tem sido, por outro lado, pesquisado quando invertemos a lente de observação para o lado dos gestores públicos engajados e compromissados com a efetividade de tais processos participativos (ou de sua proposta). Entende-se relevante esta perspectiva, pois são os gestores geralmente que conferem estabilidade às políticas públicas e não os políticos que tendem a mudar facilmente de posição e opinião.

Verificou-se logo no início desta pesquisa que envolver a sociedade civil neste processo por si só não constituía garantia única de que o resultado do processo participativo seria efetivo. Ouvir os gestores públicos engajados demonstrou ser essencial para se saber se, além da participação popular em si, seria necessário que houvesse outras circunstâncias específicas que propiciassem uma gestão pública mais colaborativa e democrática entre Estado e sociedade civil, para que os resultados desta interação pudessem ser efetivos.

Como a posição do pesquisador não deve se sobrepor à dos verdadeiros atores sociais que protagonizam a ação participativa e que são capazes de vocalizar suas percepções com suas experiências, optou-se nesta pesquisa por adotar a posição de intérprete na teorização da prática. Além disso, a opção por realizar preferencialmente as entrevistas com gestores públicos (ou ex-gestores) levou em consideração a constante preocupação que todo pesquisador deve ter de evitar vieses de qualquer natureza que o desfoquem de seu objeto de pesquisa.

Importante ressaltar também que desde o início decidiu-se por desenvolver esta pesquisa excluindo qualquer viés partidário, comumente presente no exame destas questões. No entanto, a título de ilustração, no Estado do Ceará, o partido do governo vigente à época do PPA-P de 2012-2105 era o Partido Socialista Brasileiro (PSB), do Governador Sr. Cid Ferreira Gomes (já em seu segundo mandato consecutivo), enquanto que no Rio Grande do Sul, era o Partido dos Trabalhados (PT), do Governador Sr. Tarso Fernando Herz Genro, neste caso mesmo partido político do governo federal. São partidos de propostas, legendas e planos de governo diversos, mas que optaram por desenvolver uma gestão pública mais participativa para elaboração de seus planos plurianuais.

A ideia com esta pesquisa científica foi a todo o momento examinar a prática, sob uma lente executiva de um gestor atuante, para poder, em seguida, tentar contribuir com seu próprio aperfeiçoamento para criação de um impacto social positivo, este entendido como um benefício gerado por uma atividade de pesquisa voltada a uma determinada comunidade ou à sociedade em geral.

Levou-se em consideração quando da reflexão crítica dos dados obtidos dois aspectos fundamentais: (i) um temporal, que diz respeito ao fato de que há diversas ações governamentais cuja execução se prolonga no tempo, ultrapassando, inclusive, o período de exercício de um mandato político ou de realização de um PPA (ambos de 4 anos); e (ii) outro, estratégico, quando uma determinada orientação ou alteração de política de governo interrompe, redireciona ou mesmo suspende a realização daquela intenção política traduzida no orçamento público.

Para confirmar ou não as proposições acima, optou-se por uma estratégia de pesquisa de abordagem qualitativa, caráter exploratório e interdisciplinar, consubstanciada por reflexões feitas por meio da articulação entre pesquisa bibliográfica, análise documental, visitas e notas de campo, material audiovisual disponível na internet, registros escritos de conversas não gravadas e entrevistas em profundidade, livres ou com roteiros semiestruturados, dos agentes de governo responsáveis pela organização e condução dos processos participativos para elaboração dos PPA-Ps nos dois Estados e de outros envolvidos direta ou indiretamente com tais questões no âmbito do governo federal.

A opção pela abordagem qualitativa permitiu explorar como os gestores interpretam e dão sentido às suas experiências e percepções (e versões), em uma tentativa de melhor compreender a realidade social em que suas ações foram desenvolvidas. Além disso, expuseram-se os limites da realidade empírica, ao mesmo tempo em que se oportunizou a reflexão sobre as potencialidades (SÁNCHEZ, 2004) existentes nas experiências vivenciadas.

Recorreu-se inicialmente à pesquisa bibliográfica, em meio impresso e eletrônico, com referencial teórico da (i) literatura de democracia participativa para examinar o comportamento e a percepção dos atores envolvidos (gestores públicos) e o contexto no qual se inserem as ações de planejamento participativo para elaboração dos PPA-Ps nos dois Estados, e da (ii) literatura especializada em governança colaborativa e construção de

consenso para compreender a articulação da participação cidadã nos processos decisórios existentes no planejamento para elaboração do PPA-P.

Os dados coletados para a pesquisa documental foram obtidos em visitas no Ceará à Vice-Governadoria do Estado e à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG/CE), e, no Rio Grande do Sul, à Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG/RS), ao Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI) e ao Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Outros documentos foram também conseguidos em visita realizada junto ao Departamento de Participação Social, da Secretaria de Articulação Social, da Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, todos situados em Brasília.

Para a dinâmica do PPA-P cearense, examinou-se as Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa¹⁸, de 2011 a 2014, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de 2005 a 2015, os Projetos de Lei e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) propriamente ditas de 2008 a 2015 e respectivos Manuais Técnicos de Orçamento, de 2008 a 2014, que contêm as orientações necessárias à elaboração dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento para os referidos exercícios fiscais. Foram analisados também os Cadernos do PPA 2012-2015 das 8 macrorregiões de planejamento do Estado, os PPAs de 2008-2011 e 2012-2015 e correspondentes relatórios de avaliação¹⁹.

No que toca à experiência do PPA-P gaúcha²⁰, foram analisados os Planos PPAs de 2008-2011 e 2012-2015 (este participativo), as respectivas mensagens do Governador de sua apresentação à Assembleia Legislativa, de 2011 a 2014²¹, os projetos de LDO, outros diversos documentos oficiais correlatos à confecção dos Planos, tais como o caderno de diretrizes para

¹⁸ Trata-se de documento oficial, exigido por lei (Constituição Estadual do Ceará, artigo 88, inciso VIII), preparado pelo Poder Executivo e remetido à Assembleia Legislativa para leitura na abertura da sessão legislativa, expondo a situação estadual e solicitando as medidas que reconhecer consentâneas.

¹⁹ Todos estes documentos estão disponíveis em: <http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1337&cssfile=principal2.css>. Acesso em: 18 ago. 2014.

²⁰ Tais documentos estão disponíveis em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

²¹ Tais mensagens fazem parte da dinâmica de elaboração do PPA-P e servem para apresentar análises da situação social e econômica do Estado e os planos de governo.

o ciclo do orçamento estadual de 2013/2014²², o regimento interno do processo de participação popular e cidadã para elaboração do orçamento estadual 2014²³, os acompanhamentos de indicadores e metas relativos ao período de 2012-2015 e respectivos relatórios de avaliação²⁴.

A análise documental e bibliográfica serviu de suporte também para auxiliar na compreensão dos dados obtidos nas visitas e entrevistas realizadas.

Em seguida, passou-se à fase correspondente ao trabalho de campo. Para vivenciar na prática os processos de participação, inclusão de todos os interessados nas audiências públicas (diálogos, negociações e deliberações), coordenação e representação de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos foram realizadas visitas *in loco* mediante observação direta e passiva em audiências públicas (ou assembleias) realizadas durante o processo de planejamento participativo e a dois importantes eventos que trataram destes temas: (i) o primeiro, no VIII Encontro Nacional da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, realizado em Brasília nos dias 01 a 02 de abril de 2014; (ii) e o segundo, na 14ª Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), realizada no município de Canoas, Rio Grande do Sul, nos dias 03 a 06 de junho de 2014, cujo tema central foi “A radicalização da democracia e o protagonismo do cidadão”. Ambos os eventos propiciaram inúmeros contatos com diversos gestores públicos, nacionais e estrangeiros, engajados tanto na condução do orçamento participativo em regiões espalhadas pelo mundo quanto no desenvolvimento de uma modalidade de gestão mais focada no cidadão. Foram conversas informais que originaram importantes registros de campo e reflexões para a pesquisa.

Houve a oportunidade durante a realização destes eventos de conversar com outros diversos cidadãos engajados de alguma maneira no processo participativo, em especial com: (i) Kátia Lima – Diretora do Departamento de Orçamento Participativo da Prefeitura de Guarulhos, em São Paulo; (ii) Pedro Engelmann – Coordenador Regional – Vale dos Sinos, da Secretaria do

²² Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/Diretrizes-Gerais-para-o-Orçamento-2014.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

²³ Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/Regimento-Interno.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

²⁴ Todos estes documentos estão disponíveis em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo/2964/Plano-Plurianual-Participativo-2012-2015>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, do Estado do Rio Grande do Sul; (iii) Leonardo Bessa de Oliveira – Responsável pela Ouvidoria / Gestão Participativa, da Prefeitura Municipal de Marau, Rio Grande do Sul; e (iv) Célio Paulo Piovesan – Secretário Adjunto de Governança, da Secretaria Municipal das Relações Institucionais e Monitoramento, da Prefeitura Municipal de Canoas, Rio Grande do Sul.

As visitas a alguns encontros regionais e assembleias permitiram que fosse possível identificar (i) o público participante (perfil) e suas contribuições; (ii) as regras que regiam o processo em si; (iii) a organização e condução dos diálogos; e (iv) as expressões faciais, de postura e voz dos envolvidos (pistas não verbais) seja para indicar uma satisfação, contentamento, indignação ou aprovação acerca das deliberações e do próprio processo de participação em si.

A opção pela realização de entrevistas semiestruturadas demonstrou ser de fundamental importância para mapear as práticas de gestão participativa desenvolvidas nas experiências pesquisadas. Permitiu um exame mais profícuo, a partir dos dados coletados, de indícios de como cada gestor em particular percebe e significa sua realidade (sua versão) e descreve e compreende a lógica que preside as relações que se estabelecem no contexto onde atuam. Como não houve a intenção de se chegar nesta pesquisa a uma resposta única, a utilização de um método mais flexível beneficiou o estudo ao dar liberdade para que o entrevistado se aprofundasse nos aspectos que considerasse relevante com relação ao tema da conversa.

Neste ponto, levou-se em consideração os ensinamentos de Rosália Duarte (2002, p.141 e 2004, p. 215 e 216) que ressalta que:

[...] a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado.

Entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações

consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados.

A realização de uma boa entrevista exige: a) que o pesquisador tenha muito bem definidos os objetivos de sua pesquisa (e introjetados — não é suficiente que eles estejam bem definidos apenas “no papel”); b) que ele conheça, com alguma profundidade, o contexto em que pretende realizar sua investigação (a experiência pessoal, conversas com pessoas que participam daquele universo — egos focais/informantes privilegiados —, leitura de estudos precedentes e uma cuidadosa revisão bibliográfica são requisitos fundamentais para a entrada do pesquisador no campo); c) a introjeção, pelo entrevistador, do roteiro da entrevista (fazer uma entrevista “não-válida” com o roteiro é fundamental para evitar “engasgos” no momento da realização das entrevistas válidas); d) segurança e auto-confiança; e) algum nível de informalidade, sem jamais perder de vista os objetivos que levaram a buscar aquele sujeito específico como fonte de material empírico para sua investigação.

Assim, para a seleção dos entrevistados, preferiu-se o sistema de rede, no qual se identifica um “ego” focal que possui as informações necessárias a respeito do segmento social ou contexto analisado e que pode “mapear” o campo investigado, indicar pessoas com as quais se relaciona naquele meio e recomendar formas adequadas de abordagem (DUARTE, 2002, p. 142).

Sendo uma abordagem qualitativa, buscou-se selecionar informantes que desempenhassem função de gestor público e que estivessem (ou que estiveram) diretamente envolvidos com a consecução do planejamento participativo para elaboração do PPA-P (critério de escolha), ou em processos participativos de outra natureza.

Inicialmente, contatou-se o cientista político Prof. Dr. Antônio Carlos Medeiros, primeiro ego focal, para auxiliar na identificação de potenciais entrevistados na arena política brasileira e que estivessem envolvidos na questão da participação social na gestão pública.

Como resultado desta primeira conversa, três nomes foram selecionados para futuras tentativas de entrevista: (i) ex-governador do Espírito Santo Sr. Vitor Buaiz; (ii) o então governador do Rio Grande do Sul, Sr. Tarso Fernando Herz Genro; e a (iii) Profa. Dra. Celina Maria de Souza, cientista política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP).

Em seguida, buscamos outros potenciais entrevistados em *sites* ou diretamente por contato telefônico junto aos departamentos responsáveis, nos governos dos dois Estados selecionados,

pela organização e coordenação dos processos de planejamento participativo para elaboração do PPA.

Outra pessoa que atuou como segundo ego focal indicando possíveis informantes para serem entrevistados e comentando acerca de sua experiência junto à Secretaria de Orçamento e Finanças (atual Secretaria de Orçamento Federal - SOF), do Ministério do Planejamento, durante 1965 a 1991, foi o Sr. José Manuel B. Franco Neto. Desta conversa, três outros nomes de potenciais entrevistados foram indicados: (i) Sra. Celia Côrrea, Vice-Presidente de Administração dos Correios e ex-Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2006 a 2013); (ii) Ricardo Volpe, Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; e (iii) Sra. Esther Bemerguy de Albuquerque, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 2011.

Inicialmente, fomos a Fortaleza, capital do Estado do Ceará, para entrevistar os gestores da Vice-Governadoria do Estado e da SEPLAG/CE responsáveis por coordenar em conjunto o processo de planejamento participativo no Estado. Em Vitória, no Estado do Espírito Santo, conversamos com o ex-governador Vitor Buaziz, que comentou sobre as experiências participativas adotadas pelo governo do Estado durante seu mandato político de 1995 a 1999. Em seguida, partimos para Porto Alegre onde tivemos a chance de conversar com os Diretores de dois departamentos importantes da SEPLAG/RS, DEPARCI e DEPLAN, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente, em duas ocasiões em Brasília, visitamos a Secretaria-Geral da Presidência da República e conversamos com Daniel Pitangueira de Avelino, Diretor Adjunto da Coordenação-Geral de Participação Social na Gestão Pública, da Secretaria-Geral da Presidência da República, Sra. Célia Corrêa, Vice-Presidente de Administração dos Correios e ex-Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2006 a 2013) e Ricardo Alberto Volpe, Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Em todo o processo de entrevistas, somente restaram frustradas as tentativas de agendamento com o então Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Sr. Tarso Fernando Herz Genro e com a Sra. Esther Bemerguy de Albuquerque, atual Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tabela 1: Entrevistas Ceará I - Vice-Governadoria - 20 de fevereiro de 2014

Fortaleza – 20 de fevereiro de 2014	
Vice-Governadoria do Estado do Ceará	
Francisco José Caminha Almeida	Coordenador de Projetos Especiais
Antônio Nóbrega Filho	Coordenador Técnico do Plano Plurianual Participativo
Fátima Lúcia de Andrade Feitosa	Coordenadora Técnica do Plano Plurianual Participativo
Amanda Monteiro	Chefe do Cerimonial da Vice-Governadoria para o PPA-P

Tabela 2: Entrevistas Ceará II - SEPLAG/CE - 20 de fevereiro de 2014

Fortaleza – 20 de fevereiro de 2014	
Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, Ceará	
Marcos Martins Santos	Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão
Fátima Coelho Benevides Falcão	Membro da Equipe Técnica responsável pela elaboração do PPA-P (ex-Coordenadora Técnica de Planejamento PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015). Analista de Planejamento e Orçamento

Tabela 3: Entrevista Vitória / ES - 12 de março de 2014

Vitória – Espírito Santo – 12 de março de 2014	
Vitor Buaiz	Ex-governador do Estado do Espírito Santo (1995 a 1999)

Tabela 4: Entrevistas Porto Alegre - SEPLAG/RS - 27 de março de 2014

Porto Alegre – 27 de março de 2014	
Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã – SEPLAG, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul	
David Luiz Schmidt	Diretor do Departamento de Participação Cidadã – DEPARCI
Álvaro Magalhaes	Diretor do Departamento de Planejamento Governamental - DEPLAN

Tabela 5: Entrevistas Brasília I - 31 de março e 03 de abril de 2014

Brasília – 31 de março a 03 de abril de 2014	
José Manuel B. Franco Neto	Consultor Assuntos Institucionais
Daniel Pitangueira de Avelino	Diretor Adjunto da Coordenação-Geral de Participação Social na Gestão Pública, da Secretaria-Geral da Presidência da República

Tabela 6: Entrevista Rio de Janeiro - 09 de julho de 2014

Rio de Janeiro – 09 de julho de 2014	
Dra. Celina Maria de Souza	Cientista Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP

Tabela 7: Entrevistas Brasília II - 16 de julho de 2014

Brasília – 16 de julho de 2014	
Célia Corrêa	Vice-Presidente de Administração dos Correios e ex-Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do

	Planejamento, Orçamento e Gestão (2006 a 2013)
Ricardo Alberto Volpe	Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados do Brasil

Em todas as viagens realizadas aos Estados do Ceará, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e ao Distrito Federal conversas informais foram travadas com cidadãos comuns, de classes sociais e níveis de instrução diversos, que puderam passar igualmente sua percepção acerca da oportunidade de participação e interlocução junto ao Estado em temas de interesse coletivo.

As entrevistas com os representantes do governo foram previamente agendadas e todas ocorreram de forma presencial no local indicado pelo entrevistado. A quantidade delas (quatorze no total) foi determinada durante a fase de sua produção com base no recorte do próprio objeto de estudo. E a depender da disponibilidade do entrevistado, optou-se, basicamente, por duas modalidades de entrevista: (i) a de roteiro semiestruturado e (ii) livre.

Quanto à modalidade de entrevista de roteiro semiestruturado, inicialmente subdividiu-se o mesmo em cinco categorias cada qual referenciando um agrupamento de reflexões ou linhas de influência sobre o objeto de pesquisa (Anexo A): (i) apresentação pessoal do entrevistado; (ii) contexto local – espaço e governo (gestão); (iii) participação social no planejamento e na elaboração do PPA-P; (iv) resultados do processo; e (v) opinião pessoal do entrevistado – avaliação pessoal. Em seguida, foi acrescentado um novo grupo de perguntas relacionado ao planejamento do Estado (Anexo B).

Nas entrevistas informais com atores da sociedade civil, preferiu-se adotar a modalidade de entrevista livre para permitir que o entrevistado ficasse bastante à vontade para passar seu relato sobre suas experiências, expectativas e decepções com o processo participativo. Muitas delas foram conversas informais das quais foram tomados registros escritos.

Todos os entrevistados compartilharam suas experiências participativas, suas aspirações quanto aos resultados obtidos e as dificuldades de sua consecução. Forneceram desta maneira material empírico denso e suficiente para servir de fonte de investigação para esta tese (Anexo C).

Realizadas todas as entrevistas, passou-se a última fase correspondente ao tratamento dos dados levantados, na qual se juntou, analisou e cruzou de forma interativa todas as reflexões resultantes das duas fases anteriormente realizadas.

A coleção de dados obtidos nas entrevistas livres ou semiestruturadas e na investigação *in loco* (visitas de campo) para examinar a dinâmica participativa, permitiu estabelecer um conjunto comum de evidências por meio das quais se pode avaliar melhor a hipótese e os resultados desta pesquisa.

Confrontaram-se os dados coletados nas pesquisas bibliográficas, documental e oriundos do trabalho de campo (registros de observações) com as respostas dadas às entrevistas, organizadas em torno das categorias de análise já mencionadas (ampliação da capacidade política do cidadão, partilha de poder decisório entre Estado e sociedade civil, inclusão dos consensos obtidos no resultado dos processos participativos e execução via orçamento daquilo que foi planejado) com o objetivo de conferir sentido às unidades de significação, tendo como referência a proposta desta pesquisa.

Este caminho metodológico possibilitou verificar a existência de consensos e dissensos quanto à experiência participativa vivenciada, nível de satisfação com o processo em si e com resultados obtidos, e observar quais seriam os fatores comuns (positivos e negativos) que potencialmente existem no processo participativo e no formato de gestão pública adotado e que interferem na efetividade dos resultados desta dinâmica.

Levando isto em consideração, esta tese está estruturada em mais cinco capítulos, além da Introdução.

O capítulo 2 busca sistematizar e apresentar o referencial teórico da democracia participativa que trata da dinâmica democrática e que permeia os arranjos institucionais participativos hoje existentes no país. Apresenta-se o debate teórico moderno sobre os conceitos de democracia participativa, sua possível complementariedade com a democracia representativa, em uma tentativa de apresentar o contexto político no qual os arranjos institucionais participativos, em geral, e o planejamento participativo para elaboração do PPA, em particular, se desenvolvem no Brasil.

O capítulo 3 examina a questão da participação social e identifica condicionantes que influenciam sua articulação no interior das instâncias participativas institucionalizadas. Aborda algumas experiências participativas já consolidadas no Brasil e apresenta a ideia de participação social como direito, valor democrático e instrumento de gestão e de exercício da cidadania.

O capítulo 4 trata da relação entre gestão orçamentária brasileira e a participação social. Inicia com uma explicação acerca do funcionamento do ciclo orçamentário, enfatizando os instrumentos legais de gestão à disposição do Estado e seus procedimentos específicos. Em seguida, analisa o planejamento participativo para elaboração do PPA e o incentivo à participação em âmbito federal ao longo dos PPAs de 2000 - 2003 ao presente de 2012 - 2015. Na esfera estadual, apresenta as dinâmicas dos processos de elaboração dos PPA-Ps nos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul, com suas características, procedimentos e particularidades. Discute ainda a efetividade dos resultados do planejamento participativo decorrente e sua correlação com uma proposta de gestão pública mais democrática.

O capítulo 5, por sua vez, analisa o modelo de gestão que tem sido adotado para o desenvolvimento dos arranjos institucionais participativos, em especial, no que toca os processos de planejamento e de formação de políticas públicas nos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul. Ao final, apresenta a noção de governança democrática colaborativa que tem em sua dinâmica aspectos articulados de gestão, diálogo e construção de consensos como elementos característicos e cuja existência se verifica nas experiências acima referenciadas.

Nas considerações finais apresentam-se as conclusões acerca dos resultados obtidos com esta pesquisa.

Por fim, entende-se que pesquisar e escrever sobre experiências recentes como as que caracterizam a dinâmica de elaboração do PPA-P nos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul representa desafio intelectual gratificante, pois contribui com mais uma reflexão rumo ao aprofundamento da democracia brasileira.

Capítulo II – Dinâmica democrática nos arranjos institucionais participativos no Brasil

2.1 Democracia: conceitos múltiplos

A literatura que trata de democracia frequentemente aborda o tema sob um aspecto histórico e/ou classificatório, distinguindo as diversas formas por meio das quais esta (democracia) se manifesta.

Segundo Paul Hirst (1991), não existe o termo democracia no singular, o que existe é uma variedade de doutrinas da democracia e uma variedade de mecanismos políticos e processos de decisão ditos democráticos. John S. Dryzek (2002) salienta que o conceito de democracia não é estático e tampouco possui natureza única ou definida. Neste aspecto, o filósofo Jacques Rancière (2014, p. 16 e 117) denuncia de maneira bem instigante que:

Assim, os argumentos que apoiam as campanhas militares destinadas ao avanço mundial da democracia revelam o paradoxo que o uso comum dessa palavra encerra hoje. A democracia parece ter dois adversários. De um lado, opõe-se a um inimigo claramente identificado, o governo do arbitrário, o governo sem limites que denominamos, conforme a época, tirania, ditadura ou totalitarismo. Mas essa oposição evidente esconde outra, mais íntima. O bom governo democrático é aquele capaz de controlar um mal que se chama simplesmente vida democrática.

A demonstração que se fazia em *The Crisis of Democracy* [A crise da democracia] é a seguinte: o que provoca a crise do governo democrático nada mais é que a intensidade da vida democrática.

[...] A palavra democracia não foi inventada por um acadêmico preocupado em distinguir por meio de critérios objetivos as formas de governos e os tipos de sociedades. Ao contrário, foi inventada como termo de indistinção, para afirmar que o poder de uma assembleia de homens iguais só podia ser a confusão de uma turba informe e barulhenta, que equivalia dentro da ordem social ao que é o caos dentro da ordem da natureza. Entender o que democracia significa é entender a batalha que se trava nessa palavra: não simplesmente o tom de raiva ou desprezo que pode afetá-la, mas, mais profundamente, os deslocamentos e as inversões de sentido que ela autoriza ou que podemos nos autorizar a seu respeito.

A modalidade de democracia que tem prevalecido nos dias atuais é aquela relativa à democracia representativa, no qual decisões são tomadas por um grupo de representantes eleitos pela coletividade, geralmente por meio de processos específicos definidos por lei.

Um primeiro exame da literatura acerca da teoria democrática (DAHL, 1983, 1998 e 2001a e 2001b; SARTORI, 1994; PRZEWORSKI, 1991; AVRITZER, 2002a) revela que há clara distinção entre os conceitos de democracia representativa e participativa (ou deliberativa)

(PUTNAM, 1993; BOHMAN, 1996; BOHMAN et al, 1997; FISHKIN et al, 2003; FISHKIN, 2009; GUTMAN et al, 2004; SANTOS, 2009; CUNHA, 2009; PRZEWORSKI, 1991, 1998 e 2010), e que ao segundo são atribuídos múltiplos significados (AVRITZER, 2000a).

Constata-se também uma discussão quanto à situação crítica do sistema representativo atual (MANIN, 1995), que leva a ponderações sobre questões, principalmente, de legitimidade e *accountability* (PRZEWORSKI, 1998; PRZEWORSKI et al, 1999; PAYNE et al, 2007; SMITH, 2009), de como prover e facilitar neste sistema o maior envolvimento dos cidadãos e construir consensos por meio do diálogo (FUNG et al, 2003). Entende-se que há uma crise de representatividade e que para superá-la ou contorná-la torna-se necessário buscar novas fontes de legitimidade capazes de favorecer as virtudes democráticas e avançar na construção de novos dispositivos institucionais que incentivem maior protagonismo da sociedade civil na gestão pública. Observa-se que é um aparente paradoxo instigar cidadãos a se interessar pela vida pública quando eles próprios são praticamente excluídos de qualquer poder ou ação eficazes no processo de tomada de decisão política.

Para muitos teóricos, a distância entre o ato de votar e as decisões tomadas em nome dos eleitores ajuda a explicar a crescente desconexão dos cidadãos dos seus representantes políticos e das instituições (SMITH, 2009). Este distanciamento acarreta na prática sérios problemas relacionados à ausência de responsividade dos representantes eleitos frente aos seus eleitores e contribui para o aumento do descrédito e desconfiança da população naqueles. Os cidadãos tendem a se desinteressar do bem público e a se abster “de votar nas eleições, ou as abordam unicamente dos pontos de vista de seus interesses e caprichos de consumidores” (RANCIÈRE, 2014, p. 96). Ademais, como bem salientam Carla Almeida e outros (2012, p. 70 e 71), a “legitimidade democrática nas sociedades contemporâneas, nas quais vigoram amplos dissensos e/ou fortes desigualdades, não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas”.

Segundo Lígia Helena Hahn Lüchmann (2007, p. 184):

Além disso, a reconstrução ou a consolidação da democracia representativa no país vem sendo acompanhada da avaliação de que o retorno às instituições formais básicas da democracia não se tem mostrado capaz de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais (DAGNINO, 2002), requerendo a ativação da cidadania, no sentido de romper com uma noção de política enquanto

atividade exclusiva de “aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível” (FONTANA, 2000, p. 23).

Uma das razões para essa ponderação diz respeito à limitada capacidade da democracia representativa em conseguir fazer com que os eleitores realmente participem do processo de seleção das opções de escolha (ou agendas) que serão oportunamente postas à confirmação da coletividade, por exemplo, nas eleições. Tal constatação evidencia como recursos e oportunidades tornam-se aspectos centrais para compreender a ação coletiva e especificar, em termos estruturais, as condições sob as quais ocorre a mobilização social. Hoje o que se observa, pelo contrário, é que aos eleitores lhes é conferida a opção de selecionar algumas pessoas (geralmente um número limitado), seus futuros representantes, por meio do voto, que ficarão encarregados de se envolver nos processos de tomada de decisões políticas, sem, no entanto, ficarem, em razão mesmo da indicação realizada, responsáveis por prestar conta de seus atos àqueles que os selecionaram.

Além disso, apesar de o sistema político representativo desempenhar quatro relevantes funções – (i) reduzir (ou tentar reduzir) a quantidade de demandas; (ii) promover a concorrência e a negociação entre estas (demandas); (iii) articular soluções; e (iv) decidir o formato atual de representação (MELUCCI et al, 2000) – não garante, pelo método de tomada de decisão pela maioria, que identidades minoritárias tenham a expressão de seus interesses, valores e preferências na agenda governamental com a mesma facilidade que outros grupos de interesses mais fortalecidos (SANTOS, 2009). Tal situação permite a perpetuação no poder de grupos de elite restritos e diversos, que cientes dos trâmites procedimentais, conseguem, mesmo que substituídos periodicamente pelo mecanismo das eleições, se manterem no poder por longos períodos de tempo.

Interessante notar que recente estudo acerca do futuro da democracia representativa traz à baila a noção de democracia de monitoramento (*monitory democracy*²⁵) (KEANE, 2011) que

²⁵ KEANE (2011, p. 212) define “monitory democracy”: “[...] Monitory democracy is a new historical form of democracy, a variety of ‘post-parliamentary’ politics defined by the rapid growth of many different kinds of extra-parliamentary, power-scrutinizing mechanisms. These monitory bodies take root within the domestic fields of government and civil society, as well as in cross-border settings once controlled by empires, states and business organizations.” O mesmo autor identifica diversos exemplos de inovações institucionais que corroboram esta noção, como por exemplo: assembleias regionais, orçamento participativo, consultas comunitárias, audiências públicas, fóruns temáticos e etc.

preconiza a existência de órgãos de controle social, que necessariamente não compõem as instâncias tradicionais da democracia representativa, tais como Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, PROCON etc., mas que monitoram e, em certas ocasiões, têm inclusive ingerência decisória na condução de ações e de políticas que afetam Estado e sociedade civil. São órgãos de monitoramento que incentivam indiretamente a participação social de diversos segmentos da sociedade civil, sem terem sido eleitos por voto popular para desempenharem tais atribuições. Tais órgãos podem desempenhar várias funções e estão empenhados em fornecer ao público em geral pontos de vista adicionais geralmente melhor informados (e menos enviesados) sobre o desempenho de diversos entes governamentais. Têm por compromisso fortalecer a diversidade e a inclusão “das vozes” dos cidadãos e de suas escolhas nas decisões que afetam suas vidas, independentemente do resultado das eleições.

Democracia entendida como um processo dialógico de troca de razões entre cidadãos ao invés de somente um confronto de interesses, possivelmente em conflitos (KAHANE et al, 2010), compõe a abordagem conhecida na literatura que trata do debate da *deepening democracy* (FUNG et al, 2003; COELHO et al, 2010b) que busca aprofundar o engajamento cívico (inclusão social qualificada) por meio da participação dos cidadãos nos processos de gestão pública (cogestão ou cogovernança), para que por meio destes possam eles próprios interagir para a definição das possibilidades de ocorrência das mudanças democráticas.

Em sentido contrário, destaca-se a noção de “democracia excludente” (*exclusionary democracies*), comum em alguns países africanos, na qual são criadas instituições e regras do processo democrático, mas em um contexto que não responde, de forma significativa, às necessidades da maioria da população, pois as decisões mais relevantes são sempre tomadas por atores externos e mais poderosos (ABRAHAMSEN, 2000).

Percebe-se, assim, é necessário democratizar a própria democracia para que não seja somente um “*slogan da moda*” adotado universalmente, porém vazio de conteúdo (SANTOS, 2009, p, 39).

De modo geral, muitos autores concordam que a noção de democracia participativa inclui um processo dinâmico de tomada de decisão coletivo por meio de argumentos oferecidos pelos participantes comprometidos, a princípio, com valores de racionalidade e imparcialidade. (HABERMAS, 1995; ELSTER, 1998a; COHEN, 1998; BOHMAN, 2000; AVRITZER,

2000a; DAHL, 2001; GUTMAN et al, 2004; UGARTE, 2004; PRZEWORSKI, 1998; LÜCHMANN, 2002; TENÓRIO, 2007; KAHANE et al, 2010). O processo político envolve para estes autores mais do que simplesmente uma “competição autointeressada regida por mecanismos de agregação” (CUNHA, 2009, p. 76). Participação e deliberação constituem os principais valores democráticos a serem perseguidos.

2.2 Democracia representativa e democracia participativa: uma articulação possível

Uma combinação do sistema representativo com a possibilidade de participação social em processos decisórios em arranjos institucionais participativos amplia o espaço político e de atuação da sociedade civil²⁶.

Na opinião de Boaventura de Souza Santos e outros (2009, p. 75) há duas formas de combinação possíveis entre democracia participativa e democracia representativa: (i) coexistência, que induz a uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional”; e (ii) complementaridade, que a seu turno implica “uma articulação mais profunda” entre as duas modalidades de democracia e pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo e as formas públicas podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Entendem (Ibid, p. 76) que é necessário e oportuno associar ao processo de fortalecimento da democracia “formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social”.

Concorda-se, nesta pesquisa, com o salientado por Thamy Pogrebinski e outros (2011, p. 7) quando destacam que “o fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, ao enfraquecimento do governo representativo”. Pelo contrário, a própria dinâmica das instituições participativas desempenha papel relevante no

²⁶ Ver WAMPLER (2007a, p. 100) em seu relato sobre a dinâmica do orçamento participativo: “Participatory institutions, in conjunction with individuals’ participation in csos (civil society organizations) are helping to alter citizens’ attitudes and encourage them to modify the strategies used to pursue public goods. This finding suggests that participatory institutions play an important role in the process of revitalizing or deepening representative democracy”.

processo de revitalização ou aprofundamento da democracia representativa (WAMPLER, 2007a, p.100).

Ao responder a indagação que questiona o motivo pelo qual incrementar as instituições que robustecem o engajamento cívico é essencial para a democracia norte-americana, Stephen Macedo e outros (2005, p. 4) identificam três aspectos que devem ser levados em consideração: (i) o engajamento cívico aprimora a qualidade da governança democrática, na medida em que o processo decisório requer o conhecimento dos interesses dos cidadãos e permite que apresentem suas preferências por meio de variadas formas de participação social; (ii) a promessa de uma vida democrática não significa simplesmente que um governo “pelo povo” produzirá o melhor formato de gestão pública, e apesar de se supor que a democracia represente o interesse de todos, há ampla evidência no sentido de que instituições políticas tendem a ser mais sensíveis àqueles que têm maior poder de mobilização; e, (iii) a participação social pode melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, pois tem o potencial de educá-los e revigorá-los para ampliar sua compreensão e capacidades cognitivas e dialógicas.

A qualidade democrática, a que se refere o incremento da participação social na arena política, relaciona-se ao estímulo da cidadania e do engajamento mais efetivo dos cidadãos na esfera pública, sem que isso, no entanto, signifique, nas palavras de Marcelo Baquero (2009, p. 139) a “substituição dos organismos convencionais de mediação política da democracia representativa”.

Segundo Eleonora Schettini Martins Cunha (2009, p. 73), as relações entre Estado e sociedade civil somente “são profícuas na medida em que venham fortalecer a esfera pública, a construção do interesse público e o conteúdo democrático que orienta as formas institucionais que adjetivam a democracia”. Adam Przeworski e outros (2009, p. 128-129) entendem que democracia é sustentável quando não somente o desenho institucional promove objetivos normativa e politicamente desejados, mas também quando suas instituições são hábeis em gerenciar crises que podem ocorrer em razão do descumprimento destes mesmos objetivos.

Resultados do processo democrático são geralmente incertos e não determináveis *ex-ante*, já que são os atores civis que, ao atuarem como verdadeiras forças políticas, competem para promover seus interesses e valores e determinar quais serão, por conseguinte, tais resultados (PRZEWORSKI, 1991). Além disso, como a participação cidadã e as virtudes deliberativas

admitem graus diversos, não é plausível esperar que todos os cidadãos deliberem e participem em sociedade com o mesmo grau de investimento, desejo e competência (técnica e cognitiva) (MILOT, 2010).

Neste contexto, a representatividade não estaria adstrita somente ao momento do voto eleitoral, mas também aos processos deliberativos e de negociação que ocorrem entre as eleições, propriamente ditas, no âmbito da esfera pública, entre Estado e sociedade civil. A prática democrática se produz no cotidiano dos atores civis. A própria organização dos novos canais de participação, de certa forma, perpetua, em parte, a dinâmica do próprio sistema representativo, pois se pode observar que em ambos os modelos democráticos (representativo e participativo) há esferas representativas, as quais se compõem de espaços públicos, representantes e representados.

Juliana Guaraná Vieira Maia (2006, p. 26) assinala que:

[...] uma combinação do sistema representativo com a participação direta em organizações públicas objetiva transformar a correlação de forças tradicional, alterando o equilíbrio da hegemonia dominante e construindo uma nova modalidade de Estado, por meio da ampliação do poder da cidadania e da redução das disfuncionalidades do sistema representativo.

Formas de articulação entre democracia participativa e representativa são, na opinião de Boaventura de Souza Santos (2009), a direção a ser tomada. Em razão de tal convergência, entende-se que ambos os modelos são complementares e não excludentes, e que sua articulação pode ser verificada na operacionalização dos arranjos institucionais participativos existentes hoje no Brasil²⁷ (AVRITZER et al, 2003; WAMPLER, 2003). Para Boaventura de Souza Santos (2009a, p. 526), a existência destes arranjos constitui exemplo bem sucedido de um modelo de cogestão, no qual há a partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, consenso e compromisso.

²⁷ Por exemplo, no caso do orçamento participativo, WAMPLER (2003, p. 83) sinaliza no sentido de que: “[...] o OP é uma instituição democrática com potencial de resolver disputas, colocar grupos divergentes juntos e permitir o debate público. O OP mistura democracia direta com democracia representativa. Os cidadãos participam diretamente dos processos de tomada de decisão, mas eles também delegam autoridade aos seus representantes eleitos”.

A combinação dos aspectos característicos do sistema representativo com a possibilidade de participação social em processos decisórios existentes nestes arranjos institucionais participativos contribui para ampliar o espaço político e de atuação da sociedade civil na gestão pública. Cria-se uma nova institucionalidade política na qual ocorre a transferência de prerrogativas decisórias, antes somente detidas pelos governantes, para a sociedade civil, tornando-as mais democráticas, inclusivas e participativas.

Tem-se assim reconhecido por meio da participação social o direito aos cidadãos de influenciarem seus governos, seja por meio de representantes legitimamente eleitos ou diretamente por intermédio da dinâmica dos arranjos institucionais participativos.

2.3 Democracia participativa sob perspectivas diversas

Importante notar que democracia participativa não se refere somente ao processo de tomada de decisões por meio da agregação de preferências e de transformações ocorridas no diálogo entre atores informados, pretensamente respeitosos e competentes. Segundo John S. Dryzek (2010, p. 10), um sistema pode ser visto como detentor de capacidade deliberativa quando tem estruturas suficientes para acomodar a deliberação autêntica e inclusiva. Autêntica no sentido daquela ser capaz de induzir os participantes à reflexão sobre as preferências de maneira não coercitiva e envolver a comunicação de forma que todos que não compartilham de um mesmo ponto de vista possam considerá-lo como de conteúdo razoável e aceitável. Por inclusiva, entende que a deliberação permite que todos os envolvidos tenham a mesma oportunidade de se expressarem, de serem ouvidos e de participarem assim do processo.

Para Lígia Helena Hahn Lüchmann (2002 e 2007), democracia participativa preconiza que a legitimidade das decisões políticas resulta de processos de discussão que, orientados pelos princípios da igualdade participativa, do pluralismo, da inclusão, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional. Haverá sempre neste processo a combinação entre planejamento, conjunto e contínuo, métodos para resolução alternativa de conflitos e definição de estratégias (FUNG et al, 2003).

De acordo com Álvaro de Vita (2004), uma possível explicação para o percebido crescimento do interesse na democracia participativa é que esta modalidade democrática oferece respostas

para a seguinte indagação: “sob que condições é de se esperar que a democracia produza resultados políticos justos?” (Ibid, p.107).

É possível encontrar diversos conceitos de democracia participativa na literatura especializada. Alguns concentram o exame simplesmente na discussão entre membros de um grupo antes de votar (FEARON, 1998, p. 44 e 45), enquanto que outros já focam na ideia de articulação entre voto precedido de debates públicos e na atividade comunicativa destinada a alterar as preferências dos cidadãos (STOKES, 1998, p. 123; PRZEWORSKI, 1998, p. 140).

Carole Pateman (1976) enfatiza o valor intrínseco da participação social, seu efeito educativo e de desenvolvimento dos atores sociais. A participação é, em sua opinião, uma atividade benéfica em si mesma e propicia o desenvolvimento de atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões e a compreensão pelos cidadãos de seus próprios interesses e responsabilidades cívicas, que, por sua vez, incrementam sua capacidade política e a eficácia de sua atuação. Trata-se da função educativa da participação acerca da qual a autora se refere (Ibid, p. 42 e 43).

Samuel Freeman (2000, p. 371 - 372) explica que existem várias áreas razoavelmente bem definidas de acordos (e também de discordâncias) entre os proponentes da democracia participativa. Popularmente, supõe-se que o governo democrático envolve a possibilidade de diálogos públicos e procedimentos legislativos sujeitos à crítica e ao escrutínio público. Porém, talvez o convencional apelo para o bem comum seja somente uma retórica necessária para manter sob controle o conflito político subjacente aos interesses do grupo e individuais de cada cidadão.

Expoente autor que trata do tema da democracia participativa é Jürgen Habermas que a define como a forma política derivada de um livre processo comunicativo, que tem a capacidade de produzir verdades morais (decisões justas e corretas) a partir da participação ativa e refletida dos cidadãos durante o processo deliberativo (deliberação argumentativa) para tomada de decisões coletivas dirigidas à obtenção de um acordo (HABERMAS, 1995 e 1997; ELSTER, 1998a; AVRITZER, 2000a; FARIA, 2000; ARAGÃO, 2002 e 2006; OLSON, 2011). Sua obra esteve sempre vinculada a uma tentativa de reintroduzir uma forma de debate argumentativo na análise do político (AVRITZER, 2000a, p. 36). As únicas regulações e modos de agir que podem reivindicar legitimidade são aquelas às quais todos os cidadãos

suscetíveis de serem afetados poderiam assentir como participantes de discursos racionais em espaços públicos interativos (HABERMAS, 1995, p. 52).

A dinâmica política passa a ser orientada pelo diálogo mediante um processo de argumentação racional e de persuasão negociada, cujo resultado final, o consenso, fundamenta o próprio processo democrático. Procedimentos democráticos destinam-se a institucionalizar formas de comunicação necessárias e propícias para uma formação racional de vontade, e a sociedade civil passa a desempenhar uma função essencial de decisão para regular e gerir a esfera de atuação do Estado (ARAGÃO, 2006, p. 13).

Jürgen Habermas entende que nenhuma constituição ou lei pode ser legítima (justa) a menos que realmente aceite expressamente por aqueles atores civis regidos por esta ou aquela a partir de procedimentos deliberativos prévios, efetivos e reais. Considera que a prática da argumentação é, portanto, uma opção valiosa para produzir entendimentos, sem ter que apelar para a formulação de estratégias ou mesmo para o uso direto da força²⁸.

Neste contexto, é necessário criar as condições mínimas necessárias para que decisões possam ser tomadas por meio do debate autêntico, no qual não prevaleça senão a força dos melhores argumentos, com a reafirmação, portanto, do assentimento livre de coerção (e, no limite, unânime) como princípio crucial.

Maria Gabriela Monteiro (2007, p. 29) salienta que Habermas elabora sua teoria crítica da sociedade na qual “a razão é implementada a partir do consenso alcançado por uma ação social do tipo comunicativo, e não por uma ação social do tipo estratégico, que busca atender interesses individuais”. Neste sentido, a ação comunicativa pressuporia a linguagem como um

²⁸ ARAGÃO (2006, p. 36) sinaliza que para Habermas: “[...] Somos todos assim lançados numa exigência de argumentação por parte da racionalidade comunicativa para avaliar as pretensões de validade conectadas com as expressões, e substituir o uso da força externa por um tipo de comunicação que implica em não-coercitividade, como é o caso da ação comunicativa que visa alcançar entendimento. A argumentação é aquele tipo de discurso em que os participantes tematizam exigências de validade contestadas e tentam resgatá-las ou criticá-las através dos argumentos; e onde a “força” de um argumento é medida num contexto dado pela solidez das razões. Isto pode ser visto quando um argumento é capaz ou não de convencer os participantes num discurso, isto é, motivá-los a aceitar a exigência de validade em questão. O conceito de racionalidade tem, pois, como diz Habermas: ‘Conotações baseadas, em última instância, na experiência central da força não coercitiva, unificante e geradora de consenso do discurso argumentativo, em que diferentes participantes superam suas visões meramente subjetivas e, devido à reciprocidade de convicção racionalmente motivada, se asseguram tanto da unidade de um mundo objetivo, quanto da intersubjetividade de seu mundo-da-vida [...]’”.

meio capaz de sediar um processo de entendimento, no qual os envolvidos têm a oportunidade de apresentarem-se uns aos outros com “pretensões de validade que podem ser reconhecidas ou postas em questão” (MONTEIRO, 2007, p. 29).

No que toca às deliberações democráticas, Jürgen Habermas identifica quatro pressupostos essenciais. O primeiro consiste em que estas devem ser públicas e inclusivas, de forma que todos os atores sociais possam contribuir para o diálogo acerca, por exemplo, de uma questão controversa. O segundo pressuposto é que a todos seja assegurada a igualdade²⁹ de oportunidade para se envolver na interação comunicativa (diálogo), que para o referido autor, corresponde ao princípio mais fundamental da organização social. O terceiro, a seu turno, preconiza que os participantes tentem excluir qualquer traço de ilusão e decepção de seus argumentos. Por fim, o quarto pressuposto estabelece que a comunicação não seja, de forma alguma, forçada; pelo contrário, que seja livre de restrições que impeçam que o melhor argumento prevaleça como resultado da dinâmica dialógica.

Jürgen Habermas assume que atores sociais quando enfrentam conflitos morais desejam chegar, de certa maneira, a um consenso acerca de uma norma moral aceitável por meio do discurso racional, que se daria a partir de um processo dialógico de argumentação. Atores sociais podem agir comunicativamente na dinâmica democrática orientados pelo entendimento, com a finalidade de alcançar um acordo racionalmente motivado. Os participantes, assim, comprometem-se a uma justificativa dialógica, imparcial, consubstanciada em razões aceitáveis para todos aqueles por elas afetados³⁰.

²⁹ OLSON (2011, p. 144) explica que igualdade para Habermas comporta três categorias de direitos que conferem o *status* de participante em um processo deliberativo: “[...] (1) rights to equal liberties as a subject of the law, enjoying the greatest possible liberty that is compatible with the same liberty for others; (2) rights defining membership in a political community, typically the status of a citizen; (3) rights to assert claims that one’s rights have been violated and to have these violations remedied. These rights establish a functioning system of law in which people are recognized as legal subjects, granted freedoms of various kinds and have legal recourse when those freedoms are not respected. They supply the bases for the legal system by specifying the sense in which citizens are subjects of the law.” Segundo POKER (2008, p. 66), “a condição de igualdade pretendida nas democracias atuais depende da validação de inúmeras formas de diferenciação pessoal, evitando, ao mesmo tempo, que delas decorram discriminações ou quaisquer outros mecanismos sociais de inferiorização”.

³⁰ POKER (2008, p. 62) expõe que Habermas sugere: “[...] a criação de formas de exercício de cidadania deliberativa na esfera pública. Ou seja, devem ser estabelecidos lugares em que pessoas das mais diferentes vinculações culturais possam se encontrar para debater democraticamente acerca de um único problema: “cidadãos livres e iguais devem se conceder quais direitos fundamentais, se quiserem regulamentar a sua vida em comum por meio do direito positivo? Para Habermas, em âmbitos assim constituídos, os discursos podem conduzir à formulação de um sistema de direitos e de uma vontade política racional vinculados a uma concepção

Percebe assim a sociedade civil como “base social de espaços públicos autônomos” (HABERMAS, 1995, p. 48), que abrange as diversas associações voluntárias que absorvem e condensam a “ressonância que as situações-problema emergentes na sociedade encontram nos domínios da vida privada, canalizando tal resposta de forma amplificada para a esfera pública política” (HABERMAS apud COSTA, 1997b, p. 183).

Para os ideólogos da esfera pública ou da democracia participativa (HABERMAS, 1995), nestes espaços é possível simultaneamente promover uma melhor concertação de interesses e mitigar algumas deficiências do método democrático de simples agregação de preferências (HABERMAS, 2003; AVRITZER, 2000a e UGARTE, 2004), observado nos modelos essencialmente representativos. Segundo Luciano Fedozzi (2001, p. 158), a ampliação da esfera pública, por meio de procedimentos argumentativos que direcionam as decisões políticas, desempenha papel essencial na “institucionalização da política democrática”.

Para Jürgen Habermas, sociedade civil e esfera pública são aspectos centrais de sua abordagem. Oferece, portanto, um modelo discursivo de democracia que não está centrado somente no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes, nem exclusivamente na sociedade civil (FARIA, 2000, p. 52). Defende a ideia de que temas para deliberação pública devem ser negociados e decididos pelos participantes no processo comunicativo dialógico, e uma questão problemática daí resultante diz respeito a como articular o processo informal de formação discursiva da vontade por cidadania que tem lugar na esfera pública, com o estabelecimento de normas que justifiquem a presunção de que as decisões políticas básicas contariam com a concordância de todos os afetados pelas mesmas.

Joshua Cohen (1997a, 1998 e 2000) assinala que a participação cidadã em arenas deliberativas contribui para a construção de uma poliarquia (DAHL, 1983 e 2001a) de deliberação direta, com incremento do exercício da cidadania, fortalecida por ideais de

solidariedade social, cooperação e igualitarismo. Propõe transformar o processo de discussão argumentativa proposto por Jürgen Habermas em um processo de deliberação institucional³¹.

Para este autor (1997b, p. 413), os procedimentos de democracia participativa são aqueles em que os participantes tratam uns aos outros como cidadãos iguais, independente de seus pontos de vista ou opinião acerca de um determinado assunto. Tem no pluralismo um elemento essencial da dinâmica democrática. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão e tratam tais resultados como dotados de autoridade.

Se o processo de tomada de decisão for inclusivo, baseado na troca de razões e resultar em um acordo argumentativo estabelecido entre cidadãos livres e iguais, este será, em sua opinião, um processo aceito como legítimo.

Joshua Cohen menciona três características de uma democracia bem organizada, implícita na ideia de John Rawls (1999) de uma sociedade bem ordenada. Em primeiro lugar, envolveria o debate público sobre o bem comum; em segundo, garantiria o valor justo das liberdades

³¹ Ver COHEN (1997a, p. 72-73): “The formal conception of a deliberative democracy has five main features: D1 a deliberative democracy is an ongoing and independent association, whose members expect it to continue into the indefinite future; D2 the members of the association share (...) the view that the appropriate terms of association provide a framework for or are the results of their deliberation. They share, that is, a commitment to coordinating their activities within institutions that make deliberation possible and according to norms that they arrive at through their deliberation. For them, free deliberation among equals is the basis of legitimacy; D3 a deliberative democracy is a pluralistic association. The members have diverse preferences, convictions, and ideals concerning the conduct of their own lives. While sharing a commitment to the deliberative resolution of problems of collective choice (D2), they also have divergent aims, and do not think that some particular set of preferences, convictions, or ideals is mandatory; D4 because the members of a democratic association regard deliberative procedures as the source of legitimacy, it is important to them that the terms of their association not merely be the results of their deliberation, but also be manifest to them as such. They prefer institutions in which the connections between deliberation and outcomes are evident to ones in which the connections are less clear; D5 the members recognize one another as having deliberative capacities, i.e., the capacities required for entering into a public exchange of reasons and for acting on the result of such public reasoning. A theory of deliberative democracy aims to give substance to this formal ideal by characterizing the conditions that should obtain if the social order is to be manifestly regulated by deliberative forms of collective choice”. Ver FISHKIN (2009, p. 11, 33-34 e 76): [...] The process is deliberative in that it provides informative and mutually respectful discussion in which people consider the issue on its merit. The process is democratic in that it requires the equal counting of everyone’s views [...] By deliberation we mean the process by which individuals sincerely weigh the merits of competing arguments in discussions together. We can talk about the quality of a deliberative process in terms of five conditions: a) information: The extent to which participants are given access to reasonably accurate information that they believe to be relevant to the issue; b) Substantive balance: The extent to which arguments offered by one side or from one perspective are answered by considerations offered by those who hold other perspectives; c) Diversity: The extent to which the major positions in the public are represented by participants in the discussion; d) Conscientiousness: The extent to which participants sincerely weigh the merits of the arguments; e) Equal consideration: The extent to which arguments offered by all participants are considered on the merits regardless of which participants offer them.”

políticas e manifestaria a igualdade também em instituições públicas; e, em terceiro, proporcionaria uma base para a autoestima, desenvolvimento e exercício de senso de justiça por parte dos cidadãos. Democracia participativa é assim um ideal moral básico que envolve julgamentos morais e sentimentos.

Neste momento, verifica-se a influência (admitida) de Jürgen Habermas em suas reflexões. Apresenta, assim, o ideal de deliberação como uma atividade pública de justificação entre cidadãos iguais e questiona que condições fazem desta deliberação algo possível (BOHMAN et al, 1997, p. xv). Propõe como resposta uma concepção formal de democracia participativa, que se assemelha a uma associação em andamento e independente, cuja base de legitimidade é oriunda da livre deliberação entre cidadãos iguais, em um contexto pluralista e no qual seus membros têm concepções diversas do bem comum. As decisões são públicas e conhecidas, e os participantes reconhecem-se uns aos outros como tendo as capacidades deliberativas e motivacionais necessárias para realizar este ideal.

Para Joshua Cohen, a deliberação ideal seria livre, na medida em que não estivesse restrita a normas pretéritas, e fundamentada, pois somente seria justificada pela força do melhor argumento. Além disso, a distribuição diferenciada de recursos não afetaria a dinâmica deliberativa³². O processo deliberativo almeja encontrar assim um consenso racionalmente motivado e razões aceitáveis para todos os que estão empenhados em agir por meio da deliberação fundamentada entre cidadãos iguais. Tais características implicam duas generalizações sobre o objeto da decisão democrática; primeiro que a deliberação, em si, foca naturalmente o bem comum e, segundo, que esta respeite a autonomia dos cidadãos, na medida em que incentiva o exercício de suas capacidades comunicativas e políticas para a formação de suas preferências. Assim, é necessário articular direitos substantivos e liberdades com oportunidades e instituições igualitárias para que seja possível viabilizar a efetiva deliberação democrática.

³² Para HENDRIKS (2006) é possível que a deliberação ocorra em diversos tipos de espaços e instituições, não necessariamente, excludentes entre si, mas que podem ser articulados no que ela convencionou de “sistema deliberativo integrado”, que é composto por uma série de diferentes esferas deliberativas – macro (espaços informais, tais como protestos, boicote), micro (formais, tais como conferências, comissões de investigação) e mistas (combinação das duas primeiras, por exemplo, seminários públicos).

Democracia participativa permite, pois, um processo de tomada de decisões capazes de agregar escolhas coletivas estabelecidas em condições de argumentação livre e pública entre cidadãos iguais.

A seu turno, James Bohman (1996, p. 27) adota o conceito habermasiano de consenso e explica que deliberação pública consiste no processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a colaboração entre as pessoas, esta última como objetivo de qualquer contribuição à deliberação. Integra com isso elementos dialógicos à noção de razão pública, institucionalizando também a deliberação. Para o autor, o diálogo público é possível mesmo quando não existe acordo entre as partes envolvidas, e deliberação seria menos uma forma de argumentação e mais uma atividade pública e cooperativa. A deliberação pública é, portanto, estruturada de forma que cada um de uma pluralidade de atores distintos coopera ao responder e influenciar os outros, e seu objetivo principal consiste na solução dos problemas de forma conjunta pelos envolvidos (BOHMAN, 1996; FARIA, 2000). Este processo é bem sucedido quando os participantes se sentem respeitados, ouvidos e reconhecem que sua contribuição influenciou, de certa maneira, o resultado obtido, mesmo que não concordem com este. Democracia consiste, assim, no conjunto de instituições e procedimentos pelos quais indivíduos, cidadãos livres e iguais, têm legitimidade para dialogar, formar e alterar os termos de sua vida em comum, bem como a natureza e o escopo da própria democracia (BOHMAN, 2010).

De acordo com James Bohman (2000, p. 57), “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais” e a democracia participativa surge como processo de institucionalização de espaços de diálogo público, nos quais os atores civis ali reunidos têm legitimidade para decidir a partir de um processo contínuo, dialógico e cooperativo as prioridades e resoluções a serem implementadas pelo Estado. Segundo Lígia Helena Hahn Lüchmann (2007), esta modalidade vincula-se à ideia de um processo de justificação pautado na cooperação, diálogo e comprometimento dos atores civis envolvidos para com os resultados advindos de uma “interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo. A justificativa das opiniões e decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado”.

Pedro Ugarte (2004, p. 98) sinaliza que existem diferentes versões e definições de democracia participativa, mas que todas compartilham duas ideias fundamentais: (i) que na tomada de decisões coletivas devem participar todos os potenciais destinatários das mesmas ou, em sua falta, seus representantes (complementariedade); e (ii) que o processo decisório deve resultar de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, respeitam os critérios de imparcialidade e de racionalidade.

Kevin Olson (2011) salienta que ideais democráticos de igualdade, de oportunidade de se expressar e ser ouvido e de inclusão necessitam de prévia elaboração e nem podem ser impostos à população composta por cidadãos livres. Em vez disso, devem ser originados organicamente dentro das próprias sociedades por meio de processos históricos ou empréstimos de outras tradições já consolidadas.

Jürgen Habermas (1998a, p. 308) assinala também que a esfera pública deve, por sua parte, aproveitar o suporte conferido pela sociedade civil³³ no qual a igualdade de direitos civis se tornou socialmente efetiva³⁴.

É o processo comunicativo e dialógico dos atores sociais e políticos acerca dos fins da legislação, do planejamento, da política pública e dos meios necessários para alcançá-los que caracteriza a democracia participativa³⁵. E aliado à sua dinâmica, encontra-se também a noção

³³ Ver LÜCHMANN (2002, p. 33): “É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública, que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa”.

³⁴ HABERMAS (1998, p. 308): “The informal public sphere must, for its part, enjoy the support of a societal basis in which equal rights of citizenship have become socially effective. Only in an egalitarian public of citizens that has emerged from the confines of class and thrown off millennia-old shackles of social stratification and exploitation can be potential of an unleashed cultural pluralism fully develop”.

³⁵ FREEMAN (2000, p. 382) explica que: “Conceived as an ideal of political relations, a deliberative democracy is one in which political agents or their representatives (a) aim to collectively deliberate and vote, (b) their sincere and informed judgments regarding (c) measures conducive to the common good of citizens. (d) Political agents are seen and see one another as democratic citizens who are politically free and equal participants in civic life, (e) A background of constitutional rights and all-purpose social means enable citizens to take advantage of their opportunities to participate in public life; (f) Citizens are individually free in that they have their own freely determined conceptions of the good, and these conceptions are publicly seen as legitimate even though they are independent of political purposes. Moreover, (g) free citizens have diverse and incongruous conceptions of the good, which are constitutionally protected by basic rights. Because of this diversity, (h) citizens recognize a duty in their public political deliberations to cite public reasons-considerations that all reasonable citizens can accept in their capacity as democratic citizens-and to avoid public argument on the basis of reasons peculiar to their particular moral, religious, and philosophical views and incompatible with public reason. (i) What makes these

de razão pública, que embasa os julgamentos morais dos cidadãos acerca da legitimidade dessas mesmas políticas, no sentido de que para ser legítimo deve ser justificável, com base em argumentos que todos razoavelmente possam aceitar na qualidade de cidadãos democráticos³⁶.

Diferentes argumentos e razões são geralmente dados para justificar a escolha pela modalidade de democracia participativa (FREEMAN, 2000) e levam ao desenvolvimento de linhas próprias de pensamento dentro da própria teoria democrática.

Defensores da democracia participativa frequentemente alegam que a deliberação sobre leis leva a decisões mais racionais e informadas, já que a livre discussão e o debate aberto permitem que haja a distribuição da informação relevante a todos os envolvidos e a exposição dos raciocínios (equivocados ou não) a respeito das questões postas em consideração³⁷.

Desigualdades de recursos, de *status* ou de outros privilégios poderiam, em tese, atrapalhar a igualdade comunicativa requerida pela democracia participativa (FUNG, 2005, p. 398). No entanto, ao articular igualdade participativa com debates livres e abertos, abre-se a oportunidade de que os pontos de vista e interesses dos atores civis envolvidos sejam publicizados. Neste aspecto, o processo deliberativo e dialógico, ao permitir que os envolvidos apreciem o mérito das questões postas em pauta, contribui para a legitimidade das decisões obtidas. Pois, ao perceberem que suas demandas selecionadas nas dinâmicas participativas, por exemplo, integram o PPA, ou que estas foram efetivamente implementadas, têm-se dois incentivos reais para que não somente os envolvidos continuem a

reasons public is that they are related to and in some way advance the common interests of citizens. (j) Primary among the common interests of citizens are their freedom, independence, and equal civic status”.

³⁶ Para Rawls, seria o “princípio liberal da legitimidade”, enquanto que para Joshua Cohen, o “princípio da inclusão deliberativa”.

³⁷ Neste ponto, ver NAVARRO (2003, p. 100): “[...] A ideia de democracia deliberativa, genericamente definida, seria assentada no eixo central que informa que cidadãos e/ou seus representantes deliberam sobre os problemas e temas públicos sob condições que produzem uma reflexão racional e argumentativa, e assim, instituem um processo público de decisão coletiva. Tal noção supõe, igualmente, uma vontade coletiva de aceitar em tal esfera decisória os valores, interesses e perspectivas sociopolíticas de todos os diversos participantes e, o que é crucial, igualmente a possibilidade de interesses e perspectivas singulares serem mudados, motivados especialmente pelo objetivo de materializar interesses comuns e soluções mutuamente aceitáveis. Como um processo aberto e potencialmente transformador, a ideia geral da democracia deliberativa propõe que sua implementação possa gerar novas oportunidades através do discurso argumentativo, que se constitui no mecanismo essencial de sua operacionalização”.

participar, mas também aos não participantes que comecem a se integrar mais no processo de tomada de decisão.

Desta forma, o cálculo das estratégias políticas se altera à medida que cidadãos percebem que é necessário se envolver nas negociações sobre as demandas que porventura venham afetar sua vida (WAMPLER, 2003).

Outra linha de argumentação mais direcionada ao exame da questão da autonomia defende a ideia de que a deliberação democrática incentiva as pessoas a refletirem sobre suas preferências e lhes fornece informações básicas para levá-las, se assim desejarem, a alterar seus valores e posições previamente estabelecidos (FREEMAN, 2000).

No entanto, observa-se também na literatura algumas críticas bem fundamentadas à democracia participativa (ELSTER, 1998a; GUTMANN et al, 2004; SMITH, 2009). Afirmam os críticos que a própria complexidade pluralística da sociedade civil acarreta dificuldades até mesmo aos mais bem informados de tomarem parte no processo deliberativo e que o diálogo aberto e livre entre atores sociais iguais somente seria viável em pequenos arranjos. Destacam-se também: (i) a dificuldade de se institucionalizar um conjunto de práticas e regras (formais e informais) que, pautadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva seja capaz de eliminar ou reduzir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre e igual, interferindo positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais; (ii) o alto grau de diversidade das preferências dos membros e/ou participantes, conforme for o caso; (iii) a multiplicidade de esquemas de incentivo à participação voluntária; e (iv) a baixa iniciativa pública estatal em organizar programas capazes de envolver, organizar e coordenar um número cada vez maior de participantes. A compreensão dessas limitações, de caráter eminentemente endógeno, não devem ser desconsideradas nos exames dos arranjos institucionais participativos atuais e futuros.

Segundo Lígia Helena Hahn Lüchmann (2007, p. 187), no tocante a tais críticas, tem-se que:

De maneira geral, as críticas endereçadas ao modelo da democracia deliberativa fundamentam-se na ênfase que ele confere às condições de igualdade, liberdade e pluralidade participativa e na possibilidade de construção de consensos políticos coletivos e legítimos. Resumidamente, as críticas dizem respeito aos riscos de: populismo, elitismo, coerção da maioria, força e sobreposição dos interesses privados ou egoístas (Elster, 1997) e manipulação das preferências por grupos com maior

poder político e econômico (Przeworski, 1998; Stokes, 1998). No caso da realidade brasileira, acrescenta-se a essa listagem o problema das desigualdades sociais, que interpela diretamente a dimensão – tão cara à democracia deliberativa – da igualdade política. De acordo com Vita (2003, p. 119), “os mais pobres e destituídos de recursos políticos são também aqueles que mais provavelmente estarão ausentes de experiências participativas e deliberativas”. E mesmo presentes, suas condições subalternas na sociedade tendem a conferir menor eficácia discursiva frente aos setores dotados das ferramentas (linguagem e cognição) exigidas na comunicação pública plural (Miguel, 2005).

Como salienta Samuel Freeman (2000, p. 380), o que importa aos teóricos da democracia participativa não é a deliberação hipotética, mas sim a real, e o acordo celebrado entre cidadãos livres e em iguais condições. Neste sentido, entende-se deliberação como o processo de mudança endógena de preferências resultante da dinâmica comunicativa ou do diálogo (PRZEWORSKI, 1991, p. 17) entre atores civis e Estado.

Leonardo Avritzer (2002b, p. 52) destaca que a democracia participativa se caracteriza por quatro elementos: (i) deliberação e associação, que trata da formação de mecanismos de deliberação face-a-face, livre expressão e associativos; (ii) formas alternativas de composição de conflitos, que se refere à noção de que “movimentos sociais e associações voluntárias encaminham assuntos contenciosos introduzindo no nível público práticas alternativas”; (iii) fiscalização do poder público, mediante a articulação entre preservar “um espaço para a complexidade administrativa” e, ao mesmo tempo, permitir o controle social dos cidadãos; e (iv) politizar demandas sociais, aspecto que contribui inclusive para o incremento da capacidade política dos cidadãos (INNES et al, 2010).

Vale ressaltar aqui os apontamentos de John Drysek (2002 p. 29) acerca do processo de democratização. Para este autor, tal processo não se restringe à simples propagação da democracia liberal, cada vez mais advogada e espalhada pelos cantos do mundo. Ao contrário, defende que democratizar deve levar em conta a consecução de três dimensões essenciais: (i) a primeira consiste no potencial daquilo que o autor chamou de franquia (*franchise*), pela qual se busca a expansão do número de pessoas capazes de participar efetivamente na decisão coletiva; (ii) a segunda relaciona-se ao escopo de inserção progressiva de questões e áreas da vida sob controle democrático; e (iii) a terceira refere-se à autenticidade do controle para que haja a participação social e efetiva de atores autônomos e competentes.

Archon Fung (2005, p. 397-398) salienta que a democracia participativa é um ideal político revolucionário que requer (i) mudanças fundamentais nas instituições políticas, no processo

coletivo de tomada de decisão e na distribuição de recursos; e (ii) condições políticas, sociais e econômicas mais igualitárias em relação as que existem hoje.

Além disso, consideram-se bem sucedidas as iniciativas deliberativas que apresentem, no mínimo, as seguintes características: (i) expectativa realista de influência; (ii) processo inclusivo que reúna atores sociais interessados; (iii) diálogo informado, substantivo e consciente, voltado para encontrar um terreno comum, caso não se chegue antes ao consenso; e, (iv) presença de facilitadores neutros e profissionais que auxiliam os participantes a trabalharem uma agenda justa (LEVINE et al, 2005). A dinâmica dos arranjos institucionais participativos contribui potencialmente para o desenvolvimento dessas três dimensões ao: (i) multiplicar as arenas onde número crescente de pessoas têm a chance de se engajar na vida política; (ii) dar origem a novas subjetividades políticas e; (iii) oportunizar espaços aos cidadãos nas instâncias decisórias na gestão pública (CORNWALL et al, 2007).

Democracia participativa preconiza assim fundamentalmente condições participativas (ativa, inclusiva, igual, plural e qualificada) para que a sociedade civil possa atuar em todo o processo de planejamento estatal e de formatação de políticas públicas.

No entanto, para compreender o papel da democracia participativa no ciclo das políticas públicas faz-se necessário atentar para o fato de que a participação social deve transpassar o ponto das decisões, caminhar ao lado da implementação e acompanhar de perto a revisão disciplinada dos seus efeitos quando de sua consecução. Pois se entende que as fases de monitoramento e avaliação consistem em componentes cruciais do modelo de governança democrática participativa ao fornecer informações sobre como tais experimentos realmente funcionam; e, por sua vez, indicar se estes devem ou não ser revisitados e/ou redesenhados em outro processo deliberativo.

Capítulo III – Participação social no Brasil

3.1 Apontamentos sobre a participação social: por que participar?

Muito se discute se a participação social seria atualmente impulsionada pela necessidade de se enfrentar a crise de representatividade do Estado. Incrementar a participação cidadã na gestão pública contribuiria para desenvolver uma cultura cívica, associativa e mais colaborativa, consolidando assim o regime democrático vigente.

Constata-se que o modelo de Administração Pública atual é incapaz de encontrar unicamente respostas satisfatórias aos inúmeros problemas enfrentados pela sociedade civil. As políticas são elaboradas, em sua maioria, de “cima para baixo” sem consulta prévia àqueles que serão os diretamente afetados pelas mesmas, situação que cria certo distanciamento entre o aparato governamental e as reais demandas da população, como um todo.

A literatura³⁸ que trata da participação social busca explicar variações entre experiências participativas em relação a dimensões avaliativas como a democracia interna e os impactos sobre decisões públicas. As principais variáveis explicativas apresentadas se relacionam, por exemplo, a processos políticos conjunturais, nível de organização da sociedade civil e comprometimento político-ideológico dos atores responsáveis por sua criação (ABERS et al, 2011).

Por outro lado, há pesquisas empíricas realizadas que mensuram a intensidade da participação, o perfil e hábitos dos participantes e as características do associativismo popular

³⁸ Inicialmente, a produção literária sobre participação social privilegiou o estudos de casos (por exemplo, orçamento participativo) que permitissem compreender melhor a dinâmica, processos e resultados das inovações democráticas com o advento da Constituição Federal, de 1988 (ABERS, 2000; BAIERLE, 2000; BAIOCCI, 2005). ABERS et al (2011, p. 6) comentam que alguns autores analisaram a diversidade de resultados e demonstraram que desenhos institucionais similares resultavam em “processos políticos distintos em relação a critérios como transferência real de poder decisório e abertura à participação de pessoas de baixa renda e escolaridade (TATAGIBA, 2002; FUKS et al, 2004)”. Leonardo Avritzer e Brian Wampler (AVRITZER, 2003b; WAMPLER, 2007a; WAMPLER e AVRITZER, 2004) examinaram, por exemplo, os motivos e circunstâncias que levaram algumas cidades a instituir programas participativos, enquanto que outras não. Estudos recentes analisaram outras dimensões dos arranjos participativos, tais como a questão da efetividade deliberativa (AVRITZER, 2007). Ver também Evelina Dagnino e colegas (DAGNINO, 2002) verificaram o efeito do projeto político compartilhado entre Estado e sociedade civil na construção de novos processos participativos, com foco na questão da convivência e tensões entre projetos distintos em torno de propostas semelhantes (ABERS et al, 2011).

(AVRITZER, 2004). Alguns autores sugerem que a participação seria resultado contingente, produzido dentro de uma teia de relações negociadas entre atores sociais situados em um contexto institucional pré-existente que condiciona formas de ação particulares (HOUTZAGER et al, 2004, p. 267).

Com relação ao exame do aspecto histórico relevante acerca da participação social, Rebecca Abers e outros (2011, p. 6) sinalizam que:

No caso brasileiro, como sabemos, a participação emerge como demanda da sociedade civil ainda no bojo da luta pela afirmação das liberdades democráticas, o que lhe confere traços característicos quando comparada aos processos em voga no cenário latino-americano. Nas décadas seguintes, a ascensão de governos de esquerda no plano municipal permitiria a experimentação em torno de modelos participativos, principalmente a partir do que ficou conhecido como o “modo petista de governar”. Nas experiências de articulação entre sociedade civil e sociedade política, forjaram-se os modelos institucionais do Orçamento Participativo e dos conselhos de políticas públicas, os quais ampliariam o imaginário político e abririam caminho para que o Brasil se tornasse referência nos debates internacionais sobre participação.

Em recente pesquisa, Roberto Rocha C. Pires e outros (2012a, p. 44-45) identificaram três grupos de argumentos que respaldam a efetividade da participação social: o primeiro grupo diz respeito à transparência, legitimidade e garantia de regras mais claras, que atende àqueles que definem a participação social como incentivadora de maior transparência e abertura nas ações realizadas pelo Estado, notadamente por meio da garantia de regras decisórias e de inclusão mais claras. O segundo grupo, explicam os autores, relaciona-se à “correção de rumos e metodologias dos programas”. Tais argumentos focam na importância da participação como “norteadora das ações a serem empreendidas pelo governo”, por exemplo, em processos de planejamento de estratégias de intervenção. Por fim, o terceiro grupo se concentra na “fiscalização e controle”, mais ligado à participação como um “instrumento efetivo de diagnóstico e controle das ações do governo”.

A CF de 1988 assegurou a possibilidade de a população participar no processo decisório mediante não somente os mecanismos de representação, mas também de participação direta. Segundo Boaventura de Souza Santos (2009), a Carta Magna incorporou novos elementos culturais da sociedade civil os quais possibilitaram o fortalecimento de práticas de democracia participativa, logo no artigo 1º, parágrafo único, quando define que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Como exemplos de menções expressas da participação social na CF de 1988 destacam-se: na Constituição Federal, o artigo 14, que prevê a utilização de plebiscitos, referendos e a iniciativa popular no processo legislativo; o artigo 37, parágrafo 3º, que determina que a “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”; o artigo 194, inciso VII, quando menciona “gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”; o artigo 198, inciso III, que dispõe que “as ações e serviços de saúde (...) constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade”; o artigo 204, inciso II, que informa que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social e organizadas com base, dentre outras diretrizes, na “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”; e, o artigo 227, parágrafo 7º, que menciona que no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no artigo 204, acima já mencionado.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, por exemplo, que trata do procedimento administrativo em âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu artigo 33, que os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Esta mesma lei menciona como instrumentos de participação a consulta pública (artigos 31 e 34) e audiência pública (artigos 32 e 34).

Com relação à cooperação e colaboração entre atores sociais, tem-se como exemplos os seguintes artigos da CF de 1988: artigo 29, inciso XII, que ao tratar das normas básicas de organização dos Municípios, prevê expressamente a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; artigo 205, que estabelece que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade; artigo 216, parágrafo primeiro, que determina que a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro devem ser organizadas mediante a colaboração do Poder Público com a comunidade; e, artigo 225, que estabelece a conjugação de esforços do Poder Público e da coletividade na defesa do meio ambiente.

Quanto à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que trata do Estatuto das Cidades e estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, percebe-se nos incisos II, III e

XIII, do artigo 2º, a opção do legislador em incentivar a participação societária na condução da política urbana mediante uma gestão democrática, participativa e cooperativa:

Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: inciso II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; inciso III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; e, inciso XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

O Estatuto da Cidade ao municiar os governos locais com fortes instrumentos para regulação da produção do espaço urbano acaba por funcionar também como um importante mecanismo de governança democrática, pois conjuga instituições representativas com instituições participativas. Em seu artigo 44, define ainda que a gestão orçamentária participativa deverá promover a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Por fim, quanto ao termo “gestão democrática”, o artigo 206, inciso VI, da CF de 1988, menciona que o serviço público de ensino contará com gestão democrática, na forma da lei.

A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁹, recepcionada no Brasil, reconhece, em seu artigo 21.1, que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

Percebe-se a partir da leitura dos itens legislativos acima indicados que a participação social pode adotar diferentes modalidades, contornos e intensidades. Os atores sociais podem decidir participar ou não; ter atuação passiva (somente frequentar, mas não agir, dialogar ou mesmo opinar), informativa (mera busca de informações específicas), consultiva (por meio da escuta

³⁹ Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 10 nov. 2013.

inclusiva), propositiva (apresentação de propostas) e de cogestão (auxílio na definição das questões), ou de delegação (eleição de representantes). (SILVA, 2003b)

Aos atores civis é conferida a oportunidade de participar, de variadas formas, nos processos decisórios para formatação de políticas públicas em cada modalidade de arranjo institucional participativo (seja no desenho, supervisão e/ou monitoramento). A igualdade de oportunidades para participar de processos políticos decisórios é essencial para conferir legitimidade democrática a tais arranjos (BOHMAN et al, 1997, p. xxiii), nos quais decisões políticas são geralmente tomadas por meio do diálogo público por aqueles que estarão submetidas a elas. A sociedade civil ocupa, aqui, lugar de destaque por incentivar, solicitar e mediar estes diálogos (LÜCHMANN, 2007).

No entanto, não basta somente conferir aos cidadãos igualdade de oportunidades para participar e deliberar. Faz-se necessário reconhecê-los também como socialmente dignos e legítimos e assegurar-lhes o gozo de suas liberdades políticas e de exercício da cidadania, tendo em vista a impossibilidade de se inferir se todos os cidadãos em um contexto de democracia participativa se encontram em situação de igualdade e capazes de usufruir de todas as oportunidades conferidas e dos recursos disponíveis (BOHMAN, 1997, p. 326).

Como a exclusão social dificulta (ou até impossibilita) a participação dos indivíduos na esfera pública, a construção do sujeito e sua inclusão social passam necessariamente pelo resgate do exercício da cidadania (MONTEIRO, 2007), que implica, por sua vez, na definição de direitos e deveres entre o cidadão e Estado, e no reconhecimento dos pressupostos de igualdade, oportunidade e liberdade. Para Sonia Maria Fleury Teixeira (2006), a existência de um sistema político baseado no pressuposto de uma igualdade básica dos cidadãos e sua inclusão ativa na comunidade política é a essência da democracia.

Entende-se que a capacidade e propensão de atores civis, para se envolver em políticas públicas, dependem da articulação de uma gama variada de fatores endógenos (às vezes, mesmo pessoais) e exógenos, provenientes do contexto (social, ideológico, cultural e econômico) em que se inserem.

A princípio, articulam-se igualdade, participação, deliberação e *empoderamento*. Em seguida, convidam-se os cidadãos a participar na determinação direta da ação estatal, por meio de

processos dialógicos e deliberativos entre sociedade civil e Estado para construção de consensos. Em paralelo, capacitam-se todos os envolvidos para que a ação de governo selecionada reflita os resultados das deliberações e assegure que todos tenham tido igualdade de oportunidades para deliberar, participar e exercer o poder dessa forma.

Se um ator social participa de um debate justo e inclusivo, mas seu voto ou deliberação, ao final, caminha em direção diversa daquela que foi vencedora, provavelmente este ficará insatisfeito, no entanto, sua autonomia política terá sido, mesmo assim, preservada; a menos, é óbvio, que tenha havido alguma irregularidade nos procedimentos, fato, que por si só, ensejaria sua crítica.

Alexis de Tocqueville (2003) já enunciava, em sua interpretação clássica da democracia americana, que a comunidade cívica é marcada por uma cidadania ativa, espírito público e relações políticas igualitárias sob um tecido social de confiança e cooperação.

Consoante ao já exposto no capítulo 2 desta tese, o próprio modelo democrático participativo pressupõe a existência de espaços públicos nos quais atores civis possam participar de forma igualitária nas decisões coletivas, por meio de um processo deliberativo, orientado pela interação discursiva e consubstanciado na troca de argumentos racionais para construção de consensos (MONTEIRO, 2007 e PENSKY, 2011).

Participação social pressupõe a oportunidade conferida aos cidadãos de se reunirem para deliberar em espaços públicos, formais ou informais, agir coletivamente e dentro de uma matriz de interesses, instituições e redes (*networks*), desenvolver uma identidade cívica e de se envolver em processos de governança pública (COOPER, 2005).

Ao se articular participação social com gestão pública, incorpora-se no jogo político outros níveis de poder além daqueles tradicionalmente existentes no Estado. Além disso, um novo componente qualitativo surge ao se assegurar um direito, conforme salientou Pedro Roberto Jacobi (2008, p. 115) ao “autodesenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa contribuindo para a formação de uma cidadania qualificada”.

3.2 Participação social: novas tendências

Como resultado direto da proposta de descentralização administrativa e de incremento da participação social na gestão pública brasileira houve a proliferação de arranjos institucionais participativos nos quais se incentiva que este engajamento ocorra por meio do exercício compartilhado, organizado, direto, individual ou coletivo, do poder político pela sociedade civil no processo de tomada de decisões em âmbito público.

Brian Wampler e Leonardo Avritzer (2004, p. 221) ressaltam inclusive que:

[...] Estas instituições buscam, explicitamente, ampliar a *accountability*, combater a corrupção e dar fim à alocação arbitrária de recursos públicos, além de superar o legado de clientelismo, que não contribui para a percepção do cidadão como portador de direitos e capaz de atuação política.

São projetos de engenharia social que propiciam o aumento da transparência no processo de concepção, implementação e execução de políticas públicas, abrindo-os ao escrutínio da sociedade civil (FEDOZZI, 2001; SANTOS, 2009a; SÁNCHEZ, 2004; AVRITZER, 2004) e que propiciam, por meio de ações específicas, alicerçar a base para adoção de um modelo de gestão pública mais democrático e colaborativo.

Tais ações envolvem a seu turno: (i) representação inclusiva de uma multiplicidade de atores sociais; (ii) coordenação de interesses diversos; (iii) resolução de conflitos por meio de um *design* de sistema de disputas específico que integra mecanismos judiciais e extrajudiciais; (iv) construção de consensos para formatação de políticas; e, (v) processos decisórios realizados em momentos específicos durante a dinâmica participativa.

Por intermédio da representação inclusiva, concede-se a chance para que grupos de interesses, organizados ou não, atores sociais e cidadãos pertencentes a segmentos tradicionalmente excluídos possam participar nas mesmas condições, ter voz, ser ouvidos e influir nas decisões que serão tomadas que, por consequência, possam afetar suas vidas. A própria dinâmica participativa aprimora-se quando cidadãos (i) detêm mais informações para melhor subsidiar suas convicções, argumentos e decisões; (ii) têm a oportunidade de interagir e dialogar com outros com trajetórias históricas e de vida diversas; e (iii) dispõem de poder decisório capaz de influenciar e moldar a agenda política.

Em um período em que surgem novos debates acerca da revitalização e aprofundamento da agenda democrática aliada a novas formas de participação cidadã na esfera pública⁴⁰ (NAVARRO, 1998; AVRITZER, 2000a e 2000b), o orçamento participativo, os fóruns, os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais se apresentaram como exemplos de arranjos, nos quais sociedade civil e Estado dialogam acerca da utilização racional de recursos públicos. Apesar de existirem diversos casos (e formatos institucionais) percebe-se que todos propiciaram mudanças reais nas dinâmicas de ação e de organização da sociedade civil e do governo no processo de formação de políticas públicas.

Ao examinar os fatores explicativos da participação social em canais de participação direta na gestão pública, verifica-se a presença de metodologias específicas para facilitar o diálogo, coordenar interesses diversos, construir consensos e minimizar os conflitos entre os diversos atores sociais envolvidos. Percebe-se que tais aspectos constituem importantes características da sociabilidade brasileira (AVRITZER et al, 2004, p. 39) e indícios que contribuem para explicar as recentes mudanças de governança pelas quais a Administração Pública brasileira tem passado.

Percebe-se uma tendência à adoção de práticas mais colaborativas entre Estado e sociedade civil para formação de políticas públicas. O diálogo surge neste contexto como elemento essencial para se obter consenso e entendimento na esfera pública, constituindo-se como um dos caminhos mais viáveis para resolução de conflitos na arena política.

O debate em torno da participação popular na gestão pública propiciou rica diversidade de perspectivas acerca das diversas maneiras por meio das quais os espaços de participação são construídos, diferentes atores sociais constroem suas identidades e relações de poder, e,

⁴⁰ Ver MELUCCI et al (2000, p. 509 e 510): “[...] the public sphere constitutes an alternative political space for direct presentation of plural identities and claims. The concept of a public space involves the idea of a space for face-to-face interaction among citizens that is differentiated from the state. In this space, individuals and groups interact with one another, debate the actions taken by the political authority, argue about the moral adequacy of private conditions of domination, make demands to the political authority and present identities in public. (...) The first, the public sphere, we consider as the space that allows the formation of solidarities, the public presentation of identities and new issues and the formation of informal networks of communication (...)”

também, como espaços alternativos de representação extraparlamentar (LAVALLE, 2011b) são originados para contornar hierarquias de poder e dinâmicas institucionais ineficazes.

Como se coordena nestes processos uma multiplicidade de interesses e pontos de vista diversos verifica-se, muitas vezes, a necessidade de se compor conflitos que porventura surjam durante as diversas etapas. Neste ambiente, a metodologia de facilitação de diálogos para construção de consensos tem conseguido promover o esclarecimento entre posições almejadas e valores defendidos pelas partes, contribuindo para reduzir a assimetria de informações entre Estado e sociedade civil.

Como resultado direto desta articulação motivada entre coordenação de interesses e prevenção e resolução de conflitos, pode-se perceber nas visitas realizadas a alguns eventos participativos que consensos são oportunamente construídos e viabilizam a possibilidade de os atores envolvidos aceitarem viver em desacordo acerca de determinado ponto ou questão posta à discussão. Com isso, mantém-se o respeito à diversidade de opiniões, à variedade de trajetórias e anseios, promovendo-se a inclusão de um maior número de interessados fazendo com que todos os envolvidos sintam-se mais comprometidos e responsáveis pelos resultados obtidos.

No entanto, a qualidade das deliberações e da participação social dependem crucialmente de instituições que dão amparo a tais atividades (FUNG, 2004b, p. 221). Além disso, é de vital importância a efetivação de instrumentos de controle social para que as políticas públicas se orientem pela busca de resultados mais efetivos voltados para o bem-estar da população em geral.

3.3 Experiências participativas no Brasil

3.3.1 Do orçamento participativo

O orçamento participativo (OP)⁴¹ consiste em um processo participativo de planejamento de parte do orçamento público, no qual cidadãos e organizações da sociedade civil são

⁴¹ WAMPLER (2003, p. 63 e 64) conceitua OP da seguinte forma: “como (a) uma força inicial de transformação social, (b) uma instituição democrática e (c) uma instituição de elaboração de políticas públicas”.

incentivados a participar de reuniões públicas para propor, debater e escolher determinado número de prioridades acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas a serem adotadas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias.⁴² Sociedade civil e Estado dialogam acerca da utilização de recursos públicos, como, por exemplo, custeio da máquina administrativa e investimentos em obras públicas.

Fulcrado no incentivo ao incremento de participação cidadã na gestão pública, o OP foi aproveitado e aplicado em diversas municipalidades no Brasil⁴³ e no exterior e rege-se pelos seguintes princípios: (i) da publicidade, por se tratar de arranjo cuja participação é aberta, pública e de certa forma divulgada; (ii) da universalidade, ao conferir o direito a qualquer cidadão de participar no processo; (iii) da deliberação, ao estabelecer que haja diálogos e negociações em sua dinâmica; e (iv) da autorregulamentação, em razão de o próprio orçamento participativo ser capaz de definir seu regimento (SÁNCHEZ, 2004).

Como tentativa de incrementar a eficiência administrativa, o OP iniciou-se no Brasil, em 1989, especificamente na cidade de Porto Alegre, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores que então se encontrava na liderança do governo local. Esta iniciativa tinha o objetivo de propiciar discussão pública sobre a destinação dos recursos públicos da cidade e promover, com isso, maior justiça social quando de sua alocação (NAVARRO, 1998; FEDOZZI, 2001 e AVRITZER, 2002b).

Segundo Luciano Fedozzi (2001, p. 159):

No caso da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, um dos aspectos que enseja a constituição de uma *esfera pública de mediação institucional* está no fato de que as regras universais do jogo participatório pressupõem uma regularidade e, portanto, uma previsibilidade do processo, no qual a *accountability* é parte integrante, previsível e obrigatória da própria estrutura de legitimação da gestão do orçamento.

Segundo Brian Wampler (2004, p. 373 e 74):

⁴² Segundo AVRITZER (2003b, p. 50): “[...] o OP mostra uma enorme capacidade de variação e adaptabilidade a diferentes ambientes, devido ao fato de ele se constituir em um processo auto-regulado. A auto-regulação dá aos atores que dele participam ampla capacidade de redesenhar o seu formato, o que dificilmente ocorre com outros formatos institucionais”.

⁴³ Ver www.redeopbrasil.com.br - Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

[...] A proposição contida nesse desenho institucional é simples: cidadãos participam de reuniões/assembleias; cidadãos selecionam prioridades e votam em representantes do OP; o governo implementa essas escolhas em termos de políticas públicas.

[...] O OP ancora-se na proposição de que as escolhas devem produzir decisões que direcionem a ação do governo.

A participação dos atores sociais no OP é complexa e ocorre em momentos distintos. Geralmente, dá-se em dois ciclos, denominados “ciclo temático” e “ciclo territorial”. O primeiro inicia-se com assembleias em regiões definidas da cidade, nas quais, após as Secretarias Municipais terem apresentado seus projetos e programas aos atores civis envolvidos, a assembleia estabelece as prioridades para aplicação do orçamento para o próximo ano e elege os representantes para as plenárias temáticas, abertas à participação de todos os cidadãos, onde serão definidos os gastos prioritários para as áreas temáticas em que a Administração Municipal é ativa. Os conselheiros eleitos compõem o conselho do OP, que fica responsável por supervisionar a implementação das decisões administrativas tomadas durante o processo orçamentário (TEIXEIRA, 2003; HOUTZAGER et al, 2004, p. 275-277).

No segundo momento, que trata do ciclo territorial, ocorre a divisão da região (geralmente municípios) em áreas geográficas demarcadas para que as reuniões aconteçam de maneira descentralizada. Nestas, por meios diversos (diálogo, voto, formulário etc.), são levantadas as demandas que serão propostas ao escrutínio da assembleia. Ana Cláudia Chaves Teixeira (2003, p. 212) observa que nesta etapa o processo decisório, posterior a uma análise de viabilidade técnica de tais demandas, é permeado pela negociação das propostas apresentadas pelos participantes da sociedade civil e do governo.

O OP de Belo Horizonte, iniciado em 1993, resultou de um processo de mudança institucional em andamento desde a década de 70 (BOSCHI, 1999) que propugnava criar esferas de governo mais próximas e sensíveis às demandas da população. Uma peculiar característica desse arranjo foi a criação das “Caravanas de Prioridades” que consistiam em excursões de ônibus do conjunto de delegados de uma região para examinar *in loco* os problemas indicados como prioridades pelas assembleias regionais.

Em 2006, o programa de OP passou a ser digital ampliando assim a participação por meio da votação, realizada pela *internet*, acerca das obras a serem executadas em toda a cidade de Belo Horizonte.

A participação na composição orçamentária permitiu, em ambas as cidades⁴⁴, a inclusão de segmentos sociais tradicionalmente excluídos do processo de tomada de decisões políticas e de definição da alocação dos recursos disponíveis. Criaram-se também novos instrumentos de prestação de contas e de controle social sobre os governos municipais e seus correspondentes aparatos burocráticos.

Para Leonardo Avritzer e outros (2004, p. 53), após pesquisa realizada acerca do associativismo popular na cidade de São Paulo, é possível se afirmar que o OP desempenha o “papel de potencializador da dinâmica participativa”, já que propicia à parcela da população “que tem propensão participativa um formato institucional que permite a participação individual e que associa participação à distribuição de bens públicos”.

Ligia Helena Hahn Lüchmann (2002, p. 10 e 18) ao comentar a relação da democracia deliberativa e o OP explicita que:

Trata-se de uma experiência que parece se aproximar das exigências da democracia deliberativa, tais como: a discussão e a construção pública de interesses voltados para o bem comum; a ampliação da participação social; e a recondução, através da esfera pública, das ações político-institucionais tendo em vista as decisões advindas das articulações entre o Estado e a sociedade.

[...] confirmando a viabilidade de construção de uma nova institucionalidade que, resultante da articulação de interesses políticos e sociais, pavimenta um processo criativo e ousado de ampliação da participação junto aos processos decisórios do poder político [...]

Peter Houtzager e outros (2004, p. 275) assinalam, por exemplo, que: “O orçamento participativo é a mais conhecida experiência de democratização da política pública no Brasil e talvez em qualquer outra parte.” Esta mesma opinião em relação ao destaque dado ao orçamento participativo na literatura é vislumbrada também em outros autores que enfatizam, adicionalmente, a questão da complexa engenharia de participação e o processo bem-sucedido

⁴⁴ Para um exame histórico acerca das condições pré-existentes em Porto Alegre e Belo Horizonte (pré-estruturas organizativas da sociedade civil, capacidade e atuação do Estado ao induzir formas associativistas e pré-disposição participativa e etc.) que culminaram na instauração do orçamento participativo em tais cidades, ver BAIERLE, 2000; AVRITZER et al, 2003; FARIAS, 2003; NAVARRO, 2003 e SILVA, 2003a. Para exame do perfil dos atores participantes e da qualidade / quantidade de participação social no orçamento participativo em Porto Alegre, ver MARQUETTI, 2003 e NAVARRO, 2003.

de fortalecimento da democracia local como resultado direto desse arranjo institucional participativo (SANTOS, 1998; BOSCHI, 1999; ABERS, 2000; BAIERLE, 2000; FEDOZZI, 2001; AVRITZER, 2002a e 2009; FUNG et al, 2003; WAMPLER, 2003; AVRITZER et al, 2003 e SANTOS e AVRITZER, 2009a).

Segundo Rudá Ricci (2004, p. 85), o OP em São Paulo, por exemplo, apresenta características de uma forte interação entre instâncias governamentais e cidadãos, com significativa capilaridade, característica que possibilita a articulação entre a cultura gerencial do governo e a cultura política do município. Brian Wampler (2004, p. 373) salienta que, no mesmo caso, enquanto que o governo tenta buscar definir como a delegação de autoridade pode beneficiar suas estratégias de governança, e também eleitorais, os atores civis almejam do mesmo modo estabelecer como a sua participação pode lhes acarretar resultados mais benéficos.

Lígia Helena Hahn Lüchmann (2002) assinala que aspectos institucionais do OP tais como critérios de participação, organicidade, estrutura dos espaços deliberativos e normas, impactam de forma positiva em sua dinâmica e contribuem para manter sua correspondente sustentabilidade⁴⁵.

Ao tratar deste tema, destacam Boaventura de Sousa Santos e outros (2009b, p. 66) que:

[...] O orçamento participativo (...) se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; (3) alocação dos recursos para investimento baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros. Segundo Avritzer, esses princípios gerais são traduzidos em três formas de institucionalização participativa. Em primeiro lugar, assembleias regionais nas quais a participação é individual, aberta a todos os membros das comunidades e cujas regras de deliberação e de decisão são definidas pelos próprios participantes. Em segundo lugar, um princípio distributivo capaz de reverter desigualdades preexistentes em relação à distribuição de bens públicos [...] Em terceiro lugar, há um mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público, processo esse que envolve, no caso de Porto Alegre, o funcionamento de um conselho capaz de deliberar sobre o orçamento e de negociar prioridades com a prefeitura local. Temos, portanto, no caso brasileiro, **uma primeira forma bem-**

⁴⁵ Ver SANTOS (2009a).

sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa. (grifo nosso)

Para auxiliar o exame crítico desse contexto, Leonardo Avritzer (2003b, p. 14 e 15) aponta os fatores inovadores encontrados na tradição de implantação de formas de OP:

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

Geralmente, cada processo de tomada de decisão dura cerca de um ano e os cidadãos têm a oportunidade de negociar e deliberar sobre a atribuição de uma percentagem do orçamento municipal para despesas com políticas específicas. O processo é composto por várias rodadas de reuniões (assembleias), organizadas em datas específicas e divididas por temas em fóruns de deliberação. Do exame do OP de Porto Alegre permite-se inferir que sua dinâmica “orienta comportamentos e informa estratégias para os atores sociais, delegados do orçamento participativo e o governo municipal” (WAMPLER, 2004, p. 382) e que:

[...] Se um programa de participação conduzido pelo governo é bem-sucedido, os delegados têm dois tipos de autoridade sobre o processo decisório. No primeiro tipo, os cidadãos podem tomar decisões sobre políticas públicas que são incorporadas no orçamento e, posteriormente, implementadas pelo governo. No segundo tipo, inclui-se a possibilidade de cidadãos serem capazes de neutralizar alguma das prerrogativas do governo ou de serem capazes de definir projetos de políticas que vão além da proposta original do governo. Nesse caso, os cidadãos não atuam meramente de forma a reiterar as iniciativas de programas oferecidas pelo governo, mas poderiam desempenhar um papel na redefinição das ações do governo.

[...] O OP não é apenas um espaço de produção de decisões, mas, provê, também, oportunidades para os delegados confrontarem o governo.

[...] O quadro apresentado sugere que o OP é um programa participativo coordenado pelo governo no qual os participantes tornam-se capazes de debater sobre os tipos de programas e projetos que o governo permite. (Wampler, Ibid: 391, e 395 – 396)

Ligia Helena Hahn Lüchmann (2002) ao examinar as possibilidades e limites do OP de Porto Alegre identificou também alguns fatores considerados responsáveis pelo sucesso desse modelo participativo: (i) vontade política; (ii) tradição associativa local; e (iii) desenho institucional. No mesmo caminho, Luciano Fedozzi (2001) afirma que o sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre foi amplamente favorecido pelo capital social acumulado historicamente pela cidade, representado, sobretudo, pela tradição do associativismo comunitário e por uma cultura cívica presente em parcelas significativas da sociedade civil porto-alegrense, não só das classes populares, mas também das camadas médias e alguns setores de alta renda.

Diversos são os estudos que apontam para a permanência dos efeitos positivos dos OPs na vida política local, em especial no que toca à consolidação de uma cultura política participativa, que privilegia a coordenação e mediação de interesses e o fortalecimento das organizações da sociedade civil (ABERS, 1998; SANTOS, 1998; BAIOCCHI, 2003; AVRITZER et al, 2003b; e MARQUETTI, 2003)

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2009a, p. 526):

[...] A experiência do OP configura, portanto, um modelo de cogestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

Possibilita-se assim uma esfera pública de certa forma autônoma em relação ao dirigismo governamental, na qual assentadas na possibilidade de deliberar sobre questões de interesse comum, as partes envolvidas produzem, em tese, reflexões racionais e argumentativas, instituindo-se um processo público e dialógico de decisão coletiva e de reforço do aparato de *accountability* nas suas diversas fases.

O OP possibilitou democratizar o processo de tomada de decisão na esfera do orçamento municipal, abrindo espaço para a experimentação de um modelo de cogestão da coisa pública entre Estado e sociedade civil. Propiciou o alargamento da esfera pública, o compartilhamento

de parte da responsabilidade pela alocação orçamentária e maior controle social (*accountability*) sobre as ações de governo.

O fato de ocorrer a partilha no processo decisório do Estado sobre políticas com a sociedade civil em questões selecionadas levou à ampliação desse novo elemento na “sociabilidade política” (AVRITZER, 2004, p. 55). Tais iniciativas estão assim situadas na órbita das novidades democráticas que o Brasil tem experimentado nos últimos anos.⁴⁶

3.3.2 Dos fóruns, conselhos de políticas públicas e conferências nacionais: breves apontamentos

Dentre outros arranjos institucionais participativos, vale destacar, sucintamente, os fóruns, conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais por meio dos quais a participação social se faz também presente.

Com relação aos fóruns, Adrián Gurza Lavallo e outros (2008, p. 89) comentam que estes funcionam como espaços de encontro e coordenação periódica de ações e de agregação de interesses articulados, vocações temáticas e preocupações afins, constituem peça fundamental da construção institucional das próprias organizações civis, e desempenham papel relevante na definição e coordenação de prioridades para os conselhos. E concluem que:

Fóruns abrigam inquietações e problemas das organizações civis, e brindam um espaço para elaboração de consensos a seu respeito. Entretanto, não constituem o canal para transmissão ou difusão de tais consensos, pois, uma vez adensados, eles são divulgados e, na medida do possível, implementados e/ou disputados na prática pelas organizações civis que participam do respectivo fórum. Seu papel de instâncias de adensamento dos discursos, programas de ação e interações de outras organizações civis afastam-nos de estratégias ativas na construção de relações, mas na medida em que são freqüentados em igual medida por organizações civis centrais e periféricas representam uma instância de aproximação entre entidades desiguais em termos da sua capacidade de ação.

Como se verá mais adiante, para elaboração do PPA Federal 2012-2015 criou-se o Fórum Interconselhos, como instância de monitoramento do Plano pela sociedade civil, e que reúne periodicamente representantes dos diversos conselhos nacionais de políticas públicas e atores

⁴⁶ Ver FEDOZZI (2001), SANTOS (2009, p. 456-559), SÁNCHEZ (2004) e SMITH (2009).

da sociedade civil para avaliar o cumprimento dos objetivos e metas definidos. Tais encontros ocorrem em dois momentos: (i) para discussão da proposta de Plano e (ii) para a devolutiva das incorporações das propostas no Plano.

Quanto aos Conselhos, com o advento da CF de 1988, estes passaram a integrar os três níveis de governo, fato que propiciou o surgimento de novas formas de participação popular e de controle social. Nas palavras de Luciana Tatagiba (2004a e 2004b), tais conselhos consistem em “espaços plurais”, onde representantes do Estado e da sociedade civil, reconhecidos como politicamente iguais, negociam e compartilham a responsabilidade pela formatação de políticas públicas (AVRITZER, 2002a; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; MONTEIRO, 2007; e PIRES et al, 2012a e 2012b).

A dinâmica dos Conselhos, que integra sociedade civil e governo em um formato de gestão administrativa descentralizada (cogestão ou descentralização participativa), enseja a avaliação do seu potencial não somente para aprofundar o conteúdo democrático do modelo de gestão atualmente adotado, mas também para incrementar a eficiência do controle social.

Desde suas origens⁴⁷, tais conselhos buscaram transformar a relação entre Estado e sociedade civil propiciando ampliação da esfera pública e partilha de poder na gestão pública. Estão presentes em todos os níveis de governo e abrangem uma gama variada de temáticas em políticas públicas. Quanto à sua natureza, podem ser consultivos, normativos, fiscalizadores ou deliberativos (TATAGIBA, 2004b, p. 360). Sua criação contribuiu para reduzir ainda mais os limites da democracia representativa e instaurar um desenho institucional capaz de incluir uma maior pluralidade de sujeitos e ampliar os espaços de diálogo e de deliberação (MONTEIRO, 2007).

Seguindo semelhante tendência, e a título de exemplo, a Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), que adotou o modelo de gestão descentralizada destes recursos com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1º, inciso VI). É constituído por um conjunto de mecanismos jurídico-

⁴⁷ Ver artigo 177, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> . Acesso em: 15 Ago. 2013.

administrativos voltados à implantação das diretrizes da PNRH e compõe-se de diversos órgãos, dentre eles os Comitês de Bacias Hidrográficas, considerado outra inovação institucional no Brasil. Tais comitês são órgãos colegiados (paritários), com atribuições normativas, deliberativas e consultivas exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição. Neles estão também representados o poder público (federal e/ou estadual), os usuários e a sociedade civil. Têm, dentre outras, as atribuições de: (i) promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; (ii) articular a atuação das entidades que trabalham com este tema; (iii) arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; (iv) aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia; (v) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e, (vi) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Apesar dos conselhos funcionarem como instrumentos para promoção da descentralização administrativa, participação social no processo de tomada de decisões e maior eficácia na formulação de políticas setoriais (BOSCHI, 1999), sua disseminação não tem produzido necessariamente o sucesso qualitativo esperado. A literatura sobre o tema revela uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas. Apesar de serem órgãos paritários nem sempre conseguem se compor de forma adequada com membros que representem as mais diferenciadas visões da sociedade, o que gera dúvida quanto à própria legitimidade de suas decisões. Esta situação leva alguns cidadãos inclusive a pensar na possibilidade destes se constituírem em novos mecanismos, demagógicos e institucionalizados, para partilha de poder (AVRITZER, 2003a).

No caso dos conselhos, a luta pela paridade garantiu a representação dos diferentes grupos sociais, sob o ponto de vista numérico, legal e normativo. Mas será que as condições de participação e decisão são as mesmas para todos os conselheiros (representantes da sociedade civil e governo)? Alega-se a existência de assimetria de informações entre conselheiros, o que acarreta muitas vezes a contratação de assessorias especializadas para auxiliá-los na formulação de políticas e no seu controle social. Dificuldades de gerenciamento dos prazos do processo com os anseios do governo e insuficiência de infraestrutura mínima necessária para garantir a participação efetiva dos conselheiros (relativa ao transporte, telefone e *internet* são também situações problemáticas vivenciadas em seu cotidiano) tem demonstrado que na prática influenciam diretamente sua dinâmica.

Dentre suas mais comuns atribuições, formulam sugestões, encaminham demandas, deliberam sobre as diretrizes das políticas temáticas, aprovam normas e a proposta orçamentária, conforme for o caso, e interferem na definição de agenda de políticas públicas.⁴⁸

As conferências nacionais, por sua vez, são instâncias de participação social e de deliberação coletiva, de caráter público, consultivo e não vinculante, organizadas com o objetivo precípua de oferecer direcionamentos normativos para a formatação de políticas públicas em áreas determinadas (conferências temáticas).

Ocorrem nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e contam com a participação paritária de atores sociais e representantes do governo, que deliberam de forma pública e transparente (MORONI, 2009, p. 253).

Tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo são os órgãos responsáveis pela convocação e realização das conferências. O ato convocatório, por sua vez, como salienta Clóvis Henrique Leite de Souza (2011, p. 201), se dá por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou resolução do respectivo conselho da área temática.

A cada nível de governo as questões, que foram postas em diálogo e aceitas por consenso mediante processo dialógico público e coletivo, avançam ao nível seguinte, até ser objeto de deliberação final na conferência nacional, da qual participam somente os delegados que detenham poder de voto, selecionados nas conferências anteriores (POGREBINSCHI et al, 2011 e PIRES et al, 2012a). Ao final, tem-se a elaboração de um documento único representativo do consenso obtido e no qual se expõem as diretrizes para a formatação das políticas na área correlata.

⁴⁸ MONTEIRO (2007, p. 4-10) identificou em sua pesquisa de mestrado acerca da importância da democracia deliberativa nas gestões municipais de saúde que: “[...] Apesar do Conselho não apresentar grande peso na tomada de decisão, é na sua atuação como canal de participação e controle social que os gestores de saúde atribuem maior peso ao Conselho. Nota-se que os Conselhos têm sido percebidos como importantes espaços de discussão entre diversos atores sociais, permitindo uma maior aproximação entre Estado e sociedade e ampliação da esfera pública, com inclusão e formação de novos sujeitos políticos”. E “[...] (nos Conselhos Gestores) ocorre uma estreita vinculação entre participação social e descentralização, contribuindo não só para a democratização do poder público como também para o fortalecimento de uma cidadania ativa. Nesses Conselhos, Estado e sociedade se encontram no mesmo espaço de deliberação onde todos são reconhecidos como politicamente iguais. São, portanto, espaços públicos, deliberativos, inclusivos, de composição plural e paritária entre Estado e sociedade”.

As conferências nacionais de políticas públicas oportunizam formas de “[...] vocalização e agregação dos interesses presentes na sociedade” (POGREBINSCHI et al, 2011, p. 264), por meio das quais atores sociais contribuem para a definição de agendas políticas que podem inclusive influenciar a atuação do Poder Legislativo e a formatação de políticas públicas futuras.

A título de exemplo, a institucionalização da participação social na formatação de políticas de saúde foi bastante influenciada pela dinâmica das conferências nacionais que permitiu enfrentar a complexidade das questões atinentes e resultou na criação e consolidação do Sistema Único de Saúde – SUS (COSTA et al, 2006), que confere a todo cidadão acesso gratuito aos serviços de saúde.

A seu turno, a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, em seu artigo 1º, dispõe que o SUS contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: (i) Conferência de Saúde, e (ii) Conselho de Saúde. O mesmo diploma legal, em seu parágrafo primeiro, estabelece que a conferência de saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde. De acordo com os parágrafos quarto e quinto, a representação dos usuários nas conferências é paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos, e sua organização e normas de funcionamento são definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho de saúde.

As conferências nacionais de saúde objetivam definir diretrizes para as políticas públicas nesta área, por meio da participação de diferentes atores e representantes do governo (GUIZARDI et al, 2004).

3.4 Déficit participativo no Brasil?

A despeito de o ordenamento jurídico brasileiro prever, conforme já visto, mecanismos de participação social no âmbito da Administração Pública, esta participação ainda permanece bastante reduzida. No entanto, deve-se ter em mente que nem sempre é possível, ou mesmo

factível, que haja participação total (ampla e irrestrita) para todos os cidadãos.⁴⁹ Tampouco a proximidade dos atores sociais com os entes estatais representa condição suficiente para garantir maior participação e democracia, nem incremento da performance da ação de governo (GUIMARÃES, 2005).

O baixo envolvimento da população na gestão pública pode ser explicado, possivelmente, em razão de sua própria descrença quanto à efetiva contribuição que tais arranjos institucionais participativos têm tido na melhora de sua condição de vida. Felipe Asensi (2013, p. 258) comenta que no Brasil a “lógica da participação em espaços institucionalizados (e formais), sobretudo na saúde, tornou-se a estratégia privilegiada – apesar de deficitária, em alguns aspectos – dos atores sociais”.

Ademais, a simples criação de oportunidades para participação direta não implica também que cidadãos possuam as capacidades necessárias para utilizá-las. Tampouco significa que assim fazendo, queiram efetivamente participar. Muitas vezes ocorre inclusive que os cidadãos não estão nem cientes de seu direito de participar, pois sua própria insuficiente capacidade de entendimento acerca de determinados processos impõe-lhes limites. Exemplo disso é a falta de compreensão da maioria da população acerca do processo participativo de elaboração de peças orçamentárias, em âmbito federal, estadual e municipal. Por isso, considera-se importante quando se trata destas questões examinar a conjuntura sócio-político-econômica e cultural existente, bem como a vontade política do Estado e a tradição associativa da população (SILVA, 2003b, p. 303 e 304).

⁴⁹ Tampouco devemos transformar a questão da participação social em uma panaceia. Neste sentido, valem as palavras de ARNSTEIN (1969, p. 216), que já na década de 60, ressaltou o seguinte: “The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation of the governed in their government is, in theory, the corner-stone of democracy - a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone. The applause is reduced to polite handclaps, however, when this principle is advocated by the have-not blacks, Mexican-Americans, Puerto Ricans, Indians, Eskimos, and whites. And when the have-nots define participation as redistribution of power, the American consensus on the fundamental principle explodes into many shades of the outright racial, ethnic, ideological, and political opposition. (...) My answer to the critical *what* question is simply that citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-nots citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated and patronage are parceled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society”.

Ao comentar a experiência portuguesa na utilização de métodos de participação nos processos de planejamento e de gestão urbana, Isabel Guerra (2009, p. 350) identifica que nem todos os atores sociais dispõem da mesma leitura e percepção acerca das novas formas de ação pública, traduzidas por:

[...] uma visão pragmática dos programas, resultado do confronto dos interesses dos atores em uma construção comum de regras do jogo, compromissos recíprocos e referências partilhadas; capacidade de criação da ação coletiva, através da interação prática e do sucesso – ou do fracasso – das ações realizadas em conjunto; política pública que se transforma também em um meio de aprendizagem das formas de ação coletiva quer para os poderes públicos quer para outros atores; obrigação à concertação e/ou à contratualização, o que torna mais complexas as montagens político-administrativas e os financiamentos (necessidade de protocolos de avaliação que permitem monitorar os dispositivos de intervenção etc.) em função do número de atores contratualizados e do número de ações.

Tais questões foram também identificadas por Soraya Vargas Côrtes (2007, p. 127) que indica que a mera existência de espaços públicos institucionalizados para participação social não garante, de maneira suficiente, que atores sociais participem de fato no processo de decisão política de determinada área da Administração Pública.

Em contatos informais com cidadãos durante o desenvolvimento desta pesquisa, em diferentes localidades brasileiras, percebe-se que realmente são poucos os que participam dos assuntos públicos. As pessoas simplesmente se afastam da política por considerarem que seu envolvimento não faz muita diferença. Muda governo, políticos fazem o que querem e os cidadãos sentem que têm pouca ou quase nenhuma influência sobre o que acontece (ATLEE, 2003, p. 178). A não participação de atores sociais pode ser inclusive motivada por interesse racional do indivíduo resultado de reflexões diversas. Por exemplo, por falta de tempo ou mesmo de recursos para participar. Geralmente pela falta de conhecimento suficiente, ou mesmo de entusiasmo, esse *gap* de participação vai de encontro direto aos anseios por uma democracia mais ativa e vibrante.⁵⁰

Aragon E. D. Júnior (2006, p. 208) explica, em sua tese de doutorado em Direito, que a participação social tem três importantes atributos: (i) apresenta-se como um direito, pela

⁵⁰ DAHL (1998, p. 31) salienta que: “A word of caution: to say that certain institutions are necessary is not to say that they are enough to achieve perfect democracy. In every democratic country a substantial gap exists between actual and ideal democracy. That gap offers us a challenge: can we find ways to make “democratic” countries more democratic?”.

faculdade conferida de permitir o envolvimento dos cidadãos nos rumos da sociedade da qual faz parte; (ii) gera um dever, pois cria o senso de responsabilidade aos atores sociais para participarem nos assuntos públicos e que afetam suas vidas; e (iii) propicia um mecanismo legítimo mediante o qual exerce-se a cidadania.

Em pesquisa realizada na cidade de São de Paulo em 2003, Leonardo Avritzer e outros (2004, p. 45) afirmam que é “possível concluir que há um hiato entre como os indivíduos veem a importância da política e como eles veem a sua capacidade de influir nela”. Os mesmos autores (2004, p. 31) identificam que a ausência de participação ainda determina um número maior de elementos da “sociabilidade no Brasil do que a participação⁵¹”.

Vera Schattan e outros (2004, p. 108) informam que esta participação “depende da capacidade das instâncias participativas de mitigar ao menos parcialmente o efeito das desigualdades que decorrem da distribuição desigual de recursos políticos e comunicativos entre os vários atores”.⁵² Além disso, segundo Adam Przeworski (1991), como em uma democracia há múltiplas forças políticas em competição, pode ocorrer, neste sentido, possíveis disparidades de recursos econômicos, organizacionais e mesmo ideológicos entre os participantes.

Acredita-se que uma forma de lidar com o *déficit* de participação social seria reforçar e estender o campo de atuação da própria democracia participativa, como já observado no capítulo II, para além dos ditames da democracia representativa. Para tanto, devem-se criar mecanismos inovadores que incrementem o engajamento civil, possibilitem novos espaços democráticos e oportunidades de a sociedade civil participar na gestão pública.

⁵¹ NAVARRO (2003, p. 123) explica que “[...] a ideia ufanista da “cidade que participa” também não se sustenta, nem nos números e nem na realidade do processo. Parece mais do que empiricamente evidente que tem sido atingido um limite numérico de participação, cuja ampliação é improvável, se mantido o formato do processo como atualmente se organiza. Continuará, se assim persistir, a atrair setores bem delimitados da população da cidade, em regiões igualmente bem definidas, subjugando eventuais interesses outros, não contemplados neste processo, inclusive perpetuando uma crítica quanto à representatividade do processo, usualmente ignorada até aqui no debate acadêmico”.

⁵² Ver SHANKLAND (2010, p. 99): “[...] Participation as the exercise of voice in shaping public policy – the mode of engagement favoured by deliberative approaches to democracy – may require minorities to frame their arguments in ways that devalue their own discursive logics and to acquiesce in notions of citizenship that tend to reject their rights claims as special pleading (...). Given these tensions, it is unsurprising that minorities often choose to avoid engagement with state-sponsored participatory arenas, preferring a path of strategic non-participation (...).”

3.5 Participação social como instrumento de gestão e de cidadania

Para que indivíduos, marginalizados ou não, e pertencentes a grupos tradicionalmente excluídos, sintam-se estimulados a exercer seus direitos políticos (isto é, participar na dinâmica política), precisam, inicialmente, reconhecer-se como cidadãos livres e iguais, e não meros clientes ou beneficiários de uma ação de governo (CORNWALL et al, 2007). Faz-se necessário provê-los com informações qualificadas mediante processos de educação (aprendizagem) e mobilização populares que aprimorem suas habilidades e confiança para permitir-lhes ingressar e envolver-se, por conseguinte, nas arenas participativas voltadas aos diálogos com o poder público (LAVALLE et al, 2004a e 2004b, e KABEER, 2005).

Daí a importância de se educar o público em geral acerca de como suas vozes enquanto cidadãos podem influenciar de maneira efetiva as decisões públicas (e políticas) sobre seu futuro. A grande maioria dos cidadãos se sente impotente, por exemplo, contra grupos de interesse bem organizados, e muitos ainda consideram-se inclusive desconectados do governo representativo.

Anwar Shah (2007) comenta que os mecanismos de participação civil aprimoram os resultados da gestão pública, quando incrementam a qualidade da interlocução entre sociedade civil e Estado. Peter Houtzager e outros (2004, p. 267), a partir de pesquisas realizadas em São Paulo, identificam que novas instituições destinadas à participação popular têm dado oportunidade a segmentos da sociedade geralmente excluídos do processo político de terem suas vozes ouvidas nos espaços públicos deliberativos. Trata-se de modelo democrático de gestão pública participativa que propicia o compartilhamento de decisões, informações, responsabilidades, objetivos e formas de alcançá-los (JÚNIOR, 2006). Ocorre, desta maneira, a efetiva partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil na formulação e decisão do interesse público.

Leonardo Avritzer (2008) explica que o sucesso dos processos participativos não está relacionado somente ao seu desenho institucional, mas sim “à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”. O próprio autor denomina esta nova categoria de “desenho participativo interativo”. (AVRITZER, 2008)

Nas palavras de Maria Gabriela Monteiro (2007, p. 41):

Em uma democracia deliberativa, ao pressupor a existência de espaços públicos e plurais onde ocorra uma participação social, no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se necessário encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos e fortalecer os canais de participação, de forma a garantir os interesses de todos os cidadãos. Para tanto, é importante que as estruturas Estatais estejam abertas à participação efetiva da sociedade nas decisões públicas, criando assim um processo democrático de cogestão. Pois a divisão de poder é fundamental para a governabilidade social.

A criação de novos espaços institucionais de participação social além de possibilitar maior eficiência da gestão pública, expande as oportunidades de acesso ao poder de novos sujeitos sociais, favorecendo a ampliação do espaço público.

Apesar de a deliberação democrática não eliminar os conflitos sociais, ao se propiciar que atores civis se engajem na dinâmica decisória nas instâncias participativas, permite-se o surgimento de outros campos de possibilidades resolutórias para que tais conflitos sejam apreciados e interesses diversos coordenados, de maneira que os envolvidos sejam capazes de realmente influenciar a governança local. Deliberação pública informada requer assim um intenso nível de participação e o desenvolvimento efetivo de uma cidadania com verdadeira capacidade de decisão.

O surgimento do OP em São Paulo para Felix Sánchez (2004), por exemplo, contribuiu para fortalecer a cultura política democrática e de cidadania ativa locais, por meio do estabelecimento de uma política de ação afirmativa voltada aos segmentos sociais mais vulneráveis. Criou-se um espaço democrático e coletivo que promoveu a participação social e a construção partilhada (Estado e sociedade civil) de uma “cidade mais justa e igualitária, seja por meio da distribuição dos recursos orçamentários seja na definição de políticas públicas, assegurando, sobretudo, a participação política dos diversos segmentos sociais” (Ibid, p. 437). Nesta experiência, evidenciou que aspectos importantes para a sua avaliação dizem respeito à sua capacidade de atuar como ferramenta de gestão participativa e democrática. Neste sentido, afirmou que “a importância do OP na geração de uma cultura política, pública e democrática é um dos componentes decisivos para realizar um balanço positivo dessa experiência” (Ibid, p. 433-435).

Neste contexto, cresce a importância da formação do capital social, ligada ao fortalecimento da cidadania, da cultura cívica e colaborativa, para o desenvolvimento da democracia. Para

Robert D. Putnam (1993 e 2000) quanto maior a confiança (proveniente de regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica), maior a cooperação, e vice-versa. Ressalta o mesmo autor que a cooperação voluntária é mais fácil de ser obtida em uma sociedade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob formas de regras de reciprocidade informais, confiança e sistemas de participação cívica.⁵³

Nota-se que o contexto cívico é relevante para o funcionamento e organicidade das instituições (D'ARAÚJO, 2010, p. 14), e que a colaboração espontânea, baseada na confiança, reciprocidade e durabilidade das relações entre as partes é facilitada pela própria dinâmica do capital social (AXELROD, 1984, p. 125 e 182; PUTNAM, 1993, p. 167; PUTNAM, 2000; e D'ARAÚJO, 2010). Neste contexto, é importante valorizá-lo não somente por expressar a capacidade de atores sociais em estabelecer “laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos” (D'ARAÚJO, 2010, p. 7)⁵⁴, mas também por se constituir em “importante instrumento conceitual e prático para a consolidação de políticas públicas, para o desenvolvimento sustentado e revitalização da sociedade civil e da democracia” (Ibid, p. 8).

Nesta perspectiva, umas das possíveis características de uma gestão pública mais democrática pode ser a própria *procedimentalização* da governança. Residiria, aqui, a ideia de que a finalidade democrática da gestão pública não basta para constituir uma democracia efetiva; deve haver, portanto, a participação social em todo ciclo das políticas públicas (incluindo aí a fase de planejamento da atividade/ação governamental). A democracia se realiza na medida em que se tem um modelo de governança cujas finalidades e procedimentos tiveram em sua definição a participação de todos os interessados.

⁵³ PUTNAM (1993) concluiu, a partir de seu estudo sobre as regiões italianas, que aquelas caracterizadas por um caráter mais cívico demonstram a presença de atores civis mais atuantes e imbuídos de espírito público, com relações políticas igualitárias e horizontais e com uma estrutura social pautada na confiança, na responsabilidade social mútua, na cooperação e na assistência entre iguais. Já aquelas regiões dotadas de estruturas políticas verticais seriam caracterizadas pela fragmentação, pelo isolamento e por uma cultura dominada pela desconfiança, tendendo, por conseguinte, a instituir governos autocráticos e instituições políticas autoritárias, clientelistas e personalistas (MAIA, 2006).

⁵⁴ A mesma autora (2010, p. 8) apresenta o termo “capital social” como “a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão à produção do bem comum”. Entende ainda que o capital social “facilita a cooperação espontânea e minimiza os custos de transação”. Ver PUTNAM (2000).

Na opinião de Alta Fölscher (2007), a participação no processo decisório reduz o *gap* de informações existente entre cidadãos e Estado, tornando mais provável que os fundos alocados em orçamento para consecução de determinados programas de governo sejam usados para fornecer os melhores bens e serviços públicos à população.⁵⁵

Jürgen Habermas antecipa esta ideia de *procedimentalização* quando aponta a noção de cidadania como norte de atuação (ASENSI, 2012). Mais especificamente, a teoria da ação comunicativa habermasiana nos permite refletir sobre os limites e possibilidades de exercício da cidadania, na medida em que a ação comunicativa coordenada é, ou ao menos pode ser, o mecanismo primário de integração (COHEN et al, 1992, p. 135), o que propicia a construção de consensos na esfera pública sobre assuntos dialogados pela sociedade civil.

Deste modo, na dinâmica dos arranjos institucionais participativos percebe-se a construção de espaços públicos de participação institucionalizada, não necessariamente governamental, e legitimadores de demandas políticas e sociais por meio do diálogo público (AVRITZER, 2002b). No caso dos planos plurianuais participativos (PPA-Ps), por exemplo, tais especificidades podem ser observadas, como já sinalizado, em três formas de institucionalização participativa: (a) assembleias regionais nas quais a participação é individual, aberta a todos os membros das comunidades e cujas regras de deliberação e de decisão são definidas pelos próprios participantes; (b) um princípio distributivo capaz de reverter desigualdades preexistentes em relação à distribuição de bens públicos, e (c) mecanismos de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação entre sociedade civil e Estado.

Por meio da participação em tais arranjos, diversos atores sociais têm a chance, por exemplo, de deliberar sobre o acesso e uso futuro de bens públicos e acerca da qualidade dos gastos realizados pelo governo. Regras dialogadas e aceitas consensualmente têm contribuído para

⁵⁵ Ver FÖLSCHER (2007, p. 244): “The argument is that effective public participation in resource decisions builds social capital. Public participation increases the capacity of individuals and local communities for collective action, strengthening ties between individuals, households, and groups. This leads to more economic and social opportunities and to greater potential for improving the quality and coverage of developmental inputs such as public education, health, and social development services. Successful participatory mechanisms strengthen citizen`s access to information by creating a framework that creates incentives for citizens to demand more and better information and puts pressure on state structures to provide information. Meaningful and effective citizen participation in public choices also improves trust in government and commitment to tradeoffs made. Together with improved budget transparency, participation can build social capital”.

equalizar politicamente as diferenças entre atores, propiciando assim regular a própria relação entre Estado e sociedade civil. A seu turno, Adrián Gurza Lavalle (2011a e 2011b) explicita a importância da articulação entre sociedade civil e participação cidadã como elemento-chave em diversas agendas de reforma da democracia como, por exemplo, as que dizem respeito à transparência e controle social das instituições políticas, fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública.

Sabe-se, como já abordado anteriormente, que a simples participação sem um entendimento esclarecido pode ser cega, ameaçando o seu próprio valor e potencial (COELHO, 2004). A garantia da participação não assegura por si só a redefinição de papéis e a mudança da estrutura de poder vigente.

Segundo explana Celina Souza (2007, p. 69), a formulação de políticas públicas constitui-se no “estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Por isso, é essencial compreender que participar é fazer política e que esta depende das relações de poder nas quais os interlocutores detêm conhecimentos que, apesar de diferentes, devem ser integrados (TENÓRIO et al, 1995a, p. 77 e 79).

O conhecimento, e por consequência sua gestão, deve ser instrumento de poder coletivo e não um mero recurso autárquico de decisão (TENÓRIO et al, 2010, p. 83 e 84). Uma decisão coletiva será democrática e oriunda de um processo deliberativo se os procedimentos adotados e as informações disponibilizadas forem iguais para todos aqueles envolvidos e se resultarem de uma argumentação pública e livre entre cidadãos iguais (COHEN et al, 1997). Daí porque se justifica o incentivo a formas de socialização da informação e de experimentação que permitam a acomodação das diferenças percebidas entre os diversos atores sociais (AVRITZER, 2000b, p. 45). Aqui vale ressaltar a reflexão de Robert D. Putnam (1993, 2000, et al 2004), para quem a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração.

Verificou-se nos PPA-*Ps* do Ceará e do Rio Grande do Sul que a participação cidadã tem possibilitado a articulação de interesses sociais, condições de institucionalização política e expedientes de intermediação comunicativa (AVRITZER, 2004; LAVALLE, 2005). Tais

arranjos têm privilegiado as virtudes da descentralização e da participação social, bem como da importância das práticas dialógicas e argumentativas para formulação de políticas públicas e para composição de contendas diversas, que por ventura possam surgir nestes processos de planejamento.

No entanto, não é qualquer modalidade de intervenção na esfera pública que se expressa como participação cidadã. Interessante notar que de acordo com Nuria Cunill (1991) há quatro tipos de participação social: (i) consultiva; (ii) resolutiva; (iii) fiscalizadora e; (iv) executiva. A participação consultiva se apresenta como opinião ou manifestação de conhecimento que não resulta na obrigatoriedade de adotar a decisão. Ela ocorre geralmente na fase de planejamento ou na definição de políticas públicas. A resolutiva e a fiscalizadora implicam em intervenção durante a atividade pública e possuem caráter decisório. Por fim, a participação na execução de ações (executiva) pressupõe a atuação direta na realização de uma atividade e/ou na prestação de determinado serviço. Por outro lado, Leonardo Avritzer e outros (2004, p. 27) salientam que há autores que entendem que todas as modalidades de participação são autointeressadas e que envolvem a intenção de adquirir benefícios materiais em curto prazo (OLSON, 1965).

De qualquer forma, observou-se com esta pesquisa que o fortalecimento destes arranjos institucionais participativos se dá com base na coordenação de interesses, inclusão de minorias e na mediação de conflitos, aliado a um processo de facilitação de diálogos para construção de consensos. Verificou-se também a necessidade de fomentar novos comportamentos sociopolíticos que favoreçam o processo argumentativo e dialógico para que tais arranjos institucionais sejam ainda mais participativos, e, por conseguinte, habilitando-os ao aperfeiçoamento da própria qualidade decisória (NAVARRO, 2003, p.125).

Assim, como visto, participar é dividir e compartilhar responsabilidades. Sociedade civil e Estado estão ligados e podem se auxiliar de forma mútua (EVANS, 1995, p. 228), sempre respeitadas suas esferas legais de atuação e o grau de autonomia de um em relação ao outro. Além disso, cidadãos devem ser tomados como fundamento e a própria razão da Administração Pública.

Refletem Vera Schattan P. Coelho e outros (2004, p. 12, 14 e 15) que:

[...] A hipótese que conduz as diferentes investigações é a de que a criação de novos mecanismos de participação e deliberação mais diretas e ativas nos processos de definição de políticas poderá levar a formas mais eficazes de resposta a carências e necessidades sociais. Adicionalmente, para algumas dessas investigações, o resultado é não apenas maior eficácia, mas também um adensamento dos processos de formação política da opinião e da vontade que se refletem qualitativamente no desempenho institucional dos novos atores.

A teoria deliberativa sustenta que a capacidade da democracia em produzir verdades morais (decisões justas e corretas) depende da participação ativa e refletida dos cidadãos ao longo do processo de discussão e tomada de decisão.

Para Celso Daniel (1994, p. 30), “a radicalização da partilha de poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas de consulta”. Roberto Rocha C. Pires e outros (2011, p. 355) salientam que a capacidade desses arranjos institucionais participativos de atuarem como efetivos “canais de vocalização das demandas da sociedade civil tende a depender, em grande medida, do grau de discussão e debate que são empreendidos no seu âmbito”. A vontade política do governo é considerada desta forma elemento essencial para o estabelecimento e fortalecimento de tais opções participativas.

É no espaço público que se articulam interesses sociais, condições de institucionalização política e expedientes de intermediação comunicativa (LAVALLE, 2005, p. 41).

A literatura ademais reconhece que o Estado não possui, necessariamente, todas as informações para tomada de decisões e que, tampouco, elas são detidas pelos atores sociais (individualmente) envolvidos no processo.

Neste sentido, as novas oportunidades de participação oferecidas à sociedade civil fortaleceram as habilidades democráticas dos atores sociais envolvidos melhor capacitando-os para participar de processos de tomada de decisão coletivos. As visitas *in loco* possibilitaram verificar a desconstrução de padrões predominantes ou inconscientes, nos quais cabe somente aos gestores públicos dizer como as ações devem ser implementadas; ao invés disto, observou-se a proposta de adoção de uma legítima tentativa para alcançar resultados mais satisfatórios e sustentáveis a partir da inclusão das percepções (óticas) e alternativas - criativas e inovadoras – oferecidas também, por aqueles que serão afetados por tais resultados. Pois, quanto mais as decisões relativas às políticas públicas refletirem a vontade coletiva organizada por meio da participação social em espaços públicos dialógicos, mais

legitimidade estas receberão (FARIA, 2005, p. 53). No mesmo sentido é a opinião de Gary C. Bryner (2010, p. 324 e 325), que assinala que:

A participação democrática na formulação e na implementação administrativas varia do envolvimento mínimo nas audiências e reuniões públicas à tomada de decisão colaborativa em que as partes interessadas estão autorizadas a criar propostas que possam obter consenso entre os participantes. [...] A participação pública se tornou central nos processos de tomada de decisão dos órgãos administrativos por várias razões.

[...] A participação é vista como um modo de obter o apoio dos afetados pelas políticas públicas; quanto mais eles sentem ter voz nas decisões que os afetam, mais provável é que cumpram quaisquer dos requisitos selecionados. Se as partes têm voz na formulação de políticas, é menos provável que contestem as decisões no tribunal. Os proponentes da participação mais ampla argumentam que a cooperação é melhor que o conflito e que os esforços cooperativos podem contribuir para um senso de comunidade e promover o capital social de modos que vão além da resolução de questões de políticas específicas. Há interesse crescente em promover o discurso democrático, em desenvolver processos que aumentem a discussão, facilitem a exploração de visões alternativas e que deem voz àqueles que foram marginalizados ou ignorados anteriormente.

[...] se for verdadeiramente inclusiva e conceder acesso aos tomadores de decisão, a participação pública pode empoderar as pessoas para que tomem suas próprias decisões e não dependam da formulação de política paternalista do governo.

Se por um lado, a sociedade civil se organiza, por outro, a Administração Pública se abre a partir de tais iniciativas institucionais. Uma estratégia democratizante supõe ainda o fortalecimento de ambas. Nesse contexto, é preciso criar e manter instituições que sustentem o envolvimento dos cidadãos em um diálogo público constante e compartilhado (ACKERMAN, 2003, p. 8) com o agente público.

Cabe reconhecer que tais iniciativas têm contribuído bastante para o aperfeiçoamento de nossa democracia e para o incremento do controle social sobre políticas públicas (GOHN, 2001), mas que ainda é necessário cogitar em novas propostas de adequação e/ou aprimoramento desse sistema, sob a perspectiva da gestão pública.

Por outro lado, por estarem em constante transformação adaptativa, tais arranjos institucionais participativos podem ser considerados exemplos práticos e bem sucedidos de democracia participativa ao criarem oportunidades de interlocução entre sociedade civil e Estado e possibilitarem a existência de arenas ou espaços deliberativos no quais atores sociais informados podem dialogar e construir consensos sobre determinados assuntos de ordem pública.

Capítulo IV – Gestão Orçamentária e Participação Social

4.1 Gestão orçamentária brasileira

A responsabilidade na gestão orçamentária pressupõe ação planejada e transparente, de médio e longo prazo, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições previamente estabelecidos. Por meio do planejamento estratégico, o governo objetiva evitar comportamentos somente reativos e pautar suas ações rumo a outros mais preventivos e proativos para antever problemas potenciais e solucioná-los o quanto antes. Busca-se desta forma impedir, nas palavras de Marcos Mendes (2009, p. 100), que o sistema de planejamento existente, com base no PPA seja uma simples “formalidade burocrática, conduzida a reboque da execução cotidiana do orçamento”.

Neste sentido, acredita-se que planejar seja essencial para uma estratégia eficiente de consecução de um plano de governo e para melhorar a qualidade dos gastos públicos.

Segundo Marcos Mendes (2006), a maior eficiência na utilização do gasto público consiste em uma das condições essenciais para que seja possível se obter crescimento econômico, incremento da renda e diminuição das desigualdades existentes. A própria CF de 1988, quando exigiu que houvesse coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazo, estipulou as bases para a concretização de um planejamento mais democrático, com aumento da transparência e controle sobre os referidos gastos públicos.

Aliado a esta diretiva, a transparência na gestão pública passa a constituir um dos principais objetivos a ser constantemente lembrado e buscado, sendo fundamental que a sociedade civil por meio da participação social oportunizada em arranjos institucionais participativos acompanhe de perto os gastos que têm sido feitos para que os resultados sejam monitorados, avaliados e que sejam coibidos qualquer forma de desvios de recursos neste processo.

Oswaldo Maldonado Sanches (2007, p. 188 e 189) explana que o ciclo orçamentário é comumente definido como compreendendo quatro fases, cuja materialização se estende por um período de alguns anos: (i) elaboração e apresentação; (ii) autorização legislativa; (iii) programação e execução; e (iv) avaliação e controle. Ainda o mesmo autor informa que:

A primeira envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho – que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos –, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo. A segunda fase compreende a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, em que as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são estabelecidos. Na terceira fase, o orçamento é programado (isto é, são definidos os cronogramas de desembolso – ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação), executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo. Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento.

Todo o ciclo orçamentário brasileiro deve respeitar dois princípios constitucionais: (i) da publicidade, disposto no artigo 37, da CF de 1988, como requisito de eficácia e de moralidade administrativas e (ii) da transparência, identificado no artigo 165, parágrafo terceiro, também da CF de 1988, que estabelece a obrigação do Poder Executivo de publicar, até trinta dias após o encerramento do bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária. Trata-se de um processo contínuo no qual cada fase se constitui em fonte de orientação para a seguinte. Ademais, todo processo legislativo orçamentário deve ser publicizado para que qualquer membro da sociedade civil possa acompanhar seu trâmite, bem como verificar a execução do orçamento após sua aprovação.⁵⁶

A Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁷ (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, assenta-se nos seguintes alicerces: (i) planejamento que confere suporte técnico à gestão fiscal, por meio de mecanismos operacionais (tais como o PPA, LDO e LOA), que propiciam condições objetivas para programação da execução orçamentária voltada para o alcance dos objetivos e metas prioritárias; (ii) controle utilizado para realizar ações e implementar as políticas públicas planejadas, comparando entre o que fora planejado com o que foi

⁵⁶ Consoante ao artigo 74, parágrafo segundo, da CF de 1988, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades no ciclo orçamentário perante o Tribunal de Contas da União.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 23 de jan. 2013.

executado, a fim de corrigir possíveis erros ou mesmo refazer determinada programação, tendo em vista os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos públicos; (iii) transparência da ação governamental por meio da ampla divulgação das prestações de contas e dos relatórios de gestão, e (iv) responsabilidade, que impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções legais correspondentes (MOTTA et al, 2000).

O referido diploma legal, em seu artigo 1º, parágrafo primeiro, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social dentre outras.

No que toca ao planejamento, o referido diploma legal define que deverá haver a participação social durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (parágrafo único do art. 48) por meio de audiências públicas para assegurar maior transparência da gestão governamental. Esta participação deve abranger ainda todos os entes da Federação, nas três esferas de governo, e demais Poderes de Estado (KHAIR, 2000, p. 13).

Consta ainda em seu artigo 48, *caput*, que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas de todos esses documentos.

Verifica-se neste contexto nítida proposta de que a atividade de planejamento funcione como instrumental técnico, fundamental e estratégico para que o Estado alcance seu fim derradeiro, isto é, o bem-comum, por meio da identificação prévia dos objetivos e metas prioritárias e definição, por conseguinte, dos modos operacionais que garantam, no tempo adequado, a estrutura e os recursos necessários para a execução de ações (programas, planos, projetos e atividades) consideradas relevantes e capazes de atender ao interesse público.

Dentre os instrumentos de gestão orçamentária à disposição do Estado, regulados tanto pela Constituição Federal de 1988 (artigos 165 a 169), quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, destacam-se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. É a partir da articulação destes três instrumentos que se dá o processo de planejamento da ação governamental no país.⁵⁸

Em linhas gerais, o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio prazo. Tem amparo legal nos parágrafos primeiros dos artigos 165 e 167, ambos da CF de 1988.

A CF de 1988, em seu artigo 165, estabelece a exigência da elaboração de um Plano Plurianual Regionalizado para a definição de 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.

Assim, o PPA consiste em um instrumento de planejamento e gestão para a Administração Pública, pelo período de quatro anos, podendo ser revisado anualmente. Entra sempre em vigor a partir do 2º ano de um mandato governamental e vige até o primeiro ano do mandato seguinte. O Poder Executivo deve enviar o projeto de lei do PPA para exame do Poder Legislativo, geralmente até o dia 30 de setembro do seu primeiro ano de mandato⁵⁹. A própria LRF estabelece que todos os investimentos plurianuais estejam consignados no PPA, pois nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano, ou sem lei que o autorize sob pena de crime de responsabilidade (artigo 167, parágrafo primeiro, da CF de 1988).

⁵⁸ O artigo 165 da CF de 1988 dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. E em seus parágrafos primeiro e quarto, destaca, respectivamente que (i) 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, e (ii) os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

⁵⁹ No caso da União Federal, o prazo é definido na ADCT da CF de 1988. Estados e Municípios podem definir seu prazo em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, respectivamente.

Os programas que integram o PPA desdobram-se em ações para as quais se alocam os recursos (dotações orçamentárias) do orçamento anual. Os programas funcionam como unidades de integração entre o planejamento e o orçamento, e permitem uma gestão mais colaborativa entre os ministérios (cooperação intra e intergovernamental). Todavia, vale ressaltar que é somente na LOA que as ações de governo (projetos e atividades) têm seus custos detalhados de maneira transparente para sociedade civil.

Podem-se destacar três macro objetivos do PPA por meio de três dimensões: (i) social - inclusão social e redução das desigualdades sociais; (ii) democrática - promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia; e (iii) econômica, ambiental e regional - crescimento com geração de emprego e renda, e sustentabilidade.

Eustáquio Reis e outros⁶⁰ explicam que a função essencial do governo deve ser a provisão de bens e serviços públicos, que se distinguem pela não-rivalidade e não-exclusão no consumo e pela forma de disponibilização que, em geral, é financiada pela extração compulsória de recursos tributários.

Para que o Estado possa cumprir seu papel de provedor de serviços necessita dispor de um determinado montante de recursos que serão utilizados para o funcionamento da máquina pública. Fabio Giambiagi e outro (2011) reforçam que, para poder arcar com tais funções, o governo necessita gerar recursos, mediante a arrecadação tributária. Nesse sentido, a dimensão dos recursos de que precisa varia de acordo com a amplitude do papel por ele desempenhado.

Edilberto Carlos Pontes Lima e outros (2006) assinalam que um importante problema enfrentado pelo PPA diz respeito à sua precípua característica de ser uma declaração de intenções do governo quanto aos investimentos a serem realizados nos próximos quatro anos, e assim como esta rubrica tem sido bastante sacrificada em razão do jogo político e da

⁶⁰ REIS, Eustáquio; BLANCO, Fernando; MORANDI, Lucilene; MEDINA, Mérida; ABREU, Marcelo de Paiva. (s.d.) Século XX nas Contas Nacionais. In. IBGE, Estatísticas do Século. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/contas_nacionais/contas_nacionais.shtml>. Acesso em: 15 set. 2012.

dinâmica do ajuste fiscal, sua credibilidade fica afetada e por consequência a consecução do que ali está previsto.

A LDO, elaborada anualmente, detalha as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, respeitados os limites constitucionais (artigo 169, parágrafo primeiro, da CF). Orienta a elaboração da lei orçamentária anual, que fixa as despesas para toda a Administração Pública para o ano subsequente, com base na receita estimada (artigo 165, parágrafo segundo, da CF). A partir da LRF, aprovada no ano 2000, a LDO passou a ter diversos conteúdos relacionados à execução orçamentária.

A LDO deve conectar os objetivos de médio prazo descritos no PPA com as ações de curto prazo definidos no orçamento anual.

A LRF determina em seu artigo 4º, parágrafos primeiro e terceiro, que a LDO deve conter em seu projeto dois anexos: (i) de metas fiscais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, determinadas anualmente; e outro (ii) de riscos fiscais, no qual são avaliados os passivos contingentes e os riscos capazes de afetar as contas públicas, e onde são apresentadas as providências a serem tomadas caso tais riscos se concretizem.

Em seguida, a LOA surge como um instrumento hábil para definição de prioridades e alocação de recursos. Trata-se do orçamento, que disciplina todos os programas e ações do governo, de forma que nenhuma despesa pública pode ser executada sem que esteja nele contemplada. Estimam-se as receitas e autorizam-se as despesas de governo, de acordo com a previsão de arrecadação. Caso haja, durante o exercício, a necessidade de realização de despesas extras, e acima do limite previsto em lei, o Poder Executivo tem competência para submeter ao Poder Legislativo novo projeto de lei por meio do qual solicita crédito adicional (artigos 165, parágrafo 5º, incisos I a III, parágrafos 6º, 7º, 8º, artigo 167, item I e III, e artigo 169, parágrafo 1º, item I, da CF de 1988). No que toca à LRF, o artigo 5º determina que o projeto de LOA deve ser elaborado de forma compatível com o PPA e a LDO e contará, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas previamente definidos.

O orçamento público⁶¹ é fonte de informação e pode ser utilizado pela sociedade civil como importante instrumento de planejamento, determinação de prioridades e de busca de transparência na política de arrecadação, de gastos do governo e de combate à corrupção. Ao executar o orçamento aprovado pelo Legislativo, o Executivo dispõe de menor área de manobra para efetuar alterações, já que deve respeitar o que ficou estabelecido nos três instrumentos de planejamento orçamentário (KHAIR, 2000, p. 67).

A seu turno, o orçamento anual compreende as receitas e despesas, condicionadas pelo PPA e LDO, e funciona como a consequência direta da visão estratégica plurianual, garantida pelos programas que integram, simultaneamente, o plano e os orçamentos anuais. Nas palavras de Ciro Biderman e outros (2004, p. 369), trata-se de um “instrumento de execução de planos e programas, de realização de obras e serviços visando ao desenvolvimento da comunidade (...)” e ainda os mesmos autores (Ibid, p. 377) ressaltam que “a execução orçamentária deve guardar estreita relação com o orçamento aprovado, o qual, ao ser implementado, comanda toda a execução financeira”.

Percebe-se, desta forma, que o orçamento público consiste, basicamente, em um plano de atividades do governo expresso na forma de lei, por meio do qual são discriminados os serviços que devem ser prestados aos cidadãos e seus precípuos valores. Estima-se a receita a ser arrecadada e fixam-se as despesas de igual valor para um período determinado de um ano, denominado de exercício financeiro.

Como sua concepção atual tem sido cada vez mais ligada à do planejamento, quando se consideram para sua elaboração os objetivos e os programas propugnados para um determinado período de tempo (vigência limitada a um único exercício financeiro), permite-se evidenciar, a partir dele, a administração e execução dos planos de governo.

⁶¹ Para um estudo mais aprofundado acerca da elaboração do orçamento público, recomenda-se a leitura da (i) Lei nº 4.320/64, que estatui as normas gerais de Direito Financeiro para a confecção e controle dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm) e da (ii) Portaria nº 42/99, do Ministério do Orçamento e Gestão que autorizou a discriminação da despesa por funções e definiu conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais (http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria_n_42_de_14_de_abril_de_1999_MOG.pdf). Esta portaria adotou uma classificação funcional e remeteu a estrutura programática aos PPAs, nas três esferas de governo.

4.2. Planejamento participativo para elaboração do Plano Plurianual - PPA

Busca-se com o planejamento da gestão pública, em especial por meio do Plano Plurianual, otimizar o processo de obtenção dos resultados propugnados pelos três níveis de governo e melhorar a qualidade dos gastos públicos. Neste sentido, entendem os gestores públicos entrevistados, que quanto mais oportunizada for a participação da sociedade civil, maiores tendem a ser os benefícios a toda população.

Neste sentido, a LOA funciona como um instrumento de definição de prioridades e, portanto, de alocação de recursos. Expressa em termos monetários, para um período determinado de tempo, o programa de ações do governo e os meios de financiá-las. Apresenta ainda de forma clara e objetiva as metas a serem atingidas, o volume e a forma de alocação dos recursos, bem como sua origem e dotação (destinação).

Nas palavras de Amarildo Lourenço Costa (2002):

O que se almeja, portanto, é que o orçamento público seja um canal de viabilização de políticas públicas voltadas à satisfação dos interesses da coletividade, na medida em que consubstancia os planos de governo e lhes permite a execução de forma equilibrada e flexível, tendo em vista, antes de aspectos contábeis e formalísticos, a consecução do desenvolvimento social, em seus diferentes espectros.

Rinaldo Gomes (2004, p. 13) identifica que, a partir da introdução do princípio da participação social, o orçamento público governamental passou a se diferenciar do conceito clássico, pois acrescentou à peça contábil a programação das ações oriundas das necessidades da sociedade ao ter como objetivo a efetividade das políticas públicas, que se tornam planos, programas, projetos, bases de dados e quando postas em execução, submetem-se a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2007).

O processo de formatação destas políticas resulta, segundo Gilberto Bercovici (2006, p. 143), de uma “complexa e dinâmica interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos”. O mesmo autor informa que (2006, p. 145) um plano exprime “a expressão da política geral do Estado”, e seu processo de elaboração segue, geralmente, três fases: (i) a inicial caracterizada pela própria decisão política de planejar; (ii) a segunda, que se refere à implementação do plano (considerado também uma ação política), e (iii) a terceira, que denota o plano em si e que se coaduna com os objetivos políticos e ditames constitucionais.

Segundo bem salienta Roberto Rocha C. Pires (2011b, p. 265 e 266):

[...] Decisões sobre o orçamento e sobre a utilização de recursos na gestão de políticas específicas podem concentrar ou distribuir a alocação de recursos públicos, beneficiando a população de forma mais restrita ou ampliada. Se marcada por influências clientelistas e patrimonialistas, a gestão orçamentária tenderá a reproduzir e aprofundar as desigualdades existentes. Se marcada pela transparência, pela participação e pelo controle público, ela pode introduzir novas formas de distribuição de bens públicos potencialmente redutoras de desigualdades e da exclusão territorial.

O planejamento participativo tem como princípio norteador a possibilidade de a sociedade civil atuar como agente legítimo na definição de prioridades na alocação dos recursos públicos.

O exame do planejamento participativo para elaboração do PPA-P, nos Estados do Ceará e Rio Grande do Sul, empreendido nesta tese levou em consideração as quatro categorias de análise, indicadas na introdução: (i) ampliação da capacidade política do cidadão; (ii) partilha de poder decisório entre Estado e sociedade civil; (iii) inclusão dos resultados obtidos (consensos) a partir da dinâmica dialógica e participativa no PPA; e (iv) execução via orçamento daquilo que foi planejado entre Estado e sociedade civil.

Roberto Pires e outros (2012a, p. 12 e 13) destacam que:

No ano de 2003, o PPA estabeleceu pela primeira vez um ciclo de debates para estabelecer seus principais aspectos definidores e seus resultados. A sociedade civil, representada por diversas organizações não governamentais (ONGs) e um conjunto de entidades de áreas temáticas diversificadas, têm sido convidadas a participar das definições dos objetivos, concepções e metas dos programas no âmbito dos ciclos do PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e o PPA 2011-2014, incluindo aí, também, uma experiência importante de descentralização dos ciclos de debate e discussão e sua realização no âmbito dos próprios estados da federação.

A título de exemplo, o Estatuto da Cidade já incentivava a participação social na definição das políticas públicas mediante a realização de uma gestão orçamentária participativa municipal (artigo 43), que abrange, por exemplo, debates, audiências e consultas públicas, e que determina que haja o envolvimento da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na elaboração de instrumentos normativos orçamentários públicos, tais como plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (artigo 40, parágrafo quarto, inciso I). Define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor,

assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (artigo 39). O plano diretor⁶², aprovado por lei municipal, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e integra o processo de planejamento do município, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas (artigo 40, parágrafo primeiro).

Consoante à necessidade de uma estreita articulação entre planejamento e orçamento, percebe-se que há no governo federal atual forte inclinação para articular tais processos por meio de uma gestão que privilegie o alinhamento das ações de planejamento participativo para elaboração do PPA, nas três esferas de governo, como tentativa de incrementar a qualidade das políticas públicas, da aplicação, controle e monitoramento dos gastos públicos.

Edilberto Carlos Pontes Lima e outros (2006, p. 321) comentam que como o orçamento público consiste em um instrumento político, no qual se materializa a destinação dos recursos públicos, é comum ocorrer disputas entre os diversos setores da sociedade:

O processo orçamentário se desenvolve com base em um conjunto de regras que determinam quanto o governo vai gastar, em que o governo vai gastar e quando será feito esse gasto. Diversos agentes, com objetivos muitas vezes conflitantes, estão envolvidos na disputa pelos recursos orçamentários: o presidente da República, ministros de diferentes pastas, parlamentares, governadores, prefeitos, funcionários públicos, além de interessados de fora do setor público, como fornecedores do governo, sindicatos, associações, usuários dos diferentes serviços públicos etc. Alguns desses agentes têm participação direta no processo enquanto outros agem pressionando os participantes diretos.

Se por um lado há uma demanda por bens e serviços, por outro, existe um montante de recursos para financiá-la, e sua distribuição dentro do processo orçamentário pode gerar, em alguns casos, alguns conflitos.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, define as regras de elaboração e execução do orçamento público. A CF de 1988 avançou e estabeleceu um sistema de planejamento,⁶³ no

⁶² O plano diretor é obrigatório para cidades (i) com mais de vinte mil habitantes e (ii) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (artigo 41, Lei nº 10.257/2001).

⁶³ SANCHES (2007, p. 193 e 194) comenta que na fase de planejamento do PPA há etapas importantes que compreendem: “[...] o diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenário de futuro desejado, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a

qual o orçamento orienta a alocação dos recursos públicos de forma consistente com diretrizes estabelecidas pelo PPA e pela LDO. Trata-se de um verdadeiro instrumento da gestão do Estado, pois o auxilia no planejamento de suas ações e na verificação e fiscalização do uso dos recursos públicos.

Neste contexto, os programas de governo, constituídos por um conjunto articulado de ações voltado para atender demandas específicas da sociedade, passam a ser vistos como “o elemento de ligação entre o futuro desejado e programado” (GARCES et al, 2002, p. 56).

Segundo Rogério Luiz Nery da Silva (2012, p. 66):

[...] O sucesso de uma política relaciona-se ao grau de conhecimento que se detém sobre o seu objeto, o que tende a maximizar a viabilidade de implantação de programa de ação governamental, ao mesmo tempo em que sua eficácia está vinculada ao grau de articulação de seus atores (poderes e agentes públicos).

Decorre daí que, para que as escolhas públicas se revelem eficientes e sejam aptas a alcançar os resultados pretendidos, não apenas pela administração, mas por toda a sociedade, é indispensável que a alocação de vontades se dê mediante a participação de seus legítimos interessados principalmente no que toca à discussão e à definição das finalidades que cada política se dispõe a atender.

Ao tratar desta questão, Jair Lima Santos (2002, p. 32) explicita que:

[...] O espectro da participação popular é amplo, iniciando-se com a elaboração orçamentária, onde a despesa pública recebe os contornos iniciais, até a efetiva execução das despesas aprovadas, de tal forma que o controle social prévio assegure a plena efetividade dos gastos a serem efetuados.

Para Ariel Garces e outros (2002, p. 55), o modelo de planejamento adotado atualmente no Brasil baseia-se na “integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão”. Assim, planejar envolve coordenar, racionalizar e conferir unidade aos objetivos estatais (BERCOVICI, 2006, p. 145).

Neste contexto, o planejamento participativo para elaboração do PPA busca: (i) melhoria da qualidade da descentralização; (ii) convergência de prioridades; (iii) compartilhamento de

formulação de programas de intervenção sobre a realidade – com vistas a atingir os objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis – e o acompanhamento da execução e avaliação dos resultados”.

responsabilidades; (iv) geração de condições para a participação social; (v) eficiência, eficácia e efetividade da ação pública; (vi) inclusão de minorias no processo de interlocução com o Estado (diálogos), e (vii) otimização dos gastos, conforme as necessidades da população.

Como já visto, o PPA funciona como importante instrumento de planejamento e orienta os gestores públicos na aplicação dos recursos, para os quatro anos de mandato governamental. Para alcançar os objetivos delineados no plano, os governos definem ações específicas, voltadas para oferecer bens ou serviços à sociedade, atendendo demandas sociais e criando oportunidades de desenvolvimento regional. No processo de elaboração do PPA-P, o primeiro passo pode ser dado pelo governo eleito apresentando à população seu plano de governo assumido no processo eleitoral. Em seguida, os representantes dos diversos órgãos de governo têm a oportunidade de se reunir com a sociedade civil para identificação de prioridades, construção de consensos e formulação de propostas.

4.3 Participação social na gestão orçamentária federal

A participação social no planejamento estratégico da Administração Pública Federal se iniciou com a elaboração do PPA federal de 2004-2007, estendendo-se aos seguintes, PPA 2008-2011 e 2012-2015. Na ocasião, diversos atores sociais tiveram a oportunidade de se manifestar por meio de consultas organizadas pelo Estado. A título ilustrativo houve cerca de 630 contribuições da sociedade civil na confecção do último PPA, de 2012-2015 e 77% delas foram agraciadas integralmente no referido documento.

Os debates que antecederam a composição do PPA Federal de 2000-2003 (Lei nº 9.989/2000) fortaleceram a percepção de que era necessário conferir ao plano uma consistência estratégica que garantisse a seletividade do gasto público, de forma a atender às demandas da sociedade civil e promover o desenvolvimento sustentável, otimizando os recursos fiscais disponíveis. Este plano ficou conhecido como “Plano Avança Brasil”. Diversas audiências regionais foram organizadas com o intuito de mobilizar organizações e movimentos sociais para discutir o conteúdo do planejamento governamental para o período de quatro anos.

Ao combinar três aspectos – estruturação por programas, fortalecimento da orientação estratégica e gerenciamento intensivo – o PPA Federal de 2000-2003 buscava avançar na reforma do Estado, com vistas à melhora da qualidade e transparência do gasto público, foco

no atendimento às prioridades da sociedade civil e racionalização da ação governamental para ampliação de resultados e redução de gastos. Com isto, adotou-se um novo modelo de planejamento e de gerenciamento.

Impunha-se, nessa época, um choque gerencial na Administração Pública com intuito de aumentar sua eficiência e eficácia, sob a ótica do cidadão. Para tanto, propôs-se transformar o PPA em um instrumento de gestão voltado para resultados. As ações de governo, organizadas em programas, passaram à coordenação de gerentes. Além disso, adotaram-se indicadores de resultado por programa, viabilizando sua avaliação (Decreto nº 2.829/98).

O processo de planejamento adotado na elaboração PPA Federal de 2004-2007 (Lei nº 10.933/04), conhecido como “Plano Brasil de Todos”, inaugurou um novo padrão de interlocução entre Estado e sociedade civil, agora marcado pelo incentivo a sua participação, incremento da transparência e corresponsabilidade mediante o compartilhamento do poder decisório. A implementação de mecanismos capazes de ampliar a participação da sociedade nas escolhas públicas foi um traço marcante deste plano.

O PPA Federal de 2004-2007 tinha, basicamente, os seguintes princípios norteadores para sua elaboração e implementação: (i) planejamento participativo e de longo prazo, com o fito de promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira; (ii) fortalecimento do conceito de revisão periódica do plano com participação social; (iii) plano como instrumento estratégico para gestão da ação de governo; (iv) valorização da gestão e; (v) desenvolvimento regional e local. Buscava-se, assim, um planejamento intensivo em gestão (por programas) e focado na realização dos objetivos almejados (por resultados).

Tinha como principais objetivos: (i) inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego, ambientalmente sustentável, capaz de reduzir disparidades regionais e dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade; (ii) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizassem o crescimento sustentado; e (iii) promoção e expansão da cidadania, e fortalecimento da democracia.

A orientação estratégica do governo à época deste PPA desdobrava-se em cinco dimensões: (i) social; (ii) econômica, regional e ambiental; e (iii) democrática; esta última referenciando,

dentre outros desafios, fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos e implementar uma nova gestão pública, com base na ética, transparência, participação, descentralização, com controle social e orientada para o cidadão.

A Mensagem Presidencial referente à apresentação deste Plano enunciava que a ampliação da cidadania seria a bússola do PPA e explicava que esta (ampliação) requereria, como orientação estratégica, o alargamento de espaços que propiciassem a veiculação da demanda por direitos, e que isto seria possibilitado pela consolidação de instâncias plurais de diálogos entre Estado e sociedade civil, por exemplo, por meio de conferências nacionais, fóruns de participação social e da atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

De acordo com o Plano de Gestão, a proposta se inspirava no princípio de que a gestão pública era essencial para o atendimento pelo Estado das demandas da sociedade, devendo ser orientada para obtenção de resultados mais efetivos, ao mesmo tempo em que ampliava os espaços de diálogo, parceria e corresponsabilidade. Caberia ao novo modelo de gestão adotado neste plano estabelecer e disseminar práticas (por exemplo, pactos de concertação⁶⁴) e ações tendentes à organização da Administração Pública, perpassando todo o ciclo do gasto público. Viabilizou-se uma gestão colegiada, participativa (principalmente entre entes públicos) e ágil, preferencialmente realizada por redes de cooperação.

Em seu artigo 12, o PPA Federal 2004-2007 indicava que o Poder Executivo poderia firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de pactos de concertação, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano e de seus programas, e que também deveria promover a

⁶⁴ De acordo com o Plano de Gestão do PPA 2004 - 2007, pacto de concertação consiste no instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais – macrorregional, estadual etc. – capaz de por em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento local e nacional, baseada em estratégias de estruturação equilibrada e complementar dos múltiplos territórios, cada qual com a sua diversidade e identidade cultural. Tem ainda a finalidade de ampliar o diálogo de forma sistemática, entre os entes federados, em torno de programas e estratégias comuns, que assegurem a continuidade das ações e coloquem, em uma linha coerente, as intenções de prosperidade local, desenvolvimento nacional e inserção internacional. A sociedade civil participa do pacto quando consultada previamente à concertação e assume, em consequência disto, responsabilidades sobre o controle social da implementação de programas pactuados, bem como sobre a execução de ações específicas.

participação da sociedade civil organizada na avaliação e nas alterações do referido Plano (parágrafo primeiro).

De acordo com o referido Plano de Gestão, abria-se a necessidade de incorporar mecanismos gerenciais de controle e de avaliação em três dimensões: (i) efetividade, referente à correspondência entre a implementação de um programa de governo e o alcance de seus objetivos; (ii) eficácia, entendida como a capacidade de realização das metas previstas para as ações dos programas; e (iii) eficiência, que diz respeito ao uso otimizado, com economia e qualidade, dos bens e recursos empregados na execução das ações, tendo por base padrões previamente estabelecidos.

Embora o processo de seleção dos programas que compuseram o PPA Federal 2004-2007 fosse de responsabilidade do Governo (Presidência e ministérios), foi orientado por critérios técnicos, como por exemplo, pelo uso da matriz de impacto por meio do qual se mensurava o impacto de cada programa sobre os desafios, associando o nível tático operacional ao nível estratégico.

Houve integração da sociedade civil no processo de discussão e acompanhamento deste Plano por meio de Fóruns de Participação Social realizados em todos os Estados da Federação, com a presença de cidadãos e representantes de entidades organizadas da sociedade civil.

Outra inovação deste PPA foi a criação de uma base de planejamento com horizonte permanente de médio prazo, com a projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano, diferentemente do que ocorria nos planos anteriores, que cobriam somente um horizonte de quatro anos, não ultrapassando o período de um exercício além do mandato do Presidente que o formulava.

Este PPA 2004-2007 buscou desenvolver uma dinâmica de democratização da gestão pública no que toca à sua elaboração e implementação, por meio da adoção compartilhada de compromissos de desempenho entre os entes federativos e a sociedade civil. Propunha o desenvolvimento de um planejamento participativo e de um formato de gestão pública orientada para o cidadão e para o fortalecimento da democracia brasileira. O próprio plano mencionava expressamente que seu caráter participativo seria uma fórmula de enriquecimento

permanente do planejamento e da gestão das ações do Governo Federal, conferindo-lhes maiores transparência e eficácia social.

Percebe-se que a orientação de ampliação da participação da sociedade civil nas escolhas de políticas públicas foi um diferencial deste plano, que inclusive ressaltava que era necessário “passar do arbítrio unilateral da autoridade pública, à escuta, à negociação e à coprodução e corresponsabilidade com os usuários/beneficiários” (PPA Federal 2004-2007, p. 184).

Em sequência, foi apresentado o PPA Federal 2008-2011 (Lei nº 11.653/08) com os desafios de acelerar o crescimento, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Suas ações foram organizadas em três eixos: (i) crescimento econômico; (ii) agenda social; e (iii) educação de qualidade (Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE), esta última por meio da conjugação de esforços das unidades da Federação atuando em **regime de colaboração** com a sociedade civil. Em poucas palavras, buscava-se desenvolvimento sustentável com inclusão social, dando continuidade às estratégias de longo prazo inauguradas no plano anterior.

Considerado um instrumento essencial de organização da ação governamental com vistas a melhorar o desempenho gerencial da Administração Pública e contribuir para a consecução das prioridades de governo, o modelo de elaboração e gestão deste PPA se orientava pelos seguintes princípios:

- i. A convergência territorial como método de orientação da alocação dos investimentos com vistas a uma organização do território mais equilibrada;
- ii. A integração de políticas e programas, visando **otimizar os resultados da aplicação dos recursos públicos**, por meio da convergência territorial e da focalização em torno de público-alvo delimitado;
- iii. O monitoramento e a avaliação dos projetos e programas de Governo, criando condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- iv. O estabelecimento de parcerias com os Estados e com a iniciativa privada, visando à ampliação dos recursos para financiamento das ações de governo;
- v. A **gestão estratégica dos projetos e programas** considerados indutores do desenvolvimento para assegurar o alcance dos resultados pretendidos;

- vi. **A transparência na aplicação dos recursos públicos, mediante ampla divulgação dos gastos e dos resultados obtidos; e,**
- vii. **A participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão para aperfeiçoamento das políticas públicas.** (grifo nosso)

A elaboração deste plano contou com a participação da sociedade civil em cerca de 40 conferências, fóruns e Conselhos de Políticas Públicas para dialogar sobre diversas áreas temáticas de políticas. Além disso, reforçaram-se os mecanismos institucionais para que cidadãos pudessem exercer o controle social na gestão do plano, em especial nas etapas de monitoramento e avaliação dos programas e das ações do PPA.

O próprio artigo 20, da Lei nº 11.653/08 (PPA 2008-2009), dispunha que o Poder Executivo e o Poder Legislativo promoveriam a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano. Além disso, determinava que as audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, deveriam estimular o engajamento das entidades da sociedade civil (parágrafo único, artigo 20), e que o órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal deveria garantir o acesso, pela *internet* ao sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta por qualquer interessado.

O presente PPA Federal 2012-2015 (Lei nº 12.593/12), denominado de PPA “Plano Mais Brasil (Mais desenvolvimento. Mais Igualdade. Mais Participação)”, pressupõe nova relação com os instrumentos da ação governamental e propõe uma forma diferenciada de comunicação com os atores envolvidos na sua execução. Funciona como instrumento de planejamento governamental, definindo diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e promover o desenvolvimento sustentável (artigo 3º).

A visão de futuro para o país delineada neste Plano buscou atender ao princípio de que aquele é construído de maneira **conjunta e participativa pelo governo, setor privado e sociedade civil**. Assim, definiram-se as seguintes diretrizes, estabelecidas em seu artigo 4º, da Lei nº 12.593/12:

- i. garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- ii. **ampliação da participação social;**
- iii. promoção da sustentabilidade ambiental;
- iv. valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- v. **excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;**
- vi. garantia da soberania nacional;
- vii. **aumento da eficiência dos gastos públicos;**
- viii. crescimento econômico sustentável; e
- ix. estímulo e valorização da educação, da ciência e da tecnologia. (grifo nosso)

Dentre os macro objetivos que deram azo ao plano destaca-se o fortalecimento da cidadania e da democracia por meio do estímulo à participação da sociedade, visando ampliar a transparência da ação pública. Nesta direção, há na Mensagem Presidencial ao referido plano a seguinte frase: “[...] O destino do nosso país não se resume à atuação governamental, mas deve ser resultado do trabalho e da ação transformadora de todos brasileiros e brasileiras” (2011, p. 93).

De acordo com o artigo 13, da Lei nº 12.593/12 (PPA 2012-2015), a gestão deve observar os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade nas etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas, objetivos e iniciativas.

Novidade deste PPA foi a criação do Fórum Interconselhos,⁶⁵ como instância de monitoramento do Plano pela sociedade civil, e que reúne presencialmente representantes dos diversos conselhos nacionais de políticas públicas (não governamentais) e atores da sociedade

⁶⁵ Já foram organizados cinco Fóruns Interconselhos: (i) 24 e 25 de maio de 2011, teve como objetivo coletar sugestões da sociedade civil para o PPA 2012-2015 em sua fase de elaboração, (ii) 13 de outubro de 2011, apresentou a devolutiva das inserções das propostas da sociedade ao Plano, (iii) 07 e 09 de novembro de 2012, pactuou a proposta de monitoramento participativo do PPA, com foco nas agendas transversais do plano, (iv) 02 de setembro de 2013, disponibilizou o primeiro relatório de monitoramento do PPA e da execução orçamentária ano-base 2012, e (v) 08 de dezembro de 2014, que apresentou e discutiu os relatórios de monitoramento das Agendas Transversais, a partir do balanço da dimensão estratégica do PPA 2012-2015, e iniciou o debate sobre o processo de elaboração do PPA 2016-2019. Esta iniciativa foi premiada com o *United Nations Public Service Awards* (UNPSA), conferido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em um evento realizado na Coreia do Sul, entre os dias 23 e 26 de junho de 2014.

civil para avaliar o cumprimento dos objetivos e metas definidos. De acordo com Daniel Avelino (interlocutor entrevistado da Secretaria-Geral da República), esta iniciativa reforça o conceito de participação social de segundo nível, pois considera e respeita, sem concorrer, com os Conselhos de Políticas Públicas já existentes e que já fazem algum tipo de discussão sobre o planejamento público (primeiro nível), além dos limites setoriais (segundo nível). Tais encontros ocorrem em dois momentos: (i) para discussão da proposta de Plano e (ii) para a devolutiva das incorporações das propostas no PPA. Durante o Fórum, os atores envolvidos têm a chance de dialogar acerca das políticas públicas e de apresentar sugestões para a melhora da proposta programática, que são, posteriormente, incorporadas ao PPA. Entende-se que o Fórum Interconselhos funcione como o órgão de monitoramento do próprio PPA.

Buscou-se neste plano um caráter mais estratégico mediante a criação de condições efetivas para a formulação, gestão e implementação das políticas públicas. As categorias a partir das quais o PPA se organizava foram redesenhadas. O binômio “programa-ação”, que estruturava tanto os planos plurianuais quanto os orçamentos, deu lugar a programas temáticos, objetivos e iniciativas, donde a “ação” passou a ser uma categoria exclusiva dos orçamentos. Neste sentido, o Plano passou a ter como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, enquanto que a organização do orçamento passou a ser conduzida a nível operacional.

O documento que trata das Orientações para a Elaboração do PPA 2012–2015 dispõe que sua elaboração foi orientada pelos seguintes princípios (2011, p. 10):

- i. **participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas;**
- ii. incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos;
- iii. valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos;
- iv. **foco na execução das políticas públicas**, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano;
- v. **estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns;**

- vi. **foco na efetividade**, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas;
- vii. **foco na eficácia**, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriados; e,
- viii. aperfeiçoamento das diretrizes para uma **alocação orçamentária mais eficiente** e na priorização dos investimentos. (grifo nosso)

O processo de planejamento passou assim a ser composto pela articulação de “pactuação política” e comunicação permanente com os atores envolvidos. Esta orientação fica ainda mais clara quando se examina a Mensagem Presidencial de apresentação do Plano (2011, p. 95, 118, 120 e 122):

A ampliação da participação democrática na administração pública incentiva a **ação colaborativa de diferentes atores sociais**, maximizando seu potencial efeito sobre as prioridades, objetivos, formas de gestão e de implementação de políticas públicas, essenciais para um consistente processo de governança.

O Governo Federal definiu que o Plano Plurianual - PPA 2012-2015 teria um amplo processo participativo, o qual abrange, inicialmente, sua fase de elaboração, e terá continuidade ao longo de sua vigência por meio da sua gestão, seu monitoramento e sua avaliação. **O objetivo do diálogo com a sociedade e com os governos estaduais e municipais é tornar o Plano um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas.**

Os **diálogos federativos** serviram para divulgação e discussão da proposta do PPA 2012-2015, dos aspectos críticos e dos impactos estratégicos para cada uma das regiões das principais agendas do Governo Federal. As considerações e recomendações acerca do Plano e de sua gestão foram consolidadas em um relatório, e serão usadas como base para a estruturação do processo de monitoramento e avaliação do PPA, especialmente no que se refere a **mecanismos permanentes de diálogos e articulação entre os três níveis de governo a fim de estabelecer um processo de cooperação efetiva, troca de experiências e monitoramento regionalizado. A intenção é construir uma plataforma para integração gradual entre o PPA do governo federal e os PPAs estaduais e municipais mediante um processo institucionalizado de articulação governamental para regionalização das políticas públicas.**

Reconhecer que o diálogo fundamenta a gestão do PPA 2012-2015 implica fortalecer a comunicação entre os diversos setores que compõem a Administração Pública, e entre esta e a sociedade. Significa promover a transparência, entendida aqui em seu sentido mais amplo, que envolve não apenas informar, mas também interpretar em uma linguagem simples e acessível ao público. Assim, fortalecemos a democracia participativa e induzimos o comprometimento de todos os responsáveis pela consecução do Plano. (grifo nosso)

O Governo Federal definiu que PPA 2012-2015 teria amplo processo participativo compreendendo sua elaboração, gestão, monitoramento e avaliação. O objetivo do diálogo com a sociedade e com os governos estaduais e municipais é tornar o Plano um importante instrumento de gestão colaborativa com vistas ao incremento da efetividade das políticas públicas, consolidando assim uma visão estratégica, participativa e territorializada para o planejamento governamental.

Este PPA deu origem em seguida ao que ficou conhecido como “orçamento-cidadão”. Como é no orçamento que se define o que será feito e quanto será gasto pelo governo para atender às demandas da população, a intenção foi de conferir a possibilidade de a sociedade civil participar, direta ou indiretamente, de sua condução como condição fundamental para o exercício da cidadania.

Observa-se do breve relato dos quatro últimos PPAs Federais que a linha de atuação dos governos durante os processos de sua elaboração foi no sentido de fortalecer ainda mais os canais de participação da sociedade civil, consolidando-se como importante instrumento de interação entre Estado e cidadãos para aperfeiçoamento das políticas públicas no processo de planejamento e gestão da ação de governo. Verifica-se também forte tendência no sentido de alinhamento federativo das ações de planejamento do governo para os três níveis, federal, estadual e municipal (AVELINO et al, 2014a).

4.4 Dinâmica dos Planos Plurianuais Participativos (PPA-P) nos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul

O desenvolvimento do PPA-P tem contribuído para a ampliação das fronteiras da participação social na gestão pública brasileira. Trata-se de um projeto que objetiva incrementar a inclusão e justiça sociais por meio da atuação de diversos segmentos da sociedade civil na construção de agendas de políticas públicas e no monitoramento de suas ações. Privilegia o diálogo, a transparência e a participação ativa de atores sociais, sem distinção, como ferramenta de planejamento da Administração Pública.

Consoante à necessidade de uma estreita articulação entre planejamento e orçamento, percebe-se que o PPA-P ao estimular a participação social na discussão de sua elaboração tem contribuído também para a ampliação da capacidade política dos cidadãos interessados, para a

partilha de poder decisório e para o aumento das oportunidades de atuação da sociedade civil no controle social das atividades desempenhadas pelo governo.

Como vimos, PPA é o instrumento por meio do qual o governo demonstra seu planejamento proposto para quatro anos. Resumidamente, os principais objetivos propugnados pelo PPA são: (i) definir, com clareza, as metas e prioridades do governo, bem como os resultados almejados; (ii) organizar, em programas (de cunho finalístico ou de apoio administrativo)⁶⁶, as ações que resultem na oferta de bens ou serviços que atendam às demandas da sociedade civil; (iii) estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica do governo; (iv) nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano; (v) facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e de seus resultados; (vi) integrar as ações realizadas pelos entes públicos; (vii) estimular parcerias institucionais na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas; e (viii) dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

O ciclo de gestão do PPA-P compreende sua elaboração, implementação dos programas que o compõem (sua operacionalização), monitoramento, avaliação dos resultados e sua revisão (para possíveis ajustes). Permite que o governo ao ouvir a sociedade civil saiba quais são suas reais necessidades para em seguida apresentar metas de planejamento e de gestão orientadas por tais indicações.

O PPA-P é regido pelos princípios da ética, transparência, eficiência, racionalização e participação, e compõe-se de diretrizes, expectativas de resultados estratégicos de governo,⁶⁷

⁶⁶ Entende-se por programa o instrumento de organização da atuação governamental articulador de um conjunto de ações que concorrem para realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA. Pode ser finalístico quando compostos por ações que resultam em produtos, bens ou serviços, disponibilizados à população, ou de apoio administrativo, que compreende ações de natureza administrativa das quais decorrem despesas com pessoal e encargos sociais, manutenção e conservação de bens imóveis, de serviços de transporte etc.

⁶⁷ Entende-se por resultados estratégicos os objetivos que devem ser alcançados pelo governo, geralmente, ao final dos quatro anos, e que produzem grande impacto para a população, tais como a diminuição da pobreza, melhora na educação e etc. Para atingi-los, a ação de governo se organiza então em programas, os quais se destinam a solucionar problemas, suprir demandas da população por meio da provisão de bens ou serviços públicos e criar oportunidades de crescimento econômico.

programas e ações governamentais. Permite mobilização social e maior engajamento de diversos segmentos organizados ou não da sociedade civil.

As etapas deliberativas que compõem sua elaboração são organizadas, geralmente, por meio de plenárias nas quais sociedade civil e representantes do governo dialogam acerca dos principais temas de interesse da população (saúde, segurança, educação, transportes, trabalho, renda, agricultura etc.) para que possam constar das políticas públicas que serão formatadas no Plano.

Observou-se a partir das entrevistas realizadas com os interlocutores dos órgãos governamentais estaduais responsáveis por sua condução que sua percepção é a de que esta iniciativa propicia a construção de um planejamento mais focado nos anseios e interesses da sociedade civil. Acreditam que se estabelece verdadeiro espaço público de diálogo e que a sociedade se sente satisfeita por participar, ter a chance de expor suas necessidades, sugestões e, em especial, de ser ouvida *in loco* “pelo governo”. Assinalaram, inclusive, que ocorre a partir deste processo o incremento do diálogo entre as próprias Secretarias de governo.

Em conversas informais com cidadãos participantes neste processo, foi relatado que estes se sentem importantes parceiros e corresponsáveis do plano de governo para o qual contribuiram com seus apontamentos durante as plenárias organizadas. Ambos, gestores e cidadãos, foram unânimes em enfatizar a importância da cogestão para o aperfeiçoamento da atividade de planejamento estatal.

4.4.1 Plano Plurianual Participativo no Estado do Ceará

A insuficiência de recursos poderia impingir aos governos a necessidade de se reunir e ouvir a população para estruturar um planejamento efetivo de suas ações ou a não criar expectativas que não possam ser satisfeitas. Neste sentido, o governo do Estado do Ceará optou por adotar um sistema mais colaborativo e participativo de gestão orçamentária para elaboração de seu plano plurianual, conhecido por Planejamento Participativo e Regionalizado – PPA 2012-2015, cuja condução está a cargo de uma coordenação conjunta entre a Vice-Governadoria do

Estado e a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG/CE),⁶⁸ por meio da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão,⁶⁹ com apoio de equipes técnicas de outras Secretarias setoriais.

Cabe ressaltar que o governo do Estado pautou suas ações de gestão orçamentária na convergência com o projeto nacional do governo federal de melhor integração entre o planejamento e orçamento. A proposta orçamentária estadual de 2011, que deu origem ao PPA-P atual, teve, por exemplo, como pano de fundo o desenvolvimento de um formato de gestão pública por resultados, com foco na efetividade das políticas públicas e racionalização dos custos para a sociedade.

A própria metodologia do PPA cearense de 2008-2011 divergia do modelo atual de 2012-2015; enquanto que naquele havia a fórmula “programa / ação regionalizada / produto (quantidade regionalizada)”, neste que vige atualmente, tem-se “programa temático (setoriais) / objetivo / meta regionalizada e iniciativas de entrega de bens e serviços”. Buscava-se assim condicionar o ciclo da gestão pública, especialmente relacionado ao planejamento, orçamento e processos decisórios, aos objetivos e resultados a serem alcançados, e sua aferição se daria relacionando-os ao desempenho de programas e produtos (bens e serviços).

O período do PPA 2008-2011 foi marcado pelo aperfeiçoamento do modelo de gestão por resultados, por meio do exame da evolução dos indicadores estratégicos de governo e setoriais no âmbito de três eixos temáticos: (i) Economia para uma Vida Melhor; (ii) Sociedade Justa e Solidária; e (iii) Gestão Ética Eficiente e Participativa. Este formato permitiu indicar áreas de

⁶⁸ Dentre as atribuições da SEPLAG/CE destacam-se as seguintes: (i) definir as diretrizes gerais para o processo orçamentário estadual; (ii) coordenar o processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias Anuais (PLDO) e do orçamento anual do Estado; (iii) analisar as ações orçamentárias que compõem a estrutura programática dos órgãos e Unidades orçamentárias no exercício; (iv) fixar normas gerais de elaboração dos orçamentos estaduais; (v) definir parâmetros e referenciais monetários para a apresentação das propostas orçamentárias setoriais; (vi) analisar e validar as propostas setoriais; e (vii) consolidar e formalizar a proposta orçamentária estadual.

⁶⁹ Esta Coordenadoria tem as seguintes competências: (i) coordenar o planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações de governo e o orçamento público, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema Estadual de Planejamento; (ii) coordenar a definição de diretrizes estratégicas, em articulação com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica, para orientar a formulação das políticas públicas em nível setorial e do planejamento territorial do Estado, com foco no alcance de resultados; (iii) definir normas e metodologias para orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual na elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA); (iv) coordenar a elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento; (v) coordenar o processo de planejamento participativo e regionalizado e a avaliação e revisão do PPA; e (vi) monitorar os programas de governo e projetos prioritários.

atuação prioritária e setores estratégicos que precisavam avançar em seu desenvolvimento para garantia dos resultados definidos no plano de governo.

Ocorreu também o fortalecimento da integração do planejamento orçamentário ao estratégico, que possibilitou, de acordo com a percepção dos interlocutores entrevistados, obter melhores resultados por meio da projeção de cenários, levando-se em consideração indicadores macroeconômicos, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos.

Observa-se que a elaboração do PPA-P 2012-2015 foi de fato realizada de forma participativa, congregando representantes da sociedade civil e do Estado, por meio de amplo diálogo para construção de consensos, o que evidenciou uma forma alternativa de tomada de decisões e de rumos na deliberação acerca das políticas públicas estaduais.

O governo do Ceará acompanhou a nova metodologia adotada pelo Governo Federal para elaboração de seu PPA 2012-2015 (Lei nº 15.109/2012⁷⁰), no sentido de conferir caráter mais estratégico ao Plano, criando condições efetivas para a formulação, gestão e implementação das políticas públicas, por meio da criação de espaços de atuação no PPA e no orçamento que qualificam a interlocução com a sociedade civil. O binômio programa/ação que embasava os PPAs anteriores foi substituído por programas temáticos setoriais, objetivos e iniciativas. Definiu-se assim uma relação de complementaridade entre PPA e LOA, donde o plano tem como objetivo principal organizar a atuação do governo nos níveis estratégico e tático, e o orçamento, por sua vez, no nível operacional por meio de ações, que se tornaram uma categoria exclusiva dos orçamentos. Restou claro das entrevistas realizadas que houve no Estado um esforço (e preocupação), desde o início do novo mandato de governo, no qual este PPA foi elaborado, de separar plano (ou prática) de governo de plano (ou prática) de partido.

Foi com base neste histórico que a SEPLAG/CE norteou seus trabalhos para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, apresentado em 2011, levando em consideração, dentre outras, duas importantes premissas: (i) a de que o orçamento deveria ser visto como instrumento de viabilização do planejamento do governo; e (ii) que fosse dada a devida ênfase na análise pela finalidade do gasto da Administração Pública, transformando o orçamento em

⁷⁰ Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/PPA%202012-2015%20-%20LEI.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

instrumento efetivo de programação, de modo a possibilitar a implantação da avaliação dos programas e ações daí decorrentes.

Em conformidade com a Lei Estadual nº 15.109/2012, o PPA 2012-2015 estruturou-se em três tipos de programas: (i) temáticos setoriais, que se referem a um determinado assunto de política pública relacionado à atuação de cada Secretaria de governo, ou multisetoriais, cujos objetivos, metas e iniciativas são de responsabilidade de diversas Secretarias, sendo o gestor do programa um único órgão de governo; (ii) de gestão e manutenção, que abrangem um conjunto de ações destinadas ao apoio da atuação governamental; e, (iii) de serviços ao Estado, que possuem natureza finalística e pertencem a órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios.

Os gestores da Vice-Governadoria (coordenadores técnicos) decidiram por se articular com o que denominam de “sistemas de influência” da sociedade civil, isto é, grupos de interesse e de influência, em territórios de identidade (recorte territorial e regional). Ao ouvi-los, por meio de um processo dialógico, público e coletivo, podem identificar quais políticas melhor atendem as necessidades regionais, dentro dos limites de atuação governamental.

Levando tais aspectos em consideração, e com objetivo de incrementar a participação da sociedade civil na elaboração do PPA-P Estadual, oito macrorregiões de planejamento estadual e vinte microrregiões administrativas foram criadas. Em todo primeiro semestre do ano ocorre o programa de Capacitação de Mobilizadores Sociais, com intuito de fortalecer a estratégia de planejamento participativo e regionalizado no Estado. Em cada microrregião são organizadas Oficinas Regionais (espaços públicos deliberativos), que oportunizam o compartilhamento de ideias, experiências e expectativas e a vocalização de demandas pelos cidadãos. Com este recorte territorial, o governo do Estado objetiva privilegiar a identidade regional e facilitar a construção de consensos acerca de questões de interesse comum.

Como se verá adiante, identifica-se, em cada região, uma necessidade básica extraída do consenso dos grupos de influência para cada eixo temático de política posto em discussão. A partir desta priorização, programam-se ações básicas que são assumidas pelo próprio Vice-Governador como política pública e este se compromete publicamente pelo seu cumprimento.

Figura 1 - Macrorregiões de Planejamento - Ceará⁷¹

⁷¹ Ver Construindo o PPA Participativo e Regionalizado com Foco em Resultados – PPA 2008-2011. Disponível em: < http://www.pparticipativo.ce.gov.br/cadernos/caderno_rmf_web.pdf>. Acesso em 27 jun. 2013.

Dentre as orientações que marcaram a elaboração do PPA-P 2012-2015, podem se destacar as seguintes: (i) adoção pelo governo estadual do novo formato de metodologia proposto pelo governo federal, que confere ao PPA caráter estratégico, superando a condição de mero orçamento plurianual, com observância do preceito constitucional de estabelecer objetivos, diretrizes e metas; (ii) objetivo expresso de realizar um modelo de gestão por resultados ao apresentar indicadores estratégicos de governo e setoriais; (iii) apresentação dos “compromissos regionais” como mecanismos de construção de intersectorialidade e do compartilhamento das responsabilidades entre os diversos atores sociais; (iv) foco na eficiência, efetividade e eficácia quando da execução das políticas públicas; e (v) ampliação da participação social. Tais compromissos consistem em declarações governamentais para consecução das estratégias e acompanhamento do desenvolvimento das regiões do Estado, elaborados a partir do exame dos indicadores regionais e dos subsídios oriundos das oficinas do PPA-P.

A metodologia adotada para confecção do PPA 2012-2015 o estruturou em três dimensões: (i) estratégica, que trata das orientações de governo para o período do Plano, e compreende os eixos de governo e suas diretrizes, áreas temáticas,⁷² cenários econômico e fiscal (que embasam a execução dos recursos públicos), resultados e indicadores de governo e setoriais⁷³ e os compromissos e demandas regionais, colhidos e validados quando da consecução do processo participativo; (ii) tática, que define os rumos por meio dos programas,⁷⁴ objetivos, metas e iniciativas direcionadas ao alcance dos resultados; e, (iii) operacional, que se relaciona ao desempenho da ação governamental em termos de eficiência e se refere basicamente ao orçamento por meio de projetos, atividades e operações especiais, conforme ilustração abaixo.

⁷² Tratam dos grandes temas do PPA e, geralmente, coincidem com a atuação das Secretarias de Estado.

⁷³ Resultados setoriais referem-se às expectativas de resultados de cada Secretaria, enquanto que os indicadores setoriais consistem em um instrumento para auxiliar o monitoramento das ações e posterior avaliação da gestão.

⁷⁴ De acordo o Manual para Elaboração do PPA 2012-2015 os programas temáticos setoriais retratam a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas de cada Secretaria (gestora do programa) e se desdobram em objetivos e iniciativas. O objetivo trata do que se quer seja realizado a fim de alterar ou potencializar determinada condição ou situação da política, enquanto que a iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da execução de um conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias.

Figura 2 - Dimensões PPA 2012 - 2015 Ceará⁷⁵

De acordo com o Manual para Elaboração do PPA-P do Ceará 2012-2015, este teve sua confecção orientada pelos seguintes princípios: (i) gestão por resultados, pautada no compromisso do governo de prestar contas à população dos efetivos resultados realizados no período; (ii) participação social, como instrumento de interlocução direta entre Estado e sociedade com vistas ao incremento da efetividade das políticas públicas; (iii) incorporação da dimensão territorial na alocação dos recursos públicos (investimentos) levando-se em consideração as especificidades e necessidades de cada região do Estado; (iv) foco na execução das políticas públicas; (v) estabelecimento de parcerias com o governo federal, municípios, iniciativa privada e sociedade civil para alcance dos objetivos traçados; (vi) foco na efetividade, compreendida como a capacidade de alterar a realidade para melhor; (vii) foco na eficácia, no sentido de entregar bens e serviços públicos adequados à população no tempo e lugar apropriados; e (viii) aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente na priorização de investimentos.

⁷⁵ Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/apresentacaoPPA-2012-2015.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2014.

No entanto, deve-se destacar que tais diretrizes já eram adotadas desde 2008, de acordo com o estabelecido no artigo III, inciso 3º, da LDO (Lei nº 14.201/2008⁷⁶), que tratava da elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2009, e dispunha o seguinte:

III – GESTÃO ÉTICA, EFICIENTE E PARTICIPATIVA – adotar instrumentos que possam conferir transparência às ações de Governo, seja no relacionamento com os meios de comunicação, no diálogo com representações da sociedade, ou nas relações com os poderes constituídos; estabelecer uma relação governo/sociedade, aperfeiçoando o processo democrático, com novos espaços de participação e negociação na formulação e controle das políticas públicas, garantir a transparência, a ausculta à população com o canal de acesso ao Governo por meio da Ouvidoria do Estado e comunicação oficial para publicizar a ação de governo e esclarecer o cidadão; potencializar a utilização da Internet como instrumento de divulgação das ações e prestação das contas do Governo e como espaço de interação entre governo-sociedade; cumprir o ciclo do planejamento, monitoramento e avaliação com foco no modelo de Gestão por Resultados – GPR; modernizar a gestão, com redesenho de processos, informatização dos serviços, integração de sistemas de tecnologia da informação e telecomunicações e implantar a rede de banda larga para cobertura a todos os municípios cearenses; manter a Mesa Estadual de Negociação Permanente com os servidores, promover ações de capacitação de servidores; modernizar o sistema de arrecadação, visando aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, com investimentos estratégicos na área de tecnologia, aplicação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização, objetivando o aumento da receita tributária; racionalizar e controlar a qualidade dos gastos, na área do custeio administrativo e das despesas finalísticas, perseguindo elevar a capacidade de investimentos e ampliar os resultados de governo.

Parágrafo único. As prioridades e metas de que trata o caput deste artigo serão apresentadas de forma regionalizada no projeto de lei orçamentária para 2009, considerando a consulta à sociedade bem como aos Conselhos Deliberativos que se fará realizar em oficinas regionais e no Fórum Estadual de Gestão do PPA 2008-2011.

E ainda de acordo com o artigo 4º, inciso III, do mesmo diploma legal, a participação social deveria ser permanente em todo o ciclo de gestão do PPA e dos orçamentos anuais como instrumento de interação entre Estado e o cidadão para aperfeiçoamento das políticas públicas.⁷⁷

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/LDO/2009/LDO-2009.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

⁷⁷ A título de ilustração, a LDO de 2005 (Lei nº 13.514/2004) já estabelecia em seu artigo 2, inciso IV: “IV - CEARÁ ESTADO A SERVIÇO DO CIDADÃO - avançar na gestão pública, ampliando a participação social, inclui a reforma e modernização do Estado, buscando formas de internalizar o desenvolvimento sustentável e suas estratégias nas políticas de governo, por meio de um novo modelo de gestão integrada, articulando, de maneira transversal, as diferentes áreas setoriais em que se dividem as estruturas governamentais. Esta ação está voltada para uma gestão compartilhada e participativa e para o aperfeiçoamento e qualificação da rede de prestação de serviços públicos, combinando com uma reestruturação institucional, descentralização e integração regional, mediação política, planejamento, finanças e controle”. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/LDO/2005/LDO2005_DOE.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2013.

A LDO de 2012 (Lei nº. 14.983/11⁷⁸) estabelece, em seu artigo 2º, que as prioridades e metas da Administração Pública Estadual, para o referido exercício, seriam aquelas constantes na Lei do Plano Plurianual 2012-2015, e que deveriam observar algumas diretrizes e objetivos estratégicos, tais como:

III – no eixo Governo Participativo, Ético e Competente, orientado para a prática da boa gestão governamental, destacam-se o aperfeiçoamento da gestão por resultados, valorização da participação social e valores éticos, pautado ainda em orientações técnico-normativas e legais, com expressões e fundamentos na democracia e transparência, favorecendo o desenvolvimento humano com sustentabilidade. Essas premissas serão potencializadas pelo aperfeiçoamento da relação entre governo e sociedade, aperfeiçoamento da articulação e cooperação do Governo Estadual com outros poderes e níveis de governo, pelo aperfeiçoamento da política de gestão de recursos humanos, e pela captação de recursos financeiros para concretização das metas de governo estabelecidas.

§1º A Lei do Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual de 2012 deverão observar, ainda, os compromissos definidos em reuniões com as lideranças representativas das microrregiões de planejamento do Estado, bem como as resoluções aprovadas nos Conselhos Deliberativos de políticas setoriais.

Além disto, dispunha o artigo 3º que a elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA e LOA) bem como sua execução, deveriam atender aos seguintes princípios:

I - gestão com foco em resultados: perseguir resultados e indicadores de governo que representem compromissos com a população e que estejam alinhados com os resultados setoriais, buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade dos programas e projetos;

II - enfoque regional: descentralização das ações do Governo para melhorar a oferta e gestão dos serviços públicos e estimular o desenvolvimento territorial, buscando a interiorização e a distribuição equitativa da renda e riqueza entre as pessoas e regiões;

III - a participação social: permanente em todo o ciclo de gestão do PPA e dos orçamentos anuais como instrumento de interação Estado e o cidadão para aperfeiçoamento das políticas públicas; [...]

Neste diapasão, o processo de gestão participativa para articular o PPA-P cearense de 2012 – 2015 compreendeu as seguintes fases:

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/LDO/2012/LDO%202011.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

- (i) organização de oficinas regionais com intuito de priorizar as ações e indicações de temas estratégicos para construção de compromissos regionais que buscassem o desenvolvimento de cada região;
- (ii) realização de processo preliminar de concepção/elaboração técnica dos compromissos regionais a serem implementados pela SEPLAG/CE, fundamentada nos indicadores e propostas das oficinas, e encaminhamento às setoriais envolvidas para análise e definição de ações para as quais cada Secretaria poderia contribuir com o compromisso;
- (iii) construção da intersetorialidade por meio da elaboração da matriz intersetorial dos compromissos regionais e de indicadores, da definição dos parceiros e pactuação a nível estadual e municipal;
- (iv) realização de reunião com os Conselhos de gestão de políticas públicas a nível estadual;
- (v) acompanhamento da tramitação do projeto de lei do PPA junto à Assembleia Legislativa;
- (vi) organização do Fórum Estadual de Planejamento Participativo com a entrega do Caderno do PPA relativo ao período do plano; e,
- (vii) monitoramento e avaliação do PPA Participativo e Regionalizado.

Neste processo, formam-se parcerias, dividem-se responsabilidades e oportunizam-se espaços públicos para que os interessados possam dialogar, decidir, pactuar e construir consensos acerca de quais questões merecem ser objeto do plano e, por conseguinte, da ação de governo.

Os objetivos estratégicos de governo são definidos levando-se em consideração os compromissos assumidos durante o processo eleitoral, que representam os anseios da população e que se traduzem nos resultados estratégicos que devem ser alcançados pelo governo, nas áreas econômica, social e de gestão.

O processo participativo é dividido em duas dimensões: (i) participativa e regionalizada e (ii) institucional.⁷⁹ Na primeira, interagem as regiões, por meios de seus cidadãos, representantes do setor privado, do governo local e dos Conselhos de Políticas Públicas, enquanto que na segunda, realiza-se a análise para incorporação das prioridades regionais ao conteúdo programático das áreas setoriais.⁸⁰

A estratégia participativa de gestão do planejamento governamental se dá pela identificação e pactuação das prioridades regionais por meio de encontros regionais (oficinas) promovidos pela equipe de governo com o intuito de oportunizar, em espaços públicos de diálogos, a participação da população no processo de tomada de decisões acerca das questões que afetam sua vida na região (ou município) onde residem.

A participação social é oportunizada em tais encontros regionais, conhecidos também como reuniões de sensibilização e mobilização, organizados nas oito macrorregiões de planejamento do Estado da seguinte maneira: (i) realização da 1ª Oficina para elaboração de propostas de ações regionais; (ii) realização da 2ª Oficina, para priorização e pactuação das propostas regionais; e (iii) organização de um Fórum Estadual que permite a validação das propostas por macrorregião.

⁷⁹ O ciclo de elaboração do PPA 2012-2015 teve a seguinte programação em 2011: 1. definição da base conceitual do PPA (7/04 a 31/05); 2. definição e adaptação do sistema SIOF (11/04 a 19/06); 3. viagens do PPA Participativo (31/05 a 22/07); 4. elaboração do PPA pelas Setoriais (13/06 a 26/07); 4.1. apresentação da metodologia do PPA e do calendário das Oficinas (10/06); 4.2. realização das Oficinas para elaboração dos Programas do PPA com as Setoriais e demais Órgãos (13/06 a 27/06); 4.2.1. realização das Oficinas com as Setoriais (13/06 a 22/06); 4.2.2. realização das Oficinas com os Poderes Judiciário e Legislativo (27/06); 5. abertura do sistema para as Secretarias vinculadas – elaboração do PPA (20/06 a 26/07); 6. elaboração e correções dos programas temáticos setoriais e de gestão (20/06 a 26/07); 7. inserção das demandas do PPA Participativo (20/06 a 26/07); 8. análise da programação do PPA (programas temáticos setoriais e de gestão) (20/06 a 05/08); 9. reajustes e consolidação do PPA (08/08 e 09/08); 10. finalização do PPA (trâmites do Projeto de Lei) (12/09 a 16/09); 11. publicação de exemplar e preparação de apresentação para a Assembleia Legislativa (19/09 a 29/09) e, 12. envio do PPA para a Assembleia Legislativa (30/09).

⁸⁰ A título de exemplo, para a elaboração do PPA-P 2008-2011, foram realizados, em 2007, 13 encontros regionais e um Fórum Estadual mobilizando representantes dos 184 municípios cearenses. Em 2008, já na etapa de socialização do PPA e discussão das prioridades para o orçamento do ano seguinte, realizaram-se 14 oficinas regionais e um Fórum Estadual com a participação de representantes do setor público e da sociedade civil. Ao todo foram 21 oficinas regionais, com a participação de mais de 1800 cidadãos. Para elaboração do PPA-P 2012-2015, diversos encontros foram realizados durante o período para sensibilizar a população e convidá-la a participar, como por exemplo, os 10 encontros realizados pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE em parceria com o SEBRAE, e o Fórum Estadual do PPA Participativo e Regionalizado, organizado pela SEPLAG e Vice-Governadoria do Estado. Foram realizadas ainda 17 Oficinas Regionais de Planejamento Participativo no período de junho/julho de 2011 e que envolveu cerca de 4.700 pessoas.

No processo de formatação do PPA-P, a participação social organiza-se em oito macrorregiões do Estado pelo menos nas seguintes fases: (i) reuniões de sensibilização e mobilização dos atores sociais, com vistas a construir a representatividade dos diversos segmentos de cada região a exemplo do Poder Público Municipal, empresários, movimentos sociais, entidades sindicais, conselhos, ONGs, e entidades religiosas para participar do processo de elaboração do plano; (ii) realização de duas oficinas consecutivas, a primeira para se ouvir a sociedade sobre temas críticos (problemas e potencialidades) e construir propostas de ações regionais, e a segunda para sua escolha daquelas demandas prioritárias; e (iii) organização do Fórum Estadual onde se validam as propostas selecionadas por macrorregião e se apresenta a versão preliminar do PPA-P.

O processo de priorização de políticas públicas setoriais em cada região é subsidiado pelos diálogos coletivos e exame da realidade local com base em indicadores regionais previamente apresentados (resultantes das oficinas), bem como por demandas (propostas de ações) consolidadas em eventos participativos.

O governo disponibiliza mobilizadores regionais, geralmente técnicos e assessores das Secretarias, que desenvolvem durante as etapas deliberativas ações de apoio à estratégia governamental transmitindo conhecimentos teóricos e práticos sobre os conceitos, procedimentos e formas de atuação a fim de subsidiar e munir os envolvidos das informações relevantes da atuação do governo. Informam ainda os instrumentos à disposição dos cidadãos para que haja mobilidade social e articulação política por meio de um processo colaborativo gerador de capital social. Desempenham assim papel de facilitadores dos diálogos para a construção de consensos.

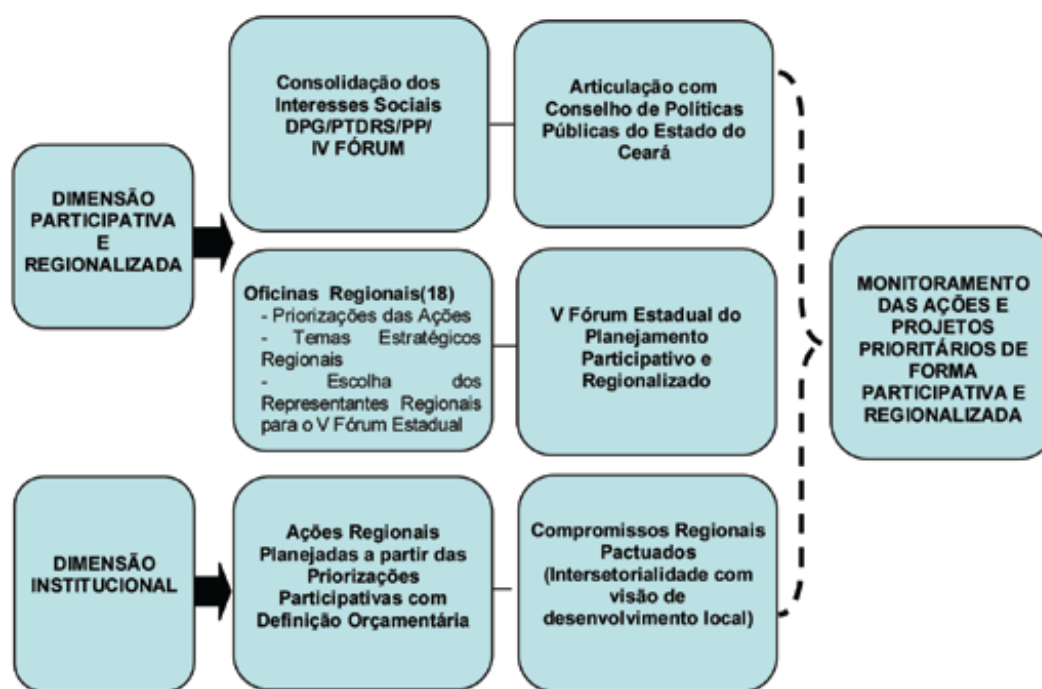
Documentos específicos também são disponibilizados nas plenárias territoriais como ferramenta metodológica para garantir maior legitimidade ao processo, orientar os participantes sobre os procedimentos e etapas da gestão participativa e regionalizada para elaboração do plano, além de apresentar subsídios para os diálogos acerca dos temas que serão postos em pauta e sugeridos como prioridades para ações de políticas públicas setoriais de cada região.

Os diálogos são realizados em espaços organizados e disponibilizados geralmente pelo Estado. As partes envolvidas são separadas em salas por tema. Há a facilitação de diálogo

conduzidas por pessoas indicadas pelo governo. Identificam-se pontos de consenso que integram posteriormente um documento que identifica as prioridades por segmento, e que orientam, em seguida, o planejamento do Estado na elaboração de suas diretrizes para o período de quatro anos.

Promove-se nestes encontros a opção de atuação voltada para uma gestão social mais participativa para lidar com assuntos públicos que afetam a vida da população. Nas oficinas regionais realizadas em 2011 para elaboração do PPA-P 2012-2015 cearense, foram indicadas dez propostas relacionadas às necessidades de cada região que, aliadas aos indicadores da realidade de cada uma delas, serviram de subsídio para a construção dos “compromissos regionais” do governo que foram incluídos posteriormente no plano. Tais compromissos evidenciam uma questão problema ou uma potencialidade. Expõem os temas de interesse da região (macrorregião), de caráter social e econômico, que fundamentam as demandas sociais, e que são posteriormente incorporados no PPA por meio dos objetivos, metas e iniciativas.

Figura 3 - Organograma das Etapas PPA-P 2012 - 2015⁸¹



⁸¹ Disponível em:

<http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1884&Itemid=1697>. Acesso em: 15 jul. 2014.

As oficinas regionais, coordenadas em conjunto pela Vice-Governadoria do Estado e SEPLAG/CE, proporcionam a participação ativa de diversos atores sociais e representações de segmentos variados da sociedade civil. Servem para identificar os eixos de política que têm a capacidade de virarem programas temáticos setoriais e definir as linhas macro de contextualização do setor que abrigará os resultados setoriais e indicadores.

Os consensos obtidos nos encontros regionais (oficinas) são consolidados pela SEPLAG/CE, que cuida da priorização e pactuação das demandas articulando as indicações da sociedade e os objetivos de cada Secretaria, para posteriormente serem incorporados ao Plano por meio dos objetivos, metas e iniciativas (ações da LOA). Todo este material é então sistematizado para em seguida ser enviado à Assembleia Legislativa.

No que toca aos prazos, o projeto de lei do plano plurianual participativo deve ser entregue à Assembleia Legislativa até o dia 30 de setembro do 1º ano de cada mandato governamental, devendo ser votado até o dia 31 de dezembro, do mesmo ano. Nos anos seguintes, organizam-se encontros regionais para revisá-lo, e conforme for o caso, ajustá-lo às novas circunstâncias internas e externas da conjuntura política, social e econômica por meio da alteração, exclusão ou inclusão de um programa a partir dos processos de monitoramento⁸² e avaliação do mesmo. Busca-se com isso examinar o que já foi feito, ajustar desacertos e melhorar algo que ainda esteja possivelmente por ser realizado. Trata-se de uma das principais ferramentas de gestão para correção de desvios e mensuração do desempenho governamental.

Simultaneamente às plenárias regionais, oferecem-se canais de atendimento *online* e por telefone para que qualquer cidadão possa contribuir com a construção do Plano Plurianual.

Vale destacar que o governo do Estado optou para o PPA 2012-2015 pela adoção de um formato de gestão pública por resultados por meio da qual se almeja alcançar a efetividade na consecução das políticas públicas, racionalizando os custos e reforçando a interlocução entre Estado e sociedade civil. Ao se definirem a finalidade, impactos desejados e consequências da

⁸² Entendidos como um processo de aprendizagem que requer mecanismos de *feedback* por meio dos quais informações podem ser processadas e tornadas operacionalizáveis. Além disso, o monitoramento, por meio do acompanhamento contínuo da execução das ações, levando-se em consideração as estratégias contidas no plano de governo, contribui inclusive para a continuidade do processo participativo.

ação de governo alinham-se os processos decisórios de planejamento e de estruturação do orçamento aos objetivos e resultados propugnados. O governo procede a aferição dos resultados estratégicos previamente definidos no plano relacionando desempenho dos programas/produtos às metas estabelecidas. Para tanto, definem-se indicadores para os programas setoriais que servem de parâmetro para a avaliação das políticas públicas, revisão dos programas, ações e produtos, conforme for o caso, e alocação dos recursos.

Dispõe o artigo 9º da Lei nº 15.109/2012, que institui o presente PPA, que suas revisões, monitoramento e avaliação constituem-se instrumentos essenciais para orientar:

a atuação governamental por meio dos programas e projetos adotados, possibilitando o realinhamento das intervenções realizadas, e implicando, cada vez mais na renovação das estratégias adotadas para o alcance dos resultados pretendidos.

No Ceará, ocorre o monitoramento contínuo da execução físico-financeira das ações e dos programas do PPA-P em encontros de revisão com periodicidade anual, nas macrorregiões e territórios de identidade. Tais assembleias (oficinas regionais e fóruns estaduais do PPA) são realizadas durante o exercício e permitem aos gestores públicos prestar contas à população, em diversos meios de comunicação, dos resultados das ações e projetos prioritários que têm sido efetivamente implementados. Funcionam desta maneira como instâncias de controle social.

No Ceará, o próprio Vice-Governador participa de tais eventos, juntamente com seus Secretários, e fica responsável pelo retorno à população com a prestação de contas (*feedback*) daquilo que foi planejado no PPA com o que foi efetivamente realizado. Este processo tem sido bem recebido pelos participantes em especial quando veem que suas demandas foram atendidas (no todo ou em parte).

Esta iniciativa faz com que os atores sociais que se dispuseram a participar desde o início não fiquem frustrados, sentem-se respeitados e desejosos de continuar engajados no processo. Percebem assim na prática que sua atuação não foi em vão.

Elaboram-se para tais encontros documentos específicos que apresentam os resultados do processo participativo estruturados geralmente em três tópicos complementares e articulados

entre si: (i) o primeiro apresenta a abordagem das diretrizes estratégicas por eixos da política de governo; (ii) o segundo descreve como o processo de fortalecimento da participação social e da regionalização das políticas públicas foi implementado, além da metodologia participativa adotada para elaboração do plano, sistematizada em duas partes, uma associada às escolhas dos temas estratégicos para as regiões que fundamentaram os compromissos regionais e outra ligada às análises de demandas regionais e de priorização de ações para orientar a ação pública programática; e (iii) o terceiro apresenta o próprio plano devidamente consolidado, com enfoque específico em cada macrorregião, com o compromisso regional, os programas setoriais e respectivas metas a serem realizadas no período do PPA-P.

A Lei nº 15.109/2012, que trata do PPA 2012-2015, estabelece em seu artigo 11, *caput* e parágrafos primeiro e segundo, que o PPA deve ser monitorado sistematicamente para averiguação do cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos principais programas temáticos setoriais de governo. Cabe à SEPLAG/CE definir os prazos, diretrizes e orientações técnicas que norteiam este acompanhamento.⁸³ A prestação de contas à sociedade civil deve ser feita anualmente em eventos organizados pelo Poder Público para tal fim com a participação das representações das macrorregiões de planejamento.

Consoante ao artigo 12, do mesmo diploma legal acima indicado, com objetivo de facilitar este processo e conferir maior transparência às atividades desempenhadas pelo governo, o Poder Executivo deve enviar à Assembleia Legislativa, até 30 junho de 2014 e 30 de junho de 2016, relatório de avaliação do plano, respectivamente aos biênios 2012-2013 e 2014-2015. Este relatório compõe-se da avaliação do(s): (i) desempenho das áreas temáticas correspondentes às áreas finalísticas de governo, tendo como base resultados e indicadores setoriais; (ii) comportamento e evolução das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano; (iii) principais programas temáticos setoriais, considerando o cumprimento das metas e iniciativas que contribuíram para o alcance dos objetivos e dos resultados qualitativos alcançados; e do (iv) demonstrativo da execução física e financeira acumulada até o exercício de envio da avaliação do PPA, de que trata o *caput* deste artigo, de forma regionalizada, por Eixo de Governo, Área Temática e Programas.

⁸³ A SEPLAG/CE dispõe de instrumentos e mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas e projetos que permitem a tomada de decisões. Dentre estes, estão os sistemas informatizados SIOFweb e WebMapp, que viabilizam também o controle físico e financeiro das ações governamentais.

O relatório de avaliação do PPA 2012-2015, para o biênio 2012-2013,⁸⁴ apresentou os resultados do período compreendido entre 2007 e 2013 e a evolução de indicadores para cada eixo estruturante de política.⁸⁵ Verifica-se por meio desta análise temporal e de resultados o possível incremento ou não dos índices na entrega dos bens e serviços à sociedade civil e ao próprio Estado. Apreciam-se assim os indicadores para aferição da melhora da qualidade na aplicação dos recursos públicos.

Em especial, há neste relatório de avaliação, relativo ao eixo – Governo Participativo, Ético e Competente, **um indicador relativo à participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas que mede o percentual de execução orçamentária das ações regionais planejadas,**⁸⁶ que foram objeto dos consensos construídos a partir da dinâmica dialógica e deliberativa junto à sociedade civil. Para o período acima mencionado tem-se o seguinte quadro:

Tabela 8: Indicador cearense acerca do percentual de execução orçamentária das ações regionais planejadas⁸⁷

Participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas (desempenho)							
Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Percentual de execução orçamentária das ações regionais planejadas	77,3	76,3	70,4	83,4	74,5	87,3	88,5

Observa-se que o percentual de realização via ação orçamentária dos consensos construídos a partir da dinâmica de diálogos públicos, deliberativos e posteriormente incorporados ao PPA-

⁸⁴ Relatório de avaliação PPA 2012-2015 Biênio 2012-2013, Fortaleza, abril de 2014. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Avaliação_do_Plano_Plurianual_2012-2015.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014.

⁸⁵ São eles: 1. Sociedade Justa e Solidária, 2. Economia para uma vida melhor, e 3. Governo Participativo, Ético e Competente.

⁸⁶ Relatório de avaliação PPA 2012-2015 Biênio 2012-2013, p. 42.

⁸⁷ Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Avaliação_do_Plano_Plurianual_2012-2015.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014.

P tem crescido ao longo dos anos, coadunando-se com a proposta do governo de alinhar planejamento participativo e orçamento para formatação e execução das políticas públicas.

Verificou-se também que no texto do PPA 2012-2015 foram incorporados pelo governo os consensos resultantes da participação social e regionalizada como orientadores da ação pública programática (compromissos regionais).

Trata-se de um importante indicador de efetividade da participação e seu exame possibilita observar uma melhora ao longo de 7 anos no percentual de atendimento das demandas sociais que ingressaram no PPA-P e que foram realizadas via execução orçamentária.

A revisão do PPA 2012-2015 realizada este ano de 2014, e novamente em 2016, busca avaliar as áreas temáticas relativas às áreas finalísticas de governo com base em seus indicadores de resultados, os principais programas temáticos setoriais, levando-se em consideração o cumprimento das metas e iniciativas que contribuíram para o atingimento dos objetivos e dos resultados qualitativos obtidos, e o cumprimento dos compromissos regionais eleitos. Consoante ao Manual de Revisão deste PPA⁸⁸, novos programas podem ser incluídos ou excluídos dos já existentes, desde que previamente analisada a pertinência pela SEPLAG/CE, com a consequente autorização legal junto à Assembleia Legislativa.

Observou-se a partir das entrevistas realizadas a preocupação (e intenção) do governo em aperfeiçoar mecanismos e instrumentos de gestão democrática, como controle eficiente dos programas e indicadores de governo, com intuito de permitir a tomada de decisão mais consistente no âmbito da Administração Pública Estadual e proporcionar o incremento do controle social exercido pela sociedade civil. Reconhece-se que embora muitas informações estejam disponíveis ao público, o formato de sua publicização não é “amigável” ao cidadão para realização de análises (fragilidade reconhecida).

A SEPLAG/CE tem desempenhado papel fundamental na formulação, coordenação e implementação de políticas públicas via planejamento e na busca pelo aprimoramento da governança pública por meio de processos mais transparentes, participativos e eficientes.

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Manual-PPA-20122015.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2014.

Neste sentido, consolida-se no Estado o Sistema Estadual de Planejamento orientado para a gestão pública por resultados e para elaboração e acompanhamento dos instrumentos de planejamento e das peças orçamentárias.

Com isso, almeja-se basicamente disponibilizar informações atualizadas aos gestores públicos para tomada de decisões futuras, permitir à sociedade civil ter ciência dos resultados já obtidos e promover o alinhamento entre a atividade de planejamento plurianual com a programação da ação governamental, em especial aquela exposta na LOA e na LDO.

O planejamento governamental articulado com a participação da sociedade civil tem contribuído para a racionalização e aumento da transparência na aplicação dos recursos públicos, pois é orientada para atender a realidade das regiões e suas demandas locais (propostas de ação), consolidadas nos eventos participativos, e para o aprimoramento do desempenho da gestão pública assegurando-se que os programas estejam alinhados com as estratégias de governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos.

Consoante aos objetivos da gestão deste PPA, o atual governo identifica que as políticas públicas a serem executadas demandam a formulação e o fortalecimento de um formato de gestão do PPA mais colaborativo e participativo, que possibilite o monitoramento dos objetivos, metas e iniciativas dos programas (essencialmente daqueles temáticos setoriais), de modo a assegurar que se realizem as dimensões estratégicas do planejamento e da própria ação governamental.

O objetivo final, conforme relatado nos depoimentos, foi justamente prover o Estado do Ceará das condições essenciais para que se aprimore a qualidade de sua gestão pública por meio de uma sociedade sustentável e participativa. Esta proposta foi devidamente corroborada na própria Mensagem do Governo de apresentação do PPA 2012-2015 na qual ressalta que o diferencial deste Plano é: “dialogar com a sociedade, partindo de suas realidades regionais, construir juntos os rumos e o futuro das regiões, num debate caloroso de ideais, opiniões e consensos”.⁸⁹

⁸⁹ Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Livro%20I_Mensagem_Governo.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.

Entretanto, como relatado pelos próprios gestores entrevistados, reunir pessoas para participar é fácil, pois são muitas as circunstâncias que contribuem para isto, desde o desejo de saciar uma oportunidade inédita de dialogar com o governo e seus representantes, realizar um dever cívico ou mesmo somente para conseguir um lanche; difícil, no entanto, é saber qual o destino que será dado às informações obtidas. Como manter o compromisso do gestor com o processo e com o que fora planejado e acordado? Como tornar os desejos da população em realidade por meio da ação de governo?

O grande desafio noticiado de forma unânime nas entrevistas no Ceará foi no sentido de fazer com que as pessoas encontrem sentido na participação social. E para isso, entendem os gestores, e muitos cidadãos com os quais tivemos oportunidade, mesmo que de maneira informal, de conversar, que uma solução passa necessariamente pela prestação de contas pelo governo com a precípua apresentação de resultados concretos daquilo que foi objeto de deliberação pública junto à sociedade.

Apesar das dificuldades relatadas e observadas, o processo de planejamento participativo para elaboração do PPA-P cearense tem contribuído para a ampliação potencial da capacidade política e cívica dos cidadãos, ao oportunizar espaços públicos para que dialoguem junto ao governo acerca de questões, desejos e políticas regionais. Além disso, o governo tem delegado e compartilhado poder com a população para o processo de formatação de políticas públicas. Os resultados dessa interlocução entre Estado e sociedade civil tem integrado o Plano, sua execução tem sido definida em orçamento e alguns têm sido mesmo aferidos mediante indicadores identificados nos relatórios de avaliação.

4.4.2 Plano Plurianual Participativo – Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul é reconhecido pelo pioneirismo no incentivo à participação social na gestão pública e pela tradição associativa de seus cidadãos bastante enfatizada na dinâmica do OP que funciona no Estado há mais de vinte anos. A cidade de Porto Alegre foi a primeira a implementar esta experiência orçamentária em 1989, que a partir de 2006, passou a

fazer parte do que ficou conhecido no Estado como processo de Participação Popular e Cidadã – PPC.⁹⁰

Verificou-se nas diversas mensagens do Governador, de 2011 a 2014, direcionadas à Assembleia Legislativa para apresentação do PPA a tônica em se identificar as necessidades e as condições para “(re)construir o Estado necessário à promoção do desenvolvimento sustentável que promova equidade social, regional e participação popular e cidadã”.⁹¹

A proposta de colocar os instrumentos de planejamento governamental, do Plano Plurianual à Lei Orçamentária, em processos participativos ocorreu no governo estadual no mandato de 2011-2014 quando foi criado um sistema de participação cidadã para incrementar as possibilidades de que qualquer cidadão, organizado ou não em grupos ou movimentos, pudesse participar ativamente das decisões sobre os destinos do Estado.

Atualmente, o Estado conta com um Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI),⁹² que abrange a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Social (SEPLAG/RS), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Gabinete Digital, Gabinete do Vice-Governador, dos Prefeitos e de Relações Institucionais.

De acordo com inciso III, do artigo 14 e o artigo 24, ambos da Lei Estadual nº 13.601, de 01 de janeiro de 2011⁹³, que trata da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG/RS) tem as seguintes atribuições:

Art. 14 - O Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul terá a seguinte estrutura organizacional básica:

⁹⁰ O regimento interno do processo de participação popular e cidadã para elaboração do orçamento estadual 2014 encontra-se disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/Regimento-Interno.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2014

⁹¹ Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2012. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo/2858/Mensagem-do-Governador>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

⁹² Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/>>. Acesso em: 08 maio 2014. O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) foi agraciado, em 2013, com o primeiro lugar no prêmio das Nações Unidas ao Serviço Público, na categoria correspondente à ação de melhorar a participação cidadã nos processos de decisões públicas por meio de mecanismos inovadores.

⁹³ Disponível em: <<http://www.portaldeacessibilidade.rs.gov.br/uploads/1295351467Leix13.601xdex01xdexjaneiroxdex2011xNovasxSecretarias.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2014.

III - Governadoria do Estado:

a) Casa Civil; b) Casa Militar; c) Procuradoria-Geral do Estado; d) Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; e) Secretaria-Geral de Governo; f) Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento; g) Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; h) Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital; i) Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas.

Art. 24 - Compete à Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã:

I - coordenar a elaboração e exercer o monitoramento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária anual;

II - promover estudos e pesquisas socioeconômicos;

III - fortalecer a capacidade regulatória do Estado;

IV - coordenar as relações do Governo com a comunidade, estimulando a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução do Orçamento e das políticas públicas, promovendo as relações comunitárias dos diversos órgãos do Governo;

V - apoiar o planejamento de ações do Governo, incluindo a instituição de metas e indicadores;

VI - produzir e analisar estatísticas e dados.

Dois órgãos importantes da gestão estadual integram a estrutura da SEPLAG/RS, Gestão e Participação Cidadã e a auxiliam no desenvolvimento de suas atividades:

(a) Departamento de Participação Popular e Cidadã (DEPARCI), que tem, dentre outras, as seguintes atribuições: (i) coordenar relações de participação da Administração Pública Estadual com a comunidade; (ii) coordenar o Sistema Estadual de Participação Popular Cidadã; (iii) **coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas**; (iv) estimular as relações comunitárias dos diversos órgãos da Administração Pública Estadual; e (v) desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação; e,

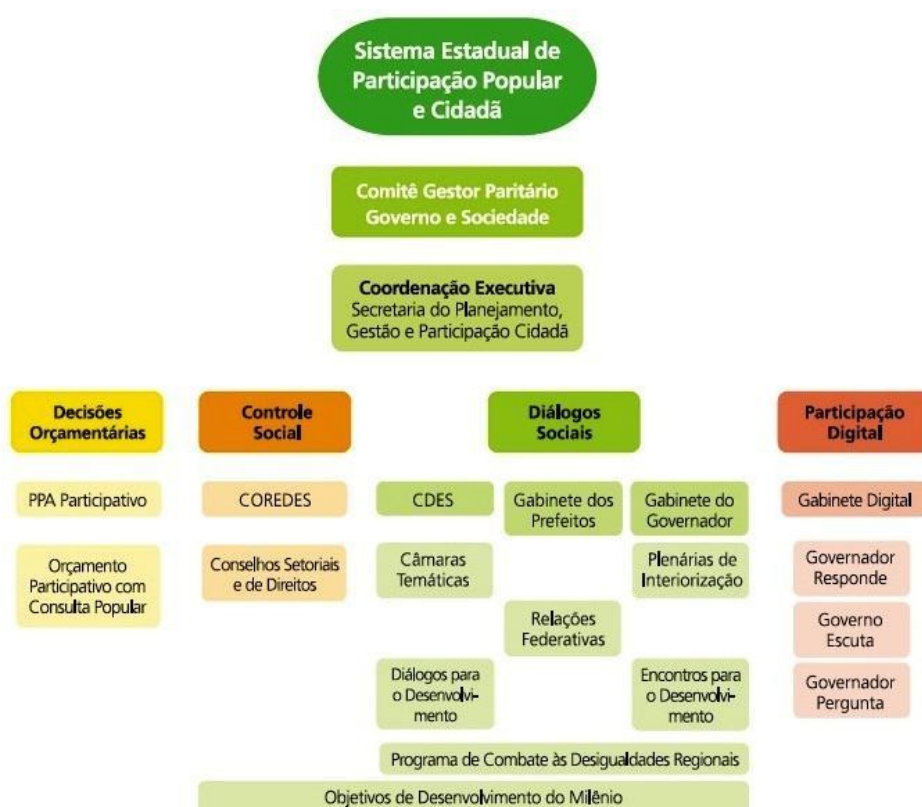
(b) Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), ao qual compete, dentre outras, as seguintes atribuições: (i) **coordenar a elaboração, monitoramento e avaliação do plano plurianual**, do plano de desenvolvimento regional e dos planos regionais; (ii) coordenar a elaboração da proposta de mensagem anual do Governador do Estado à Assembleia Legislativa; (iii) instituir metas e indicadores em apoio ao planejamento de ações do Governo; e (iv) promover mecanismos de avaliação da Administração Pública Estadual.

Consoante disposições do artigo 2º, do regimento interno do processo de Participação Popular e Cidadã - PPC a elaboração da peça orçamentária estadual de 2014, aberta a toda sociedade,

é coordenada pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), que são representados pela Coordenação Estadual da Participação Popular e Cidadã formada por oito pessoas, de forma paritária, indicada pelos seus dirigentes.

O SISPARCI, que busca aprofundar a democratização do Estado e da vida pública no Rio Grande do Sul, foi instituído pelo Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012 e adota o seguinte formato:

Figura 4 - Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã - SISPARCI / RS⁹⁴



Por meio do SISPARCI, o governo do Estado abre-se ao diálogo com a sociedade civil para elaboração da peça orçamentária. Os cidadãos têm a oportunidade de indicar em audiências públicas regionais, assembleias e fóruns suas necessidades, para, em seguida, selecionar por

⁹⁴ Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo/2858/Mensagem-do-Governador>>. Acesso em: 10 jul. 2014. Em 2013, o Decreto estadual nº 53.336 criou o Grupo de Trabalho (GT) que integra o sistema estadual de participação popular e cidadã e tem a finalidade de elaborar proposta de regimento interno para o funcionamento do Comitê Paritário do Sistema.

votação aberta a todos as prioridades (políticas públicas) que devem ser incluídas no projeto de LOA. Objetiva-se, com isso, coordenar de forma sistêmica os processos participativos, propiciando que os diversos atores envolvidos possam, de maneira articulada, interagir no processo de tomada de decisão quanto ao planejamento, aplicação dos recursos públicos, formatação e avaliação de políticas públicas.

Os COREDES, criados em 1994 (Lei Estadual nº 10.283, 17 de outubro de 1994 e Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994⁹⁵), consistem em um espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, por meio da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias de desenvolvimento para o Estado. Tem por objetivos formular e executar estratégias regionais, avançar a participação social combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública, incentivar a construção de espaços públicos de controle social e difundir a filosofia e prática cooperativa de se realizar as ações em parceria.

O CDES gaúcho é um espaço público composto por diversos segmentos da sociedade destinado ao exame, diálogo, construção de consensos e proposição de diretrizes voltadas ao desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável. É órgão consultivo do Governador, composto de 90 membros da sociedade civil e 12 Secretários de Estado convidados, que se reúnem a cada dois meses e cujos mandatos dos conselheiros, que realizam trabalho voluntário, são de dois anos, passíveis de recondução. O CDES-RS auxilia na ampliação da escuta social acerca das questões relevantes para o desenvolvimento regional.⁹⁶

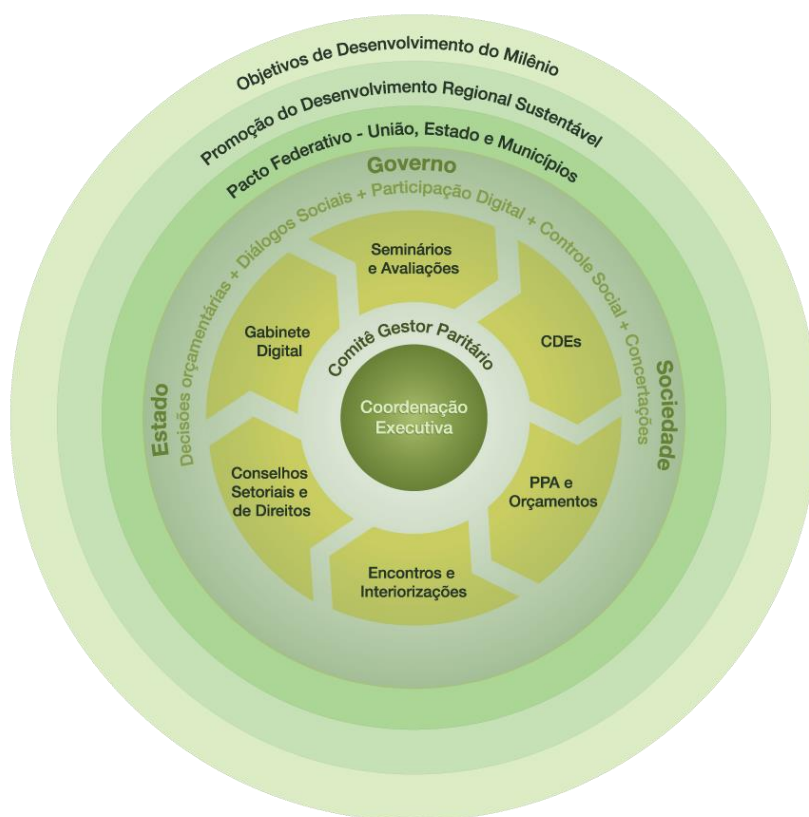
⁹⁵ Disponível em: <
http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099_ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439>. Acesso em: 03 jul. 2014.

⁹⁶ O CDES-RS, criado em 2011, compõe-se de instâncias de funcionamento: (i) Pleno – instância máxima que congrega a totalidade dos membros a cada dois meses; (ii) Comitê Gestor – indicado pelo Pleno, representa o Conselho em atividades, auxilia na elaboração das pautas e encaminha as deliberações; (iii) Câmaras Temáticas – grupos de trabalho compostos por conselheiros, representantes do governo, especialistas e convidados para examinarem temas e propor recomendações ao Executivo estadual; e os (iv) Diálogos CDES - RS – espaços de debates, temáticos ou regionais, abertos a todos, onde se oportuniza a escuta inclusiva, a troca de ideias sobre temas relativos ao desenvolvimento do Estado e se busca a concertação de opiniões da sociedade civil e governo. Desde sua criação foram 170 propostas apresentadas pelo CDES-RS e acolhidas pelo governo do Estado. Tais informações estão disponíveis no *website* www.cdes.rs.gov.br.

Os Diálogos para o Desenvolvimento são organizados por indicação do Governador ou pelo Pleno do CDES sempre que é detectado um problema específico e contam com a participação dos principais atores envolvidos. Para aproximar a estrutura do Estado à sociedade civil, Governador e Secretarias reúnem-se e dialogam com lideranças e cidadãos para informar-lhes acerca dos planos de governo, escutar as demandas, opiniões e sugestões dos participantes, apresentar soluções para problemas e/ou entregar obras e serviços.

O Gabinete Digital consiste em uma instância de participação e de incentivo à cultura digital e a e-democracia, por meio da adoção de ferramentas tecnológicas de ponta que possibilitam incrementar a participação cidadã na gestão pública, bem como o acompanhamento das demandas (controle social). Para tanto, implementaram-se algumas ferramentas metodológicas tais como: (i) Governador Pergunta; (ii) Governo Escuta; (iii) Governador Responde; (iv) De olho nas obras; e (v) Diálogos em Rede.

Tal sistema adota uma proposta de gestão colaborativa para consecução de seus objetivos e estrutura-se da seguinte forma:

Figura 5 - Formato de gestão colaborativa no Rio Grande do Sul⁹⁷

O ciclo orçamentário estadual,⁹⁸ que tem o objetivo de alinhar as estratégias regionais ao PPA-P e ao orçamento anual, se inicia com o estabelecimento de diretrizes que são discutidas em encontros realizados nos municípios e, posteriormente, no Estado.⁹⁹

⁹⁷ Disponível em: <http://www.portaldaparticipacao.rs.gov/instancias_da_participacao/>. Acesso em: 04 ago. 2014.

⁹⁸ O ciclo orçamentário estadual gaúcho de 2013-2014, por exemplo, teve o seguinte cronograma de datas / atividades: janeiro 2013 – planejamento do processo; fevereiro – elaboração das diretrizes / definição da metodologia / articulação entre SEPLAG/RS – COREDES; março – realização dos fóruns regionais; abril – organização das audiências públicas regionais e organização de seminário internacional sobre Participação e Democracia; maio – realização das assembleias municipais e posterior envio da LDO à Assembleia Legislativa; junho – votação das prioridades, eleição dos delegados regionais e confecção das cédulas de votação; julho – votação das prioridades e divulgação dos resultados; agosto – reuniões com Secretarias de Estado e realização do fórum estadual da participação popular cidadã (PPC); setembro – apresentação do projeto de LOA à Assembleia Legislativa; outubro – acompanhamento da tramitação do projeto de lei; novembro – aprovação do orçamento; e, dezembro – sanção e publicação do orçamento estadual, e avaliação do processo. O ciclo orçamentário de 2014-2015 teve o seguinte formato: janeiro e fevereiro de 2014 – planejamento do processo; março – realização das audiências regionais; abril – realização das assembleias municipais; maio – organização dos fóruns regionais; junho – votação de prioridades; julho e agosto – realização do Fórum Estadual; setembro – apresentação da peça orçamentária à Assembleia Legislativa; outubro – acompanhamento da tramitação da peça junto ao Legislativo; novembro – aprovação do orçamento estadual pela Assembleia Legislativa; e, dezembro – sanção e publicação do orçamento e avaliação de todo o ciclo.

Realizam-se assembleias públicas municipais presenciais por meio das quais são selecionadas até dez demandas, dentro das áreas priorizadas na região com valor alocado (campo 1 do formulário) e até cinco prioridades regionais, sem valor (campo 2), para discussão e inclusão no fechamento da matriz orçamentária. Elegem-se também os delegados regionais.

A etapa seguinte diz respeito à realização de 28 fóruns regionais da participação popular e cidadã em cada região do COREDE, constituídos pela Coordenação Regional, assembleia do COREDE, Conselheiros Regionais do PPA e pelos delegados eleitos nas assembleias municipais, sendo cada pessoa com direito a um voto. Tais fóruns definem as demandas que farão parte da cédula de votação na etapa seguinte, em número entre 10 e 20 demandas com valor alocado e 05 prioridades regionais, sem valor alocado, das demandas escolhidas nas assembleias municipais. Todas estas deverão, no entanto, estar de acordo com as diretrizes prévias de cada órgão e são submetidos à análise de viabilidade por uma comissão técnica da SEPLAG/RS (artigo 7º, do regimento interno da PPC).

Simultaneamente à sua consecução, acontecem as reuniões do Pleno e das Câmaras Temáticas do CDES, assim como as Interiorizações, os comitês regionais de Combate às Desigualdades Regionais, os Diálogos para o Desenvolvimento e as ações do Gabinete Digital. Iniciam-se a partir da realização de audiências públicas regionais nas nove regiões funcionais, seguindo para as assembleias municipais e fóruns regionais nas 28 regiões dos COREDES, com a finalidade de iniciar formalmente o processo de participação popular e cidadã. Tanto os COREDES, quanto os Conselhos setoriais, dentro de suas atribuições, interagem com todas

⁹⁹ Em Mensagem do Governador para Assembleia Legislativa acerca da situação do Estado e dos planos de governo para o ano de 2012, identifica-se (p. 75) que a consulta popular realizada em agosto de 2011 para votação das prioridades no processo de participação popular e cidadã registrou 998.145 votos presenciais e 135.996 pela internet. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo/2858/Mensagem-do-Governador>>. Acesso em: 22 ago. 2014. A participação presencial (e voluntária) em audiências públicas regionais, fóruns de delegados e assembleias municipais no período de 2013/2014 contabilizou o engajamento presencial de 91.787 cidadãos participantes. Para a votação de prioridades (saúde, segurança, desenvolvimento e educação) foram 1.125.159 votantes, sendo 157.549 votos unitários por meio eletrônico e 967.610 votos em urnas (votação presencial). Em 2014, registrou-se nos dias 2, 3 e 4 de junho, a maior votação da participação popular para escolha das prioridades regionais a serem indicadas na peça orçamentária de 2015, 1.315.393 cidadãos gaúchos, sendo: 6.101 nas audiências regionais, 79.120 nas assembleias municipais, 225.751 por meio das ferramentas digitais disponibilizadas pelo governo e 1.059.842 por votação presencial. Trata-se de 15,67% do eleitorado gaúcho. Disponível em: <<http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/estado-registra-a-maior-votacao-da-participacao-popular-no-orcamento-1-315-393-gauchos-apontaram-onde-o-rs-deve-investir/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

estas instâncias participativas; os primeiros, em especial, apresentam sua visão de desenvolvimento por região com base em seus planos estratégicos.

Neste ínterim, cabe ao Poder Executivo divulgar a realidade financeira e orçamentária do Estado, apresentar o mapa de investimentos, o total investido em cada região, as diretrizes orientadoras de cada órgão para a elaboração do orçamento, e as áreas temáticas do PPA que servirão de base para as demandas e prioridades regionais (parágrafo primeiro, do artigo 5º, do regimento interno da PPC).

Organiza-se então a votação das prioridades, presencial e online, para inserção das demandas regionais no orçamento estadual e indicação daquelas para debate da matriz orçamentária que acontece no fórum estadual da PPC. Cada eleitor tem o direito de votar em até quatro demandas.

Por fim, realizam-se, de acordo com o artigo 9º, do regimento interno da Participação Popular Cidadã, debates para elaboração da matriz orçamentária do governo no Fórum Estadual da Participação Popular e Cidadã, constituído por representantes eleitos nas regiões, pela Coordenação Estadual, Fórum dos COREDES, Conselho do PPA e Governo.

Em seguida, as questões daí resultantes são organizadas pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e encaminhadas pelo Governador à Assembleia Legislativa, sempre no mês de setembro de cada ano. A peça orçamentária estadual enviada baseia-se no PPA-P e nas demais ações dos diversos órgãos do Estado.

O PPA-P gaúcho deve definir, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas de governo para o período de quatro anos. Vale aqui ressaltar o disposto no artigo 149, incisos I a III e parágrafos 1º a 4º, da Constituição Estadual do Rio de Grande do Sul¹⁰⁰:

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=jOK8zfzBfbE%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

- I - do plano plurianual;
- II - de diretrizes orçamentárias;
- III - dos orçamentos anuais.

§ 1º A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

§ 2º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.

§ 3º A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no Plano Plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da Administração Indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, sendo que, no primeiro ano do mandato do Governador, as metas e as prioridades para o exercício subsequente integrarão o Projeto de Lei do Plano Plurianual, como anexo.

§ 4º Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes:

- I - o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos;
- II - os orçamentos das autarquias estaduais;
- III - os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado.

O PPA-P Estadual 2012-2015, instituído pela Lei nº 13.808, de 18 de outubro de 2011, foi estruturado levando-se em consideração uma base estratégica orientada para quatro desafios propostos pelo governo do Estado: (i) ampliar o crescimento do emprego, renda e investimento (econômico); (ii) promover o desenvolvimento regional (regional); (iii) aprimorar a cidadania (democrático) e (iv) melhorar a qualidade de vida e erradicar a pobreza (social).

Na mensagem do Governador que endereça o PPA-P Estadual de 2012-2015, identifica-se como objetivos do plano (i) buscar o desenvolvimento estadual integrado ao projeto nacional propugnado pelo governo federal; e (ii) retomar uma postura de indução de um projeto de desenvolvimento sustentável com equidade e participação da sociedade civil na gestão pública. Para tanto, destaca a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de democracia representativa, do sistema de participação cidadã e de concertação econômica e social, potencializados pelas tecnologias digitais de comunicação disponíveis (PPA-P RS 2012-2015, p. 78):

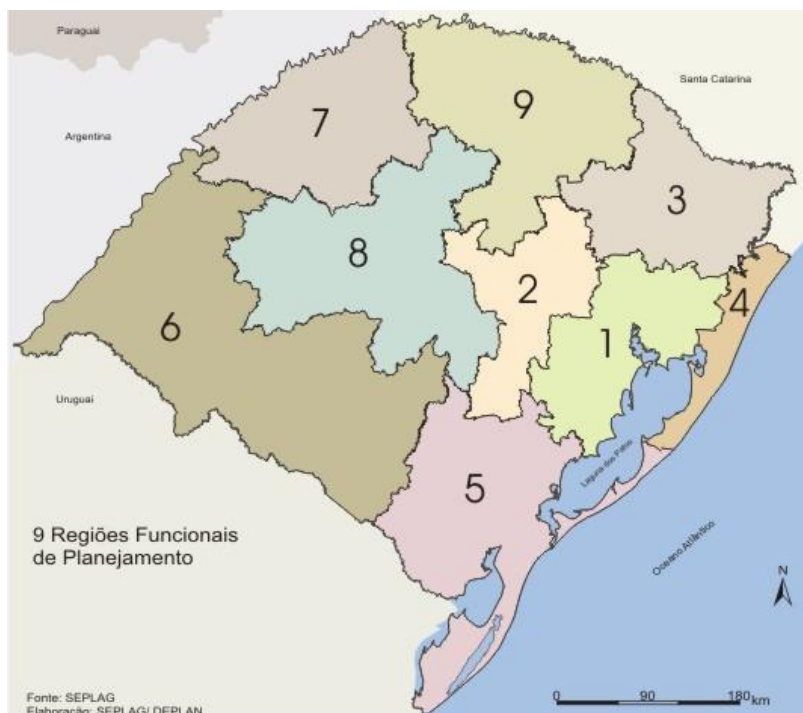
Estabelecer um espaço de concertação das políticas de desenvolvimento econômico e social, com a presença dos diversos atores representando as diversas regiões, categorias e entidades do Estado, para assessoramento de ações estratégicas para o governo do Estado. Desenvolver e implantar novas formas de participação popular e cidadã com o governo através do Gabinete Digital e dos instrumentos de planejamento e orçamento públicos.

O processo participativo para elaboração dos programas e ações do PPA-P é coordenado pela SEPLAG/RS, em parceria com o Fórum dos COREDES, com a Secretaria do CDES e com o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas.

As ações de participação cidadã iniciam-se, como já sinalizado, com as audiências públicas regionais, nas 28 regiões dos COREDES, geralmente organizadas entre março e junho, por meio das quais ocorrem os debates e a votação das prioridades de cada região (online e presencial). Em seguida, são realizadas assembleias públicas presenciais em todos os municípios e aberta a todos os interessados. Logo após, ocorrem os fóruns regionais nos quais se reúnem os delegados eleitos para sintetizar as decisões municipais. As etapas seguintes são a votação das prioridades a partir das decisões acima identificadas, com intuito de incluir as demandas regionais na peça orçamentária, e a realização do Fórum Estadual da Participação Popular e Cidadã, que conta com a representação de todas as regiões para consolidação da matriz orçamentária do governo.

Os fóruns regionais ocorrem em cada uma das 9 regiões funcionais de planejamento (vide figura abaixo). O governo apresenta um balanço da situação econômico-financeira do Estado, os objetivos estratégicos e ouve a população sobre as suas reais necessidades e sugestões para alavancar o desenvolvimento da sua região. Tais encontros propiciam uma forma de participação mais qualificada, com representantes indicados das 28 regiões dos COREDES e das regiões funcionais acima mencionadas, que compõem o Conselho do PPA. É a partir deste processo dialógico e de escuta inclusiva que se ajusta a ação governamental às demandas e prioridades destacadas pela sociedade civil.

Figura 6 - Regiões Funcionais de Planejamento no Rio Grande do Sul



O governo do Rio Grande do Sul tem investido fortemente em meios virtuais para fomentar a participação na elaboração do PPA-P e no acompanhamento das suas realizações. Neste sentido, criou o “Portal da Participação” (www.participa.rs.gov.br) por meio do qual qualquer cidadão pode acessar, manifestar suas opiniões e se atualizar das ações objeto do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.

Para elaboração do PPA-P gaúcho de 2012-2015 foram realizados 9 seminários regionais, nos quais 350 instituições e mais de 6 mil cidadãos tiveram a chance de participar. De acordo com as informações da SEPLAG/RS, tais eventos geraram cerca de 12 mil intervenções, que foram traduzidas em 23 áreas, 86 programas e 536 ações no plano que fora apresentado à Assembleia Legislativa.

A elaboração deste PPA foi orientada por uma metodologia específica e os programas estão alinhados com diversos documentos de governo: (a) Plano de Governo, (b) Carta aos Gaúchos e Gaúchas, (c) Mensagem à Assembleia, (d) Mapa Estratégico Estadual, (e) Prioridades Estratégicas, (f) Macrodiretrizes do PPA Federal, (g) Planos Estratégicos dos COREDES e (h) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Houve a preocupação relatada nas entrevistas de que este processo participativo fosse coordenado pela Secretaria de Planejamento, para que se tornasse um valor do planejamento e não instrumento de manobra exclusivamente política-partidária, que o sujeita, por sua essência, a possíveis descontinuidades (vulnerabilidade). Com isso, ganhar-se-ia com a expertise dos servidores de carreira que a compõem e que já participaram da elaboração de outros PPAs, além de conferir maior legitimidade ao processo inclusive junto à população.

E a partir de 2013, o Estado do Rio Grande do Sul deflagrou o projeto RS 2030 – uma agenda de desenvolvimento territorial que consiste em uma ação de planejamento de longo prazo, a ser elaborada de modo colaborativo, inclusive em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do governo federal.

A gestão colaborativa entre sociedade civil e Estado tem favorecido a melhor definição de prioridades e auxiliado no incremento do controle social sobre as ações governamentais. Estimula-se ainda a cidadania ativa ao convidar o cidadão a se engajar no processo decisório acerca da gestão dos recursos públicos, de forma que sua aplicação satisfaça suas principais demandas, e a exercer o controle social sobre a ação do governo (fiscalização), exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Por exemplo, por meio da Lei estadual nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997¹⁰¹, foi criada a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), que determina, em seu artigo 14, que a agência publicará, anualmente, pesquisa de opinião sobre a qualidade dos serviços públicos sob sua regulação. Em atendimento à Lei estadual nº 11.075/98, que instituiu o código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos,¹⁰² a AGERGS criou o Cadastro de Usuários Voluntários,¹⁰³ cuja participação é facultada a todo cidadão maior de idade residente no Rio Grande do Sul, os quais recebem informações sobre os andamentos dos serviços públicos delegados e em contrapartida mantêm contato direto com a

¹⁰¹ Disponível em: <

<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

¹⁰² Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=7453&hTexto=&Hid_IDNorma=7453>. Acesso em: 30 ago. 2014.

¹⁰³ Disponível em: http://www.agergs.rs.gov.br/site/usuarios_voluntarios.php. Acesso em: 30 ago. 2014. Há informações no *site* de que já são aproximadamente 4.800 usuários voluntários cadastrados.

Ouvidoria da agência para tratar da qualidade daqueles. Esta iniciativa contribui, por exemplo, para o incremento do controle social das agências reguladoras estaduais.

Com relação ao PPA-P gaúcho, há uma equipe responsável (DEPLAN) dedicada à sua dinâmica. Os processos participativos no Estado têm crescido bastante e há diversas oportunidades conferidas aos cidadãos para contribuir e acompanhar tais processos e seus resultados, seja por espaços públicos presenciais organizados (fóruns regionais), seja pela internet (por exemplo, no site www.portaldaparticipacao.rs.gov.br).

Observou-se também que os programas do PPA-P estão alinhados com as propostas tanto do plano de governo estadual quanto do federal.

Para os gestores responsáveis, e que foram entrevistados, a avaliação do PPA-P gaúcho se dá por meio do acompanhamento de indicadores e da realização das metas relativas às realizações do governo e objetiva manter um processo contínuo de planejamento, orientar decisões e possíveis correções de rumo e servir como prestação de contas para sociedade civil.

A própria Lei nº 13.808, de 18 de outubro de 2011, que instituiu o PPA-P 2012-2015, estabelece em seu artigo 9º que:

Art. 9º O acompanhamento da execução dos programas do PPA será feito com base no desempenho dos indicadores, no que couber, e da realização das metas físicas e financeiras, cujas informações serão apuradas periodicamente e terão a finalidade de medir os resultados alcançados.

§ 1º O acompanhamento da execução dos programas do PPA de que trata o “caput” deste artigo será enviado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado, concomitantemente com o projeto de lei das diretrizes orçamentárias, sob a forma de relatório.

No Rio Grande do Sul, é possível acompanhar a realização do PPA-P a partir da execução orçamentária já que as ações às quais são alocados os recursos na LOA se vinculam aos programas do PPA. O monitoramento do Plano é realizado em ciclos trimestrais e suportado pelo Sistema de Informações do Planejamento e Gestão - SISPLAG, que pode ser utilizado via *internet* para a confecção e revisão do PPA e para a prestação de contas das ações governamentais realizadas. Para tanto são também produzidos e disponibilizados à população

relatórios contendo a avaliação da execução dos programas e das ações no exercício anual, bem como a evolução dos indicadores previamente definidos.

Porém, os relatórios de avaliação do PPA-P, para os exercícios de 2012 e 2013¹⁰⁴, somente comparam os valores previstos e realizados das dotações orçamentárias e metas físicas, sem, no entanto, fazer uma avaliação quanto ao efetivo resultado da execução do programa. Avaliam-se, portanto, a eficiência e eficácia, mas não, em tese, a efetividade da participação social.

A título de ilustração, destacam-se abaixo, duas ações do programa de planejamento e gestão com participação cidadã, extraído da página 52, do relatório de avaliação do PPA 2012-2015, exercício 2013¹⁰⁵. Para cada uma dessas ações, o relatório apresenta o orçamento previsto para todo o período do PPA-P 2012-2015, os valores realizados para 2013 e para 2012-2013 (acumulado). O mesmo procedimento é adotado para as metas físicas.

¹⁰⁴ Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo/2964/Plano-Plurianual-Participativo-2012-2015>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

¹⁰⁵ Disponível em: <[file:///C:/Users/raalmeida/Downloads/20140815150821ppa_2012_2015_relatorio_de_avaliacao_exercicio_2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/raalmeida/Downloads/20140815150821ppa_2012_2015_relatorio_de_avaliacao_exercicio_2013%20(1).pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2014.

Figura 7 - Relatório de Avaliação do PPA-P 2012-2015 - metas e ações SEPLAG / RS

PROGRAMA: Planejamento e Gestão com Participação Cidadã				
Este Programa não prevê Indicadores.				
EVOLUÇÃO DAS METAS DAS AÇÕES				
ÓRGÃO: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ				
AÇÃO: Captação de recursos				
FINANCEIRO - R\$				
	PREVISTO	2012 - 2015	REALIZADO 2013	REALIZADO ACUMULADO
		4.824.029,00		
FÍSICO				
PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	PREVISTO 2012 - 2015	REALIZADO 2013	REALIZADO ACUMULADO
Contrato de financiamento negociado	unidade	2,000		2,000
Pleito ou emenda incluído no Orçamento Geral da União (OGU)	unidade	20,000		4,000
Processo de gestão de investimento público aperfeiçoado	%	100,000	27,000	27,000
Projeto de Parceria Público-Privada (PPP) preparado	unidade	1,000		
AÇÃO: Ciclo de Planejamento e Orçamento				
FINANCEIRO - R\$				
	PREVISTO	2012 - 2015	REALIZADO 2013	REALIZADO ACUMULADO
		4.351.940,00	80.000,00	2.202.000,00
FÍSICO				
PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	PREVISTO 2012 - 2015	REALIZADO 2013	REALIZADO ACUMULADO
Agenda regional elaborada e acompanhada	unidade	16,000	7,000	7,000
Estudo prospectivo de médio e longo prazo realizado	unidade	1,000		
Orçamento acompanhado	unidade	4,000	2,000	2,000
PPA avaliado	unidade	4,000	1,000	2,000
PPA elaborado	unidade	1,000		
PPA monitorado	unidade	4,000	1,000	2,000
PPA revisto	unidade	4,000	2,000	3,000
Projeto de LDO elaborado	unidade	4,000	1,000	2,000
Proposta Orçamentária elaborada	unidade	4,000	1,000	2,000
AÇÃO: Estudo e disponibilização de informações socioeconômicas				
FINANCEIRO - R\$				
	PREVISTO	2012 - 2015	REALIZADO 2013	REALIZADO ACUMULADO
		1.500.000,00		
FÍSICO				
PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	PREVISTO 2012 - 2015	REALIZADO 2013	REALIZADO ACUMULADO

1. Período de referência do realizado 2013 (físico e financeiro): Janeiro a Dezembro de 2013

2. Período de referência das realizações: Janeiro de 2012 a Dezembro de 2013

Observa-se que há menção expressa logo abaixo da identificação do programa, “Planejamento e Gestão com Participação Cidadã”, que este não prevê indicadores. Este fato dificulta a realização de uma análise qualitativa de desempenho real do indicador da participação, neste caso inexistente, ou mesmo da consecução dos objetivos da política pública referenciada por um programa específico. Não é possível se saber, a princípio, se o que fora objeto de

consenso, reflexo de uma demanda social, realmente contribuiu para a melhora de uma situação, ou resolução de um problema, ou mesmo de produção de um impacto social positivo para melhora da qualidade de vida de população.

Da forma como estão expostas as informações no relatório de avaliação do PPA-P é possível se verificar que os valores de recursos ali discriminados para cada programa estão devidamente empenhados. De sua estruturação é possível, em tese, observar, como sinalizado anteriormente, o grau de eficácia e eficiência atingidos por meio do cumprimento das metas físicas e da execução do gasto orçamentário.

Enquanto que resultados financeiros relacionam-se com metas e ações, com a relação entre recurso empenhado e gasto, efetividade lida com performance de indicadores, de programas, e com a própria execução da política pública.

No PPA 2011-2015 gaúcho, em seu anexo, que trata dos programas e ações¹⁰⁶ (p. 151 – 152) para o período, também não há menção a qualquer indicador quando trata do programa de “planejamento e gestão com participação cidadã” cujo objetivo é dotar o Estado de instrumentos de planejamento e gestão que garantam (i) o alinhamento dos seus programas e ações em consonância com as estratégias de desenvolvimento; (ii) a potencialização dos resultados da atuação de governo; e (iii) a indução da prática da transversalidade, garantindo a participação social na definição das agendas, na avaliação e revisão do PPA, orçamento e políticas públicas.

E este fato se verifica também nos encontros presenciais quando o governo vai a público prestar contas daquilo que foi gasto via orçamento nas áreas prioritárias selecionadas pela sociedade civil. Apresentam-se números / valores e onde estes foram alocados / aplicados. Prestam-se contas de quais obras foram realizadas ou que estão em andamento. Mesmo que, na opinião dos gestores gaúchos entrevistados, um importante instrumento de medição da efetividade (“termômetro”) no Estado seja o controle social via COREDES (sociedade civil organizada), ainda assim tais informações demonstram não ser suficientes para se saber se

¹⁰⁶ Disponível em:

<file:///C:/Users/raalmeida/Downloads/20130401151900ppa2012_2015__para_site_concluido.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2014.

houve ou não realmente melhora no desempenho dos indicadores de efetividade a partir da execução da política pública correlata. Isto é, torna-se difícil para um cidadão comum verificar se aquilo que foi planejado de comum acordo entre sociedade e Estado foi executado por meio de uma política pública, de forma que tenha gerado um efetivo impacto social positivo e, por conseguinte, melhorado a qualidade de sua vida.

Verificou-se das entrevistas realizadas com os gestores públicos, das conversas informais com diversos cidadãos e da observação direta e passiva a alguns encontros públicos no Estado que há na população, que efetivamente participa, uma vontade cada vez maior de se engajar na vida pública, pois anseiam por mais espaços para terem a oportunidade de serem ouvidos e apresentar suas demandas ao ente público.

É possível identificar a partir destas duas experiências alguns aspectos práticos, possíveis fragilidades, cuja articulação é necessária para que o modelo de gestão pública proposto seja (ou permaneça) democrático e efetivamente capaz de produzir impacto social positivo na qualidade de vida da população local: (i) esforço mútuo de engajamento permanente ao processo tanto do governo quanto da sociedade civil; (ii) planejamento da ação de governo (a longo prazo); (iii) respeito às características do plano de governo que fora eleito, (iv) incentivo à mudança cultural e ao desenvolvimento paralelo de um projeto educativo, se possível desde a infância, para formação de cidadãos emancipados, conscientes e mais interessados na vida pública, e (v) desenvolvimento de metodologias específicas para apuração detalhada dos resultados (indicadores de efetividade).

Em ambos os Estados examinados, os gestores reconheceram que grande parte dos cidadãos ainda prefere não participar por motivos diversos. Muitos em razão de uma descrença profunda no processo em si e na efetividade das decisões e resultados daí decorrentes, e na própria desconfiança que têm de qualquer ato ou iniciativa que seja originário do governo, ou de um político qualquer.

É notória nos discursos e percepções individuais a necessidade de serem criados mecanismos mais robustos e permanentes de fiscalização pública e de controle social que garantam plena transparência. Mas compreendem que não basta apenas sua criação, é preciso que sejam amplamente divulgados para que toda a população saiba pelo menos onde estão disponibilizados e como podem ser acessados.

Acreditam também que, para a gestão ser democrática e colaborativa, estratégias devem ser planejadas e estabelecidas com foco no médio e longo prazo, evitando-se assim o potencial risco de descontinuidades de projetos importantes que geralmente ocorrem quando se mudam os partidos políticos ao poder ou as equipes de gestores a cada processo eleitoral.

Outro aspecto levantado nas entrevistas diz respeito ainda à necessidade de transformar o PPA-P em um instrumento de gestão estratégica dos governos, para que se fortaleça ainda mais uma cultura de planejamento da ação governamental.

No entanto, o processo de aprendizado que tem emergido destas experiências tem contribuído para a consolidação e reconhecimento da participação social como direito e valor de planejamento e tem induzido a formação de uma mentalidade de corresponsabilização dos atores envolvidos nas questões públicas. Esta peculiaridade tem deflagrado iniciativas positivas em ambos os Estados para o desenvolvimento de uma educação mais voltada ao exercício da cidadania ativa.

4.5 Plano Plurianual Participativo e Gestão Democrática

Os três últimos PPAs Federais incentivaram a participação social e a colaboração federativa na fase de planejamento para articulação entre o PPA e o orçamento. O PPA Federal 2012-2015, como já visto, foi construído com base em três fontes: (i) definição de programas temáticos e realização de oficinas de trabalho com todos os órgãos da Administração Pública Federal; (ii) Fórum Interconselhos; e (iii) diálogos regionais com Estados e Municípios.

A proposta do governo de alinhamento entre os PPA Federal, Estadual e Municipal visa propiciar um diálogo intergovernamental para um planejamento integrado e construção de consensos que convirjam para definição de soluções conjuntas e compromissos comuns com vistas à articulação territorializada de políticas públicas.

A adoção de uma gestão mais participativa pode demandar por mudanças culturais, políticas e sociais, em especial quanto às estruturas de relacionamento entre sociedade civil e Estado (e seus respectivos representantes). A sociedade civil tem o direito (e dever) de participar dos processos de elaboração dos instrumentos orçamentários, de planejamento da ação

governamental e da construção das agendas de políticas públicas. Assegurar isto é garantir uma governança democrática que atenda melhor e de forma mais eficaz as necessidades da população.

De todos os documentos examinados nas duas experiências, somente encontrou-se no relatório de avaliação do PPA 2012-2015 cearense, para o biênio 2012-2013,¹⁰⁷ que apresentou os resultados do período compreendido entre 2007 e 2013, uma evolução de desempenho de um indicador relativo à efetividade da participação social na formatação de políticas públicas, que mensura o percentual de quanto das ações regionais planejadas resultantes do diálogo entre Estado e sociedade civil foram efetivamente executadas via orçamento.

Em ambas as dinâmicas do PPA-P, do Ceará quanto do Rio Grande do Sul, observa-se a proposta dos gestores de cumprir com as exigências de transparência e de prestação de contas por meio da publicização de documentos e informações via portais na *internet* e em reuniões ou encontros específicos organizados para tal fim.

No entanto, na prática a leitura e compreensão de tais documentos e das informações prestadas, mesmo com a explícita intenção de torná-los mais simples, não é de fácil acesso à população em geral (cidadão comum), pois exige que tenham ou acesso à *internet*,¹⁰⁸ e prévio conhecimento mínimo técnico e específico já que tratam de questões relativas à gestão financeira estadual e municipal. Tais aspectos, por si só, já confirmam os altos custos de informação atrelados ainda a estes processos de planejamento participativo e as dificuldades impostas ao incremento do controle social.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração, trata da falta de informações claras e precisas quanto à definição dos indicadores que acompanham alguns programas nos Planos de ambos os Estados. O formato atual é insuficiente para atender ao pleno exercício do controle social de forma que o cidadão comum saiba o que de fato daquilo que foi planejado foi

¹⁰⁷ Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Avaliação_do_Plano_Plurianual_2012-2015.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014.

¹⁰⁸ Ou que consigam as versões impressas dos documentos diretamente nos órgãos do Estado, que também gera custos ao cidadão, por exemplo, de deslocamento aos respectivos endereços.

efetivamente executado resultando em uma melhoria no desempenho da política pública ou na qualidade dos bens ou serviços prestados.

Apesar disto, ambos os Estados já dispõem de um aparato institucional desenvolvido para a prática participativa na condução de sua gestão pública, com matizes e procedimentos distintos, porém organizados conforme os objetivos de cada governo. Tais iniciativas asseguram acesso e representatividade a grupos e indivíduos geralmente desprestigiados na dinâmica política e a adoção da dimensão dialógica e deliberativa na gestão orçamentária auxiliou o desenvolvimento de um processo formativo e educativo (componente pedagógico e cívico) que, ao final, demonstrou contribuir diretamente para a inclusão social, engajamento cívico, promoção da cidadania e ampliação da capacidade política dos cidadãos envolvidos.

E a percepção dos gestores entrevistados e dos cidadãos com os quais tivemos a oportunidade de interagir, mesmo que de maneira informal, é no sentido de que o processo é positivo, ainda que possua algumas fragilidades ou falhas estruturais.

Neste ponto, vale trazer a reflexão de Carlos R. S. Milani (2008, p. 571) que destaca que:

[...] A participação como ação coletiva, pode esgotar-se no processo e não ser um fator de estímulo à continuidade das políticas públicas. Ela gera custos e, além disso, a não obtenção de benefícios observáveis e o fato de não se inscrever em acordos institucionais mais sólidos podem contribuir para a interrupção de políticas locais, sobretudo no campo social.

Paradoxalmente, a institucionalização de experiências de participação cidadã pode cair na armadilha da burocratização do processo de participação em um esquema mais corporativo. (grifo nosso)

Por isso, ao se perceber a proposta de incremento da participação social na gestão pública como tendência a se consolidar no futuro, um formato de gestão que pretende que seja capaz de lidar com as questões levantadas nesta tese deve ser pautado na articulação entre democracia, participação social, diálogos, colaboração e efetividade dos resultados daí decorrentes.

Capítulo V – Gestão pública democrática no Brasil

5.1 Gestão pública atual: necessidade de mudanças?

Falhas na prestação de serviços governamentais tendem a ser associadas à má qualidade da governança pública, caracterizada pela falta de transparência e de acesso a informações relevantes, baixa *accountability* ou reduzidos níveis de participação cidadã.

Segundo os ensinamentos de Eli Diniz (2007, p. 53), houve, neste contexto, a emergência de “novos estilos de gestão pública”, que aproximam sociedade civil e Estado, por meio de seu aparato burocrático. Em suas palavras:

[...] Essa nova perspectiva implica estreitar os vínculos com a política, reforçar os instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem enfraquecer o poder de coordenação do Estado, diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o aumento da participação com o reforço das instituições representativas. As duas formas de responsabilização pública, por controle parlamentar e pela participação social, longe de serem incompatíveis, reforçam-se mutuamente, como ressalta a teoria democrática contemporânea.

Para Amartya Sen (1999, p. xi), o século XX estabeleceu a governança democrática e participativa como modelo preeminente de organização política. Esta moderna tendência privilegia reformas que visam à descentralização das funções do Estado, ao *empowerment* (empoderamento) da sociedade civil¹⁰⁹ e ao fortalecimento das instituições democráticas, para que os governos possam prover de forma mais adequada e fácil os serviços que tanto suas sociedades almejam (BANCO MUNDIAL, 1997).¹¹⁰

¹⁰⁹ O termo *empowerment* não possui tradução adequada na língua portuguesa. Exprime o sentido de repasse de poder decisório e de recursos a um indivíduo ou grupo, conferindo-lhes a capacidade de alterar seu próprio contexto de forma independente. Segundo o Banco Mundial (1992, p. 14) o *empowerment* da sociedade civil refere-se à capacidade que os cidadãos têm de cobrar e garantirem o bom desempenho dos governos.

¹¹⁰ BORGES (2003, p. 128) sinaliza que: “Em grande medida, a posição do Banco Mundial no que diz respeito à importância dos mecanismos de participação e do *empowerment* dos decisores locais tem relação direta com o que se percebe como um conjunto de falhas dos mecanismos democráticos mais usualmente aplicados para garantir a representação dos cidadãos e a responsabilização dos representantes eleitos. De fato, o Banco levanta uma série de dúvidas sobre a efetividade e a legitimidade dos mecanismos eleitorais na prática: [...] embora

Esta nova fase é essencialmente marcada pela ampliação das oportunidades conferidas aos cidadãos para contribuírem com insumos mais diretos para a burocracia (Estado) e pelo estreitamento da relação entre ambos na entrega de serviços públicos (PETERS et al, 2010). Além disso, a participação em organizações cívicas tem possibilitado o desenvolvimento de habilidades de cooperação, bem como um sentido de responsabilidade partilhada para a ação coletiva (PUTNAM, 1993, p. 90).

Interessante mencionar as palavras de Adam Przeworski (1991, p. 38 e 39) que salienta que “filósofos políticos têm buscado o segredo alquímico da transformação do caos bruto do conflito para a serenidade da vida em cooperação” e que, nesse sentido, o papel a ser desempenhado pelas democracias seria justamente oferecer os meios para que essa transformação ocorra.

A dinâmica dos arranjos institucionais participativos tem possibilitado ao país experimentar novas formas de governança mais focadas na racionalização dos gastos públicos e no desempenho das ações governamentais (PIRES et al, 2012a e 2012b). O próprio formato institucional de colaboração entre Estado e sociedade civil tem contribuído para uma mudança significativa na natureza das práticas políticas. Pois, como as instituições emergem de negociações (PRZEWORSKI, 1991), em qualquer grupo nenhum bem coletivo pode ser obtido sem alguma forma de organização, acordo ou coordenação de interesses.

Um dos objetivos almejados com a concretização de uma gestão democrática na formatação de políticas públicas consiste em propiciar a abertura de cada vez mais novos espaços dialógicos por meio dos quais a sociedade civil, informada, interessada e mais consciente de seus direitos e deveres, possa escolher e indicar os caminhos que o Poder Público deve tomar na condução das políticas públicas para que seus resultados sejam mais eficientes e

eleições e outros mecanismos políticos auxiliem a mediação entre os cidadãos e o Estado, o mandato dos cidadãos pode permanecer mal-definido – e poderosos interesses especiais irão tentar continuamente dirigir a atenção do governo em seu favor (World Bank, 1997, p. 25)”. Para FREY (2007, p. 138): “O reconhecimento da necessidade de ampliação do número de atores a serem envolvidos na gestão pública impulsionou novas formas de articulação político-administrativa frequentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno crescentemente assimilado pelo atual debate sobre governança”.

efetivamente respondam às suas necessidades. Neste contexto, as políticas públicas funcionam, como nas palavras de Isabel Guerra (2009, p. 346), como “sistemas de cooperação”, por meio dos quais ocorrem a interação, interlocução e cooperação programadas com vistas a objetivos concertados.

Verifica-se que qualificar a gestão pública, investir no capital social, fortalecer as capacidades institucionais existentes do Poder Público e incentivar a cidadania ativa são aspectos essenciais para o desenvolvimento de um projeto nacional sustentável de gestão democrática e colaborativa que ofereça respostas efetivas às demandas sociais.

5.2 Políticas públicas e gestão democrática colaborativa

Como este modelo de gestão democrática tem impacto direto no ciclo das políticas públicas, considera-se essencial compreender que há na literatura uma multiplicidade de conceitos e modelos elaborados para seu estudo.

Para Harold D. Laswell (2011), por exemplo, as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha *o quê*, *por que* e que diferença faz. Reforça-se com isto o papel da política pública na composição de conflitos. No entanto, verifica-se que tais definições superestimam aspectos racionais e procedimentais, ignorando, assim, o embate em torno de ideias e interesses que ocorre na composição de políticas (SOUZA, 2006).

Enrique Saravia (2007) sugere a divisão do processo de formatação de uma política pública em sete fases: (i) agenda ou definição de prioridades; (ii) elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial, na determinação de possíveis alternativas para sua solução e na avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas; (iii) formulação, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de uma declaração que indica a decisão adotada, com objetivos e marco teórico; (iv) implementação, que diz respeito ao planejamento e organização do aparato administrativo, financeiro e tecnológico para executá-la; (v) execução, que se refere ao conjunto de ações direcionado a atingir os objetivos estabelecidos; (vi) acompanhamento ou supervisão da execução; e (vii) avaliação, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas. O mesmo autor explica que esta divisão funciona como

uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática, e que todas as etapas do ciclo de políticas públicas constituem campo de disputa realizada por diferentes atores com interesses e motivações igualmente diversos. Trata-se de uma arena de disputa, onde o que determina uma política é a força e a capacidade de influência e articulação dos atores envolvidos (SARAVIA, 2007).

De acordo com o ponto de vista teórico-conceitual adotado nesta tese, o ciclo de formatação de políticas públicas consiste em um processo contínuo, dinâmico e articulado de metas, ideias, intenções e decisões públicas orientado a manter equilíbrio social e direcionado para fins específicos.

De maneira geral, pode-se considerar que o ciclo de uma política pública comporta, resumidamente, os seguintes aspectos (i) estabelecimento de uma agenda; (ii) especificação de alternativas para definição de escolhas; (iii) seleção de uma escolha final; e (iv) implementação, execução e avaliação da decisão optada. Trata-se de aspectos interdependentes, de forma que o sucesso experimentado em um deles não implica necessariamente tê-lo no seguinte.

Cada política pública passa por diversas etapas, cada uma com seus atores, coalizões, processos e objetivos diversos (SARAVIA, 2007). Combinam intenção com ação ou inação e para que possam servir a democracia precisam angariar apoio político, estimular o engajamento cívico e incentivar a cooperação na solução de problemas. É difícil alcançar metas sem suficiente suporte (INGRAM et al, 2008) tanto da sociedade civil, quanto, e principalmente, do Estado e de seus gestores.

Como o conteúdo das políticas públicas, em qualquer tempo e lugar, depende crucialmente do peso relativo às ponderações e intervenções de cada participante dentro do processo de sua formatação, ao se buscar a coordenação entre diversos atores sociais (HILL, 1997; BUCCI, 2006; SARAVIA et al, 2007), percebe-se a necessidade de se adotar metodologias que sejam capazes de articular gestão com instrumentos consensuais de resolução de conflitos,¹¹¹ tais

¹¹¹ Essa é, por exemplo, a diretriz do Conselho Nacional de Justiça que, em novembro de 2010, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, tendente a consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos

como a construção de consenso, para aprimorar a qualidade da própria governança pública. Neste sentido, construir consenso por meio de um diálogo participativo e inclusivo, na escuta e na formulação de propostas tem sido identificado como uma metodologia legítima usada na modalidade de gestão democrática para planejamento participativo da ação de governo e para a formatação de políticas públicas.

Brian Wampler (2004) identificou que:

[...] governos interessados em reformular os processos de produção de decisões devem, simultaneamente, implementar políticas públicas que atendam às necessidades prementes da população e tentar construir instituições que permitam maior transparência, ampliação da participação e alocação de recursos para os segmentos pobres da população.

A participação direta dos cidadãos no processo de produção de políticas públicas pressiona o governo a permitir que a sociedade civil tome decisões que produzam resultados políticos específicos (WAMPLER, 2004). Segundo Roberto Pires e outros (2012a, p. 16), é necessário se “pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente”.

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 44) elucida que:

Pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o Estado.

Cristiane Derani (2006, p. 135), por sua vez, assinala que:

Uma sociedade mais democrática, mais consciente, com instrumentos de maior participação, é uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade. Uma sociedade poderá conter campo e competência para realização de políticas públicas, porém isto não significa que será uma política pública democrática.

consensuais de solução de litígios (disseminação da cultura de pacificação social). Ver Resolução CNJ nº 125, de 29.11.2010. Publicada no DJ-e nº 219/2010, em 01 de dezembro de 2010, p. 2-14, e republicada no DJ-e 39/2011, em 01 de março de 2011, p. 2-15. Disponível em: <<http://wwwh.cnj.jus.br/novoportal/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 10 maio 2011.

Resultado direto dos quatro últimos PPAs federais, uma nova forma de governança pública tem se desenvolvido no Brasil para substituir os modelos adversariais e/ou meramente administrativos de formulação e implementação de políticas públicas, por outro de cunho mais colaborativo (governança colaborativa)¹¹², por meio do qual atores públicos e privados se reúnem em fóruns coletivos para participar, em conjunto, de processos de tomada de decisão orientados para a construção de consensos (FREEMAN, 1997; ANSELL et al, 2008) com vistas à formatação de políticas públicas.

Alcindo Gonçalves¹¹³ explica que a expressão governança (*governance*) surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). Segundo Eli Diniz (DINIZ, 1995, p. 400), “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”.

Governança refere-se ao exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo. É o processo por meio do qual intenções e objetivos (fins) públicos são identificados, acordados e perseguidos. Engloba sistemas formais e informais de relacionamentos e redes para tomada de decisão e resolução de problemas. Corresponde também à forma pela qual o

¹¹² O'FLYNN (2008, p. 185): “Various typologies are available to assist in distinguishing collaboration and I will mention just a few - the common feature being that collaboration sits at the extreme end of different models of working together. [...] Cooperation is described as an informal relationship without a common mission in which information is shared on an as-needed basis, authority remains with each organisation, there is little (or no) risk and resources and rewards are kept separate. Coordination is seen as more formal and there are compatible missions that require some common planning and more formal communication channels. While each organisation retains authority, risk enters the equation. Collaboration is a more ‘durable and pervasive relationship’ (...) which involves creating new structures within which to embed authority, developing a common mission, engaging in comprehensive and shared planning, and in which formal communication across multiple levels occurs. Collaboration includes pooling and jointly acquiring resources, sharing rewards, but also increased risk. Clear distinctions are made here, which for our purposes help to delineate collaboration and differentiate it from other engagement strategies such as cooperation and coordination”. Por exemplo, INNES et al (2003, p. 34) salientam que: “[...] Around the world communities, regions and even nations are seeking collaborative ways to make policy as an alternative to confrontation, top-down decision-making, or paralysis. People in many countries, from the nation-state down to the local community, are trying new ways to decide on public action, ways which are more inclusive of interests, more open to new options and opportunities, more broadly discursive and more personally and publicly satisfying. These often produce qualitatively different answers than do the tradition methods. They are at the leading edge of new forms of governance and deliberation”.

¹¹³ Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

poder estatal é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais rumo ao desenvolvimento, e a capacidade dos Estados de planejar, formular e implementar políticas públicas eficientes (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1). Trata-se, todavia, de um conceito em construção, voltado para acomodar os anseios de se incluir ação conjunta e equilibrada (coordenada) da sociedade civil e Estado na gestão pública em prol do bem comum.

Enquanto governança refere-se às estruturas, processos e regras por meio das quais se exerce o poder decisório que condiciona ações e, por conseguinte, atualiza e interfere na *accountability* (ZADEK, 2006), Marcus André B. C. Melo (1995) explica que governabilidade relaciona-se com as condições sistêmicas de exercício do poder e para que seja efetivamente democrática requer maior participação social nas instâncias decisórias institucionais.¹¹⁴ Segundo John Donahue (2004, p. 2) “governança colaborativa consiste em um amálgama do público, privado e organizações da sociedade civil envolvidos em algum esforço conjunto”.

Em linhas gerais, o Banco Mundial estabelece quatro dimensões-chave para a boa governança: (i) administração do setor público; (ii) marco legal; (iii) participação social e *accountability*; e (iv) informação sobre políticas governamentais e transparência dos processos de formulação dessas políticas. São “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais, políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, e sua dimensão analítica é mais ampla do que a da governabilidade, que foca essencialmente no Estado (SANTOS, 1997, p. 342).

Marie-Hélène Bacqué (2001, p. 2 e 3) assinala, por exemplo, que:

O termo governança tem sido utilizado em diversos contextos, muitas vezes com significados vagos. No entanto, percebe-se que há quatro elementos geralmente

¹¹⁴ Governabilidade e governança são conceitos distintos. Enquanto que o primeiro se atém aos aspectos qualitativos das atribuições do Estado (contexto e dimensão do exercício do poder, e arquitetura institucional), governança diz respeito às qualidades dos meios e processos para se atingir determinados objetivos de governo, inclui o *modus operandi* da ação governamental, bem como o desempenho dos atores envolvidos. SANTOS (1997, p. 342) informa que a primeira noção refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder, isto é, às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes e o sistema de intermediação de interesses”. DINIZ (1995, p. 394) apresenta ainda outro aspecto importante relacionado ao conceito de governabilidade: a capacidade governamental para identificar situações críticas, formular políticas adequadas ao seu enfrentamento e mobilizar os meios e recursos necessários à consecução de tais políticas (atributos do exercício de governo).

comuns a tais definições: (i) presença de diferentes níveis de atores sociais em uma determinada política pública; (ii) existência de uma parceria público privada diversa dos padrões tradicionalmente adotados; (iii) promoção de um novo estilo de política mais orientada para coordenação de interesses e resolução de conflitos (*an experimental problem-solving process*) ao invés de se constituir somente na mera consecução de decisões prévias tomadas pelo Estado; (iv) adoção de um processo de tomada de decisões mais informal permeado de procedimentos formais democráticos.

Segundo Elionor Ostrom (1990) e James C. March e outros (1995), perscrutar a governança envolve examinar o desenho institucional dentro do qual cidadãos e burocratas atuam e interagem, onde a política efetivamente ocorre, e, que por consequência, dá forma às identidades e instituições da sociedade civil. Para Jacques Chevallier (2009, p. 274 e 275), um projeto de governança envolve a associação de atores sociais nos processos de tomada de decisões e a adoção de mecanismos consensuais de composição de conflitos nos seguintes termos:

A governança envolve, assim, uma aproximação pluralista e interativa da ação coletiva: constatando a complexidade dos problemas e da existência de múltiplos poderes, trata-se de coordenar a ação deles e obter a sua cooperação. A governança apresenta-se como “um método ou um mecanismo de regulação de uma vasta série de problemas ou conflitos, pelo qual os atores alcançam com regularidade decisões mutuamente satisfatórias ou vinculantes, através da negociação e da cooperação.

Um sistema de governança democrático e colaborativo eficiente apresenta novas exigências ao processo de tomada de decisões para formulação de políticas públicas e implica: (i) uma gestão transparente, responsável, participativa e equitativa dos assuntos públicos; (ii) participação social e efetiva na elaboração de políticas; (iii) existência de um Estado democrático de Direito, de um Poder Judiciário independente e de um sistema de verificações e contrapesos institucionais (*check and balances*); e, por fim, (vi) órgãos de fiscalização eficazes.

Uma discussão contemporânea de governança democrática nestes termos consiste principalmente em uma de como as estruturas institucionais vigentes podem ser organizadas para atingir os ideais democráticos, pois um processo assim multifacetado influencia, e até mesmo molda, a vida social e política ao propiciar o desenvolvimento da identidade cívica dos cidadãos conferindo-lhes a possibilidade de estabelecer novas capacidades para a ação política.

Para Brian Wampler (2011b, p. 152 e 153), governança participativa permite novas formas de intermediação entre Estado e sociedade civil e:

Na ausência de um sistema partidário forte e na presença de um Legislativo fraco e fragmentado, a governança participativa pode ocupar um papel crucial na *canalização* das demandas emergentes nas comunidades organizadas. Como parte deste processo de canalização, o cidadão participante nas IPs utiliza estes espaços para “sinalizar” as suas demandas e preferências políticas a funcionários do governo, os quais, a seu turno, podem usar essas informações para desenvolver políticas públicas direcionadas às preocupações dos cidadãos.

Segundo Eli Diniz (1995, p. 394 e 401):

[...] a análise das novas formas de gestão, que alargam o universo dos atores participantes, pode trazer novos elementos para a compreensão das modalidades alternativas de intervenção pública.

Dentro dessa linha de reflexão, *governance* refere-se a três dimensões essenciais. A primeira é a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente vis-à-vis a inserção do País no sistema internacional. A segunda dimensão relevante é a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Finalmente, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial, ressaltado, aliás, por várias análises como elemento da crise do Estado em sua manifestação atual.

Governança ou gestão democrática diz respeito ao modo como processos democráticos (engajamento cívico, procedimentos de decisões públicas e coletivas, construção de consensos etc.) podem ser adaptados para auxiliar governos na condução (e, às vezes na resolução) de complexas questões públicas por meio das quais são constantemente desafiados (LOVAN et al, 2004). Trata-se de um processo de escopo multidimensional, dinâmico e integrativo (vertical e horizontal) por meio do qual diversos atores sociais participam junto ao Estado da definição de ações de governo voltadas à consecução do interesse *do público*.

Como resultado de um projeto de pesquisa acerca dos diversos mecanismos de participação social relacionados a políticas públicas no Brasil, conduzido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), e voltado para examinar sob que condições o engajamento cívico dos atores sociais e a inovação institucional contribuem para uma governança participativa, Vera Schattan P. Coelho (2011, p. 279 e 280) comenta que uma das conclusões¹¹⁵ obtidas

¹¹⁵ A mesma autora (Ibid, p. 280) apresenta uma segunda conclusão que deriva “do reconhecimento de que a gestão participativa traz à tona questões relacionadas à distribuição de poder. Nesse sentido, é de vital

consiste em que o êxito dos mecanismos participativos “depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores”.

Os instrumentos e métodos de governança democrática incluem mais do que somente as funções correlatas e corriqueiras desempenhadas por administradores públicos na gestão das instituições de governo, engloba também as relações existentes entre aquele e os cidadãos por meio das quais propicia a articulação de uma estrutura de incentivos com metodologias de participação, em uma abordagem deliberativa para incrementar a inclusão social e a qualidade do processo de formatação de políticas públicas.

Segundo Rainer Nickel (2005, p. 17), governança consiste em um método para lidar com controvérsias políticas em que atores sociais e políticos chegam a decisões mutuamente aceitáveis após um processo deliberativo e de negociação entre si. Neste aspecto Lígia Helena Hahn Lüchmann (2002, p. 103) explana que um modelo de governança democrático deve buscar se constituir em “um processo de sustentabilidade de caráter virtuoso”. Desta forma, quando se pensa em governança democrática para o planejamento e formatação de políticas públicas é necessário refletir acerca da relação recíproca e cooperativa que deve existir entre Estado e sociedade civil e que esta seja capaz de oportunizar o engajamento político dos cidadãos para construção de consensos que tornem possível e factível a formulação de políticas públicas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do Estado.

Das experiências analisadas nos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul, verifica-se que o processo de planejamento participativo e de formatação de políticas públicas em um contexto de governança colaborativa objetiva capacitar, esclarecer e envolver os cidadãos na gestão pública, tornando-os coprodutores em inúmeras ações.

importância assegurar que uma ampla gama de atores seja representada nesses espaços participativos, incluindo grupos sociais marginalizados ou não organizados. É também crucial reconhecer que no âmbito desses fóruns emerge novas formas de representação, na medida em que a sociedade civil vem a ser representada de várias maneiras: por indivíduos, por representantes de organizações não governamentais (ONGs) nomeados, por representantes de associações de bairro eleitos e por membros de entidades coletivas como sindicatos e movimentos sociais. Sob essa perspectiva, os interessados em gestão participativa devem estar preparados para lidar com questões referentes à inclusão e também à representação”.

Jody Freeman (1997, p. 10) explica que este processo participativo geralmente requer a articulação de alguns aspectos importantes, que envolvem: (i) um Estado (ou agência reguladora) flexível e engajado; (ii) partilha de responsabilidades entre setores público e privado; (iii) ampla participação popular; (iv) projeto de sistema de resolução de conflitos; e (v) soluções provisórias (ou sistema de ajustes) que permitem que regras e decisões sejam revistas e adequadas às novas necessidades e contextos particulares que emergem durante o processo. Carmen Sirianni (2009, p. 42), a seu turno, identifica oito princípios que devem informá-lo: (i) envolver cidadãos na coprodução de bens públicos; (ii) mobilizar ativos comunitários para resolução de conflitos; (iii) compartilhar expertise profissional dos administradores públicos com os cidadãos; (iv) incentivar a deliberação pública; (v) promover parcerias sustentáveis entre atores civis e Estado; (vi) desenhar e construir redes estratégicas de governança; (vii) transformar culturas institucionais; e, (viii) assegurar mútua *accountability* entre sociedade civil e Estado. E a articulação de tais aspectos e princípios restou confirmada nas duas experiências examinadas nesta tese.

Alguns mecanismos práticos (ferramentas) postos à disposição para o desenvolvimento de um projeto de gestão democrática e colaborativa nos dois Estados analisados fazem referência à: (i) coordenação de interesses; (ii) partilha de informações, como processo de organizar e disseminar as informações de responsabilidade de todos os participantes e não somente dos entes governamentais; (iii) gestão do conhecimento; (iv) incentivo à aprendizagem colaborativa; (v) gestão e resolução de problemas; (vi) engajamento cívico e cidadania ativa; (vii) apoio à decisão coletiva; e (viii) monitoramento. Ademais, trabalha-se ainda com a articulação de quatro importantes questões: informação, diálogo, deliberação e senso de comunidade (ACKERMAN et al, 2003).

Robert Putnam (1993, p. 182) concorda com o que Alexis Tocqueville há muito tempo sinalizou quando afirmou que um governo democrático é fortalecido, e não ao contrário, quando encara uma sociedade civil forte e que colabora entre si para mobilizar interesses comuns.

Archon Fung e outros (2003) identificaram que há uma característica comum de desenho institucional nos arranjos institucionais participativos. Todos possuem certa variação de governança participativa, com suas respectivas peculiaridades, por meio da qual ocorre a transferência (compartilhamento) de poder do Estado para as bases da sociedade civil. Tais

arranjos são considerados participativos na opinião desse autor, pois dependem do empenho e da capacidade dos atores sociais para tomarem decisões, em princípio, racionais por meio da deliberação fundamentada (Ibid, p. 5).

Esta modalidade de governança tem potencial para superar muitas das inércias e inadequações percebidas hoje nas dinâmicas de algumas instituições estatais tradicionais. Cooperar envolve a troca de informações e o compartilhamento de recursos para benefício mútuo em busca de um objetivo comum. Consideram-se ingredientes da colaboração o estabelecimento de relações parceiras, manutenção de outras já existentes, o desenvolvimento da confiança entre as partes envolvidas e partilha do poder entre Estado e atores sociais. Estratégias cooperativas são benéficas ao longo do tempo e os atores envolvidos têm incentivo maior para colaborar ainda mais quando mantêm relacionamentos (AXELROD, 1984). Colaborar consiste em ação essencial para resolver problemas e gerir questões complexas e controvertidas no âmbito das políticas públicas (BOOHER, 2004).

Governança democrática e colaborativa, portanto, diz respeito a processos de tomada de decisões (PETERS et al, 1998) e de distribuição de responsabilidades entre múltiplas partes interessadas. Neste contexto, uma gestão voltada para a formatação de políticas públicas relaciona-se diretamente à articulação de três elementos-chave: participação, diálogo e colaboração. E novos espaços têm sido criados para que esta articulação aconteça e seja capaz de produzir resultados efetivos.

Neste sentido, a prática participativa evidenciada nas experiências de PPA-P no Ceará e Rio Grande do Sul tem induzido mudanças nos padrões de organização da sociedade e nas formas locais de intermediação de interesses sociais, donde o resultado desta colaboração, evidenciada na proposta de gestão pública atual, pode ser considerado um bem coletivo tanto para o Estado quanto para a sociedade civil (OLSON, 1965, p. 55).

Archon Fung e outros (2003 e 2003a) cunharam o termo *empowered participatory governance*¹¹⁶ (FUNG, 2004b) para exemplificar este modelo de gestão, enquanto que David

¹¹⁶ Entende-se por “empowered participation” o fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (LAVALLE et al, 2006). Ver FUNG et al (2003a, p. 5-15): “[...] Empowered participatory governance (EPG). They are participatory because they rely upon the commitment and capacities

E. Booher e Judith E. Innes (2002 e 2010) convencionaram chamá-lo de planejamento colaborativo (*collaborative planning*). Para estes últimos, é importante examinar o poder da rede (*network power*¹¹⁷) em processos colaborativos de formatação de políticas, em um contexto permeado por rápidas mudanças tecnológicas, fragmentação social e política, intenso fluxo de informações e valores conflitantes. Quanto mais forem presentes as três condições a seguir, tanto mais eficaz será a relação dos atores sociais em uma rede colaborativa: (i) diversidade; (ii) interdependência; e (iii) diálogo autêntico.

Lígia Helena Hahn Lückmann (2002, p. 184) alerta que:

[...] Desigualdades sociais, culturais, educacionais, organizacionais, diferenças de interesse, etc... produzem o risco de elitização participativa, e/ou mecanismos de convencimento não necessariamente voltados para o interesse comum.

É aqui que entra em cena a importância da institucionalidade, ou da criação de regras, critérios, espaços que conformam novas relações, e que sejam capazes de ampliar e pluralizar os atores e os espaços públicos, prestando contas ao princípio da promoção do bem comum, formulando uma combinação na qual à ampliação das possibilidades de representação de interesses individuais segue o estabelecimento de mecanismos – a exemplo da publicização e dos critérios de carência – que confrontam com o predomínio das tendências particularistas.

of ordinary people to make sensible decisions through reasoned deliberation and empowered because they attempt to tie action to discussion. The exploration of empowered participation as a progressive institutional reform strategy advances the conceptual and empirical understanding of democratic practice. Conceptually, EPG presses the values of participation, deliberation, and empowerment to the apparent limits of prudence and feasibility” [...] EPG builds upon this insight by exploring whether reorganization of formal state institutions can stimulate democratic engagement in civil society, and so form a virtuous circle of reciprocal reinforcement. Finally, EPG is part of a broader collaboration to discover and imagine democratic institutions that are at once more participatory and effective than the familiar configuration of political representation and bureaucratic administration”. Ver BAIOCCHI (2003, p. 46): “[...] The empowered participatory governance proposal is an ideal-typical design proposal for deliberative decision-making and pragmatic problem-solving among participants over specific common goods, and is in principle applicable to a wide range of situations. It centers on reforms that devolve decision-making to local units that are supported, but not directed, by a central body. These units are in turn empowered to enact their decisions. This model aims to foster redistributive and efficient decision-making that is deliberative and democratic and superior to command-and-control structures in several dimensions”. Ver COHEN et al (2003, p. 241): “The model of empowered participatory governance (EPG) comprises three conditions: focused problem-solving, participation, and deliberation. We have EPG when parties who are affected by a certain area of policy come together to deliberate about which policies are most suitable to their case, and the results of their deliberation in fact determine the policies adopted”.

¹¹⁷ Para BOOHER et al (2002, p. 225) “poder de rede” (*network power*) consiste: “In the informational age, network power is what works most effectively. Network power is a shared ability of linked agents to alter their environment in ways advantageous to these agents individually and collectively. Network power emerges from communication and collaboration among individuals, public and private agencies, and businesses in a society. Network power emerges as diverse participants in a network focus on a common task and develop shared meanings and common heuristics that guide their action. The power grows as these players identify and build on their interdependencies to create new potential. In the process, innovations and novel responses to environmental stresses can emerge. These innovations in turn make possible adaptive change and constructive joint action”.

A proliferação de formas de governança colaborativa representa uma tentativa moderna e legítima de adequação dos sistemas político-administrativos à diversidade e à complexidade da própria sociedade civil contemporânea (FREY, 2007; SØRENSEN et al, 2008)¹¹⁸. Propicia a redefinição das relações entre sociedade civil e Estado, mediante a abertura de novos canais de participação social em espaços públicos e de fomento de parcerias na gestão pública.

Há diversos exemplos de experiências colaborativas, muitas delas inclusive organizadas em paralelo aos processos normais de governo e que têm como elementos comuns a participação, a facilitação de diálogos e a construção de consensos: projetos de infraestrutura, audiências públicas, mesas redondas, círculo de estudos, fóruns *online*, orçamentos participativos, o próprio plano plurianual participativo, conferências nacionais e etc.

Tais experiências apontam para a emergência da necessidade de se criar as condições favoráveis para que tais interações entre os diversos atores sociais se mantenham e possam ocorrer já que propiciam maior inclusão social e, por conseguinte, oportunidades para o exercício da cidadania ativa do que as formas mais tradicionais de atuação cívica, tais como aquele que ocorre de quatro em quatro anos para o processo eleitoral ordinário. E quanto maior o grupo, mais acordos, diálogos e organização serão requeridos (OLSON, 1965).

5.3 Gestão, diálogo e conflitos: metodologia de construção de consenso como instrumento de gestão democrática para auxiliar na formatação de políticas públicas

Insta-se lembrar que o processo de formatação de políticas públicas é um processo essencialmente político (HILL, 1997) e que, portanto, em um contexto democrático são vários os atores que dispõem de legitimidade para nele atuar, imbuídos de interesses diversos. Neste contexto, há um potencial para que ocorram conflitos entre a melhor forma de fazer política e os desejos e anseios de cada ator social envolvido. Trata-se de verdadeiro, e muitas vezes difícil, processo de alinhamento de expectativas das diversas partes envolvidas, aliado a um

¹¹⁸ ZADEK (2006, p. 4 e 5) assinala que: “Collaboration is this era’s source of hope. The language of dialogue, participation, and consensus increasingly underpins today’s utopian visions of social organization [...] combining institutional competencies, cultures, and access to resources [...] who participates, what drives them to engage, and to what effect. [...] Recent years have witnessed the emergence of a vibrant political discourse rooted in such collaborative governance models. Governments and international agencies have begun to explore the new opportunities for delivering public goods through collaboration”.

complexo processo de comunicação e de gestão de atores (*stakeholders*) voltados geralmente a um objetivo comum.

Como a participação social em um ambiente democrático gera divergências e conflitos, a legitimidade deste processo é assegurada pela aceitação dos participantes dos procedimentos pelos quais a construção de consenso adquire responsividade às suas ponderações e intervenções geradas na própria dinâmica participativa.

Eleonora Schettini Martins Cunha (2009, p. 45 e 46) sinaliza em sua tese de doutorado sobre efetividade deliberativa que:

Inovações institucionais deste tipo, que articulam participação e deliberação, trazem a retórica para o campo das decisões políticas. O que se espera é que as decisões acerca de soluções para os problemas públicos não sejam burocráticas, ou sejam decisões autoritárias tomadas a partir da mobilização de procedimentos regularizados e padrões normativos. Elas devem ser assentes na capacidade de convencimento que não subordine a razão aos resultados, mas equilibre-os, e deve se sustentar no diálogo, em que os sujeitos trocam seus argumentos e tentam convencer-se mutuamente. Esse deve ser o princípio regulador da prática argumentativa. Isso implica que não há uma direção pré-definida quanto ao debate e à decisão, uma vez que dependerá de quem participa e das premissas acordadas por eles como argumentação razoável, da capacidade de persuasão e de convencimento de quem participa do processo.

[...] São instituições que devem articular o respeito à igualdade e o princípio do reconhecimento da diferença, que incluem novos atores e novos temas e, por isso mesmo, também deverão ser mais conflituosas, daí a importância de se assegurarem procedimentos que possibilitem a expressão da pluralidade e a busca de soluções que sejam aceitas por aqueles que participam dos processos deliberativos.

Para auxiliar na coordenação de interesses, mediação de conflitos e alinhamento de expectativas, percebe-se que na dinâmica dos arranjos institucionais participativos, em geral, e nas duas experiências analisadas de planejamento participativo para elaboração dos PPAs em particular, ocorre, de forma explícita ou não, a construção de consensos,¹¹⁹ que, além de atender aos interesses e valores de todos os envolvidos na questão posta em debate, possibilita

¹¹⁹ Ver COHEN et al (1995, p. 254): “For any conception of justice, consensus increases the likelihood that the order will stably conform to the conception. Moreover, consensus directly promotes a variety of more specific values – social trust and harmony, social peace, simplified decision-making, reduced monitoring and enforcement costs, and (assuming the consensus is reflected in public debate and decisions) reduced citizen alienation from public choices. [...] Consensus also encourages mutual respect among citizens – with political argument offered in the form of considerations that others are willing to accept and state action justified and cabined by the same considerations. Reaching such consensus under democratic pluralist conditions, however, is difficult. The reason is that a political consensus that reflects values of self-government and mutual respect must be arrived at under free conditions, including the protection of basic expressive and associative liberties. Ver SMITH (2009).

a preservação da relação social futura dos atores sociais participantes, quesito primordial na determinação das agendas¹²⁰ de políticas públicas, na escolha do desenho (*design*) institucional e no acompanhamento colaborativo de todo o ciclo.

O Governador do Ceará na abertura do documento do PPA-P 2012-2015 enunciou que o “Ceará que estamos edificando será o resultado de uma construção coletiva, fundada na tolerância e na pluralidade de opinião, na convivência com a divergência e na capacidade de construir consensos (...)”, e na mesma ocasião, publicizou a adoção da participação social como princípio de governo.

Em ambos os Estados, Ceará e Rio Grande do Sul, promovem-se a participação social e maior engajamento cívico (i) na definição de prioridades para compor agendas políticas; (ii) na identificação de preferências por políticas públicas específicas; e (iii) no reforço da *accountability*, elemento crítico em uma gestão democrática e colaborativa como a proposta que tem sido lá desenvolvida.

Em trabalho acadêmico anterior, assinalamos que (ALMEIDA et al, 2012a, p. 316 e 317):

A construção de consenso consiste também em um instrumento especialmente útil para diálogos que envolvam múltiplas partes e interesses que devam ser articulados na propositura de normas, projetos, acordos ou ações que visem ao benefício e à satisfação mútuos, assim como à preservação das diferenças entre os envolvidos.

[...] o produto final, o consenso propriamente dito, é alcançado a partir das manifestações/deliberações produzidas por participantes informados do processo a que estão submetidos.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 35 e 36) ao observar que o consenso se apresenta como forte característica na interlocução entre sociedade civil e Estado assinala o que se segue:

¹²⁰ DAHL (1998, p. 37 e 38) estabelece alguns critérios para o processo democrático, dentre eles, o controle da agenda. Os atores sociais devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se quiserem, quais assuntos devem ser colocados na pauta do dia. As políticas, por conseguinte, devem sempre estar abertas à mudança pelos membros, se eles assim desejarem. O mesmo autor questiona (Ibid, p. 76) que se um governo deve considerar de maneira igual o bem de cada pessoa, não deveriam todos os atores sociais ter então o mesmo direito de participar e decidir acerca das leis e políticas que melhor alcancem seus interesses e objetivos?

[...] não mais bastando o consenso na escolha de pessoas pelo voto formal, trata-se de buscar um consenso mais amplo sobre a escolha de políticas públicas através de outras formas institucionais que possam disciplinar com fidelidade e segurança o processo de formação da vontade participativa, ou seja, a crescente importância da processualidade adequada como instrumento democrático.

Essa processualidade participativa, como qualquer outra técnica jurídica que se destine à ação do Estado para conferir-lhe previsibilidade no procedimento e efetiva garantia dos direitos das partes, envolve sempre uma cuidadosa reafirmação do sentido formal do direito ao devido processo, constitucionalmente garantido, na esteira da contribuição jurisprudencial e doutrinária dos Estados Unidos da América, berço do moderno direito participativo, ao fundar na cláusula constitucional do *due process of law*, enunciada na Emenda V, o direito de participar em processos regulamentares, abrindo aos sistemas constitucionais de todo o mundo, não apenas a possibilidade mas o dever de instituir processos participativos adequados para a satisfação tanto do conteúdo formal quanto do material da referida cláusula.

Por ter caráter inclusivo e adaptativo (SUSSKIND et al, 2006), a metodologia para construção de consensos é utilizada para atrair cidadãos ao processo de formatação de políticas, particularmente nos estágios iniciais permitindo que complementem os tradicionais processos democráticos. Os cidadãos podem formular problemas, criar opções de soluções e sugerir métodos de implementação. É inclusiva (SUSSKIND et al, 1999a) ao trazer os representantes de cada grupo de pessoas envolvidas para as negociações, autorizando que participem de cada fase do processo; e, adaptativo (SUSSKIND et al, 2006) ao permitir que sejam feitos ajustes nos acordos, com base nas circunstâncias cambiantes que afetam as partes envolvidas e o próprio processo e/ou seu resultado.

Archon Fung (2004a, p. 177) explicita que injetar a participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão na governança democrática favorece as vozes daqueles em desvantagem e assim oferece um antídoto procedimental capaz de aumentar a equidade da legislação e da elaboração de políticas. As qualidades de inclusão e adaptação de um processo de construção de consenso e a decorrente elevação no nível de engajamento cívico e político das pessoas envolvidas contribuem que esse processo resulte na criação de políticas públicas, em tese, mais sustentáveis.

De fato, as evidências empíricas coletadas e examinadas mostraram que os cidadãos agem como atores mais engajados quando têm a oportunidade de participar ativamente da solução de problemas que os afetam diretamente. Os cidadãos são sensíveis aos problemas que os afetam e encontram fortes incentivos para participar da criação de normas e políticas que exercem um impacto direto sobre a sua vida cotidiana, ainda mais quando percebem que sua

atuação produz resultados efetivos. Daí a importância de que cada gestor tenha constantemente a preocupação de prestar contas de suas ações e também inações.

Embora um processo de construção de consenso preliminar e consultivo possa ser participativo e potencialmente mais sustentável, argumenta-se que as dificuldades para a implementação das recomendações do grupo podem tornar esse processo possivelmente impraticável. Mancur Lloyd Olson (1965, p. 59) sinaliza que não há dúvida de que a falta de consenso é hostil às perspectivas de ação e de coesão do grupo, e mesmo um consenso perfeito tampouco alcançará sempre os objetivos propugnados por aquele.

John S. Dryzek e outros (2010, p. 103) salientam, a seu turno, que o acordo (consenso) representa um resultado de uma ação com o qual os participantes podem conviver; não é necessariamente sua primeira preferência, mas percebem que aquele é superior, em termos de qualidade, do que o melhor que conseguiriam obter na ausência de qualquer acordo.

O processo de construção de consensos considera o fato de que o meio ambiente é dinâmico e cambiante, assim como são os participantes (SUSSKIND et al, 2006, p. 148). Com isso, criam-se novos espaços de participação e deliberação, que não somente desafiam as estruturas vigentes, mas também permitem, paralelamente, a compensação das desigualdades materiais e subjetivas entre cidadãos nos processos ordinários de tomadas de decisões e de reforço da *accountability* (responsabilização para prestação de contas).

Na realidade, o princípio fundamental é a possibilidade de manter-se em desacordo. Durante o processo, cada um dos participantes tem a igual chance de oferecer modos bastante diversos de pensar, de dar sentido ao contexto existente e de construir narrativas sobre como percebem o mundo à sua volta. Luciana Tatagiba (2004, p. 357) explana que:

[...] a efetividade do princípio da pluralidade está profundamente associada à compreensão do outro como um igual, em termos dos seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis. **Só em condições de igualdade é possível de fato ouvir e considerar a diversidade das falas, na tomada de decisão acerca dos assuntos públicos.** (grifo nosso)

[...] A pluralidade pressupõe a busca pelo equilíbrio na representação dos interesses, equilíbrio que não se exaure nas garantias procedimentais; antes, é construída (ou não) no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos espaços deliberativos.

Tais diferenças ou desacordos são bem-vindos ao processo e decorrem, naturalmente, de formas diversas de raciocínio e percepção que cada um expressa ou possui sobre a realidade em que vive (ALMEIDA et al, 2012a).

O envolvimento de todos na construção de propostas advindas desse formato de participação geram em cada um (e em todos) um senso de responsabilidade por sua implantação e de compromisso por seu monitoramento. Esta característica contribui para o incremento da *accountability* possibilitando um controle social mais eficiente e transparente, inclusive acerca da efetividade dos resultados obtidos (PRZEWORSKI, 1998; BRINKERHOFF, 2001; MAINWARING, 2003; PESSANHA 2007; PAYNE et al, 2007; O'DONNELL, 1998 e 2010). Segundo Joshua Cohen (2000, p. 166), o próprio monitoramento da implementação dos acordos apresenta-se como um subproduto natural do desenvolvimento dos diálogos, e, por consequência, dos consensos, gerando um conjunto mais amplo de informações compartilhadas.

As decisões referentes às políticas públicas para gozar de legitimidade devem, portanto, refletir a vontade coletiva organizada por meio da participação social e política coordenada em espaços públicos dialógicos. Para muitos autores, envolver cidadãos na governança pública proporciona não somente maior inclusão social, como também, e principalmente, melhores decisões políticas e de governo; pois se abrem mais canais de comunicação e negociação entre Estado e sociedade civil, reforçando a democracia e o exercício da cidadania (CORNWALL et al, 2007; COELHO, 2007).¹²¹

Diálogos públicos como os que ocorrem em etapas específicas do planejamento participativo no Ceará (oficinas regionais) possibilitam a troca de informações, a exposição de posições e a apresentação de interesses e valores, além de, fundamentalmente, possibilitar que todos escutem e legitimem o que outros têm a dizer. A ampliação qualitativa da comunicação é oportunizada a todos e o aprendizado provocado pela experiência pode ser transposto para

¹²¹ Ver FUNG et al (2003a, p. 25): “[...] the deliberative process that regulates these groups’ decision-making is likely to generate superior solutions compared to hierarchical or less reflective aggregation procedures (such as voting) because all participants have opportunities to offer useful information and to consider alternative solutions more deeply. Beyond this, participation and deliberation can heighten participant’s commitment to implement decisions that are more legitimate than those imposed externally”.

outros contextos e situações.¹²² Claudia Feres Faria (2000, p. 60 e 61)¹²³ acrescenta que: “[...] Dado que o diálogo é livre e aberto a todos os cidadãos, cada ator ou grupo cooperaria na deliberação por que espera racionalmente que sua visão seja incorporada na decisão que, por sua vez, será favorável ou pelo menos não desfavorável para ele”. Vera Schattan P. Coelho (2011, p. 289) comenta que a presença de um “facilitador qualificado é associada a maiores oportunidades de que participantes com diferentes perfis profissionais e socioeconômicos intervenham nos debates”.

A participação em um processo decisório público e coletivo possibilita assim ao cidadão adquirir consciência sobre as circunstâncias (núcleo e contornos) da situação que a motiva e perceber o vasto capital intelectual dos demais membros que com ele interagem no processo de tomada de decisões.

Os participantes desse processo, movidos por suas novas percepções e/ou discernimentos sobre determinado assunto ou questão, tendem a propor ações de mútuo benefício. Os acordos obtidos exigem, a seu turno, conciliação e certo grau de empatia entre os diversos interesses e valores das partes envolvidas. Trata-se de um produto final com alto grau de identidade coletiva entre os participantes e que vincula todos a partir de razões mutuamente aceitáveis.¹²⁴

¹²² Ver BOHM (1996, p. 10 e 30 – 31): “Dialogue is really aimed at going into the whole thought process and changing the way the thought process occurs collectively. The object of a dialogue is not to analyze things, or to win an argument, or to exchange opinions. Rather, it is to suspend your opinions and to look at the opinions – to listen to everybody’s opinions, to suspend them, and to see what all that means. If we can see what all of our opinions mean, then we are sharing a *common content*, even if we don’t agree entirely. It may turn out that the opinions are not really very important – they are all assumptions. And if we can see them all, we may then move more creatively in a different direction. We can just simply share the appreciation of the meanings; and out of this whole thing, truth emerges unannounced – not that we have chosen it. If each of us in this room is suspending, then we are all doing the same thing. We are all looking at everything together. The content of our consciousness is essentially the same. Accordingly, a different kind of consciousness is possible among us, a *participatory consciousness* – as indeed consciousness always is, but one that is frankly acknowledge to be participatory and can go that way freely. Everything can move between us. Each person is participating, is partaking of the whole meaning of the group and also taking part in it. We can call that a true dialogue”.

¹²³ A mesma autora explica que: “Mas por que o diálogo e não a discussão? Aqui reside uma das principais divergências entre Bohman e Habermas. Em que pese o fato de Bohman reconhecer a importância da concepção habermasiana de esfera pública e sua capacidade de generalizar a comunicação, para esse autor a deliberação se torna pública por meio do diálogo e não do discurso. A análise do diálogo estaria interessada em como a interação pública produz os efeitos práticos nos participantes que elaboram razões convincentes, ao passo que a análise do discurso se interessa pelos argumentos e pelos tipos de justificação que possam ser publicamente convincentes”.

¹²⁴ Ver ARAÚJO (2004, p. 160): “A deliberação não é simplesmente uma prévia discussão das questões a serem decididas. Trata-se, isso sim, de uma discussão que almeja justificar as decisões coletivas com “razões”. Porém, não quaisquer razões, mas aquelas que fundamentariam a decisão numa concepção de “bem comum”. Pois ao se disporem a comunicar-se uns com os outros, os cidadãos não visam apenas deixar públicos quais os interesses

De certa forma, o acordo funciona como critério de validação e legitimação das ações humanas (GOMES, 2007, p. 28) e possibilita a criação de espaços de diálogos construtivos (GUTMAN, 2003, p. 36; GOODIN, 2003, p. 54 -79) entre os diversos representantes da dinâmica democrática entre sociedade civil e Estado.

Neste sentido, o conceito de governança possui múltiplas definições e usos, mas de modo geral pode-se pensar em governança democrática e colaborativa como a articulação de padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais livres e iguais, voltados para atingir um determinado fim ou objetivo (MELO, 1996). Eli Diniz (1996) destaca ainda a capacidade das práticas de governança gerar adesão para garantir sustentabilidade política às decisões.

Segundo sugerido por Amartya Sen (1999, p. 295 – 297), para que todos os cidadãos sejam responsáveis pelas consequências que os afetam, eles devem, antes de tudo, ter conhecimento das diferentes opções que lhes são propostas.

O regime político e o arcabouço institucional existentes contribuem para moldar os incentivos, interesses, identidades e capacidades dos cidadãos para que participem eficazmente na vida cívica.

No entanto, faz-se necessário que se reforcem ainda mais as condições sócio-políticas e educacionais que propiciem o diálogo público, livre e aberto entre cidadãos e Estado para que possam juntos formular juízos informados e racionais acerca de assuntos públicos.

5.4 Governança colaborativa democrática nos arranjos institucionais participativos

Arranjos institucionais participativos, como já vistos, apresentam em sua atuação aspectos funcionais de governança colaborativa. Apesar de suas abordagens não serem idênticas, já que se situam em contextos diversos e envolvem diferentes dinâmicas, podem ser considerados exemplos práticos da democracia participativa, pois enfatizam o fortalecimento da racionalidade comunicativa por meio da expansão de espaços deliberativos e dialógicos no sistema político-administrativo (DRYZEK, 1994 e HABERMAS, 1995) brasileiro.

que gostariam de ver promovidos: visam também a um “entendimento mútuo” – uma busca apoiada na convicção de que os membros daquela comunidade política compartilham objetivos comuns.

Ademais, tais arranjos se coordenam a partir da sua interação com o ciclo de políticas públicas, dando insumos para suas diferentes etapas, que como destacado por Roberto Rocha C. Pires e outros (2012b, p. 13) “se retroalimentam”, favorecendo a incorporação das contribuições geradas nos processos de planejamento, monitoramento e controle social da atividade governamental.

Como mencionado na introdução, a proposta do governo federal de implementação de uma PNPS, busca desenvolver a participação social como direito do cidadão e método de governo. Visa implementar a complementariedade, transversalidade e integração entre os diversos mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta, de forma a aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil. Neste aspecto, no que toca à questão da transversalidade, Daniel Avelino e outros (2014b, p. 12) assinalam que:

Um projeto que se pretenda transversal deve cumprir uma série de características, como a participação de múltiplos atores, compartilhamentos de objetivos comuns, necessidade mutual, relações continuadas e sem hierarquias, relações de interdependência de forma autônoma e autorregulada, reciprocidade e colaboração. Não é apenas uma reunião e articulação de diferentes setores, mas o desenvolvimento de uma nova forma de relação entre as partes, para a constituição de categorias mais complexas que não se restringem aos limites anteriores.

Neste sentido, alguns fatores e variáveis críticos influenciam se o modelo de governança adotado irá ou não produzir uma colaboração bem sucedida com resultados efetivos. Dentre estes fatores, destacam-se o diálogo face a face, a construção de confiança e o desenvolvimento do compromisso e compreensão comuns entre os atores envolvidos. No campo das variáveis, incluem-se o histórico prévio de conflito ou de cooperação, os incentivos para que as partes interessadas participem, as relações de poder e de desequilíbrios de recursos, liderança e, por fim, o desenho institucional vigente (ANSELL, 2008).

Vale ressaltar, por oportuno, que uma proposta de abordagem colaborativa não funciona para qualquer situação ou questão seja em âmbito público ou privado. Deve-se ter em mente, e de antemão, que ao se optar por resolver um problema de forma colaborativa, há grandes chances de que seja um processo demorado e mais difícil do que somente aconselhar (ou mesmo, em alguns casos impingir) pessoas a adotarem uma determinada solução, especialmente customizada para seu caso. No entanto, apesar de a primeira vista parecer mais complexo, utilizar-se de mecanismos colaborativos torna um programa ou proposta de solução mais

suscetível de ser centrado no que realmente as pessoas desejam, e, por conseguinte, com maior probabilidade de ser eficaz.

A partilha de informações e uma gestão organizada do conhecimento, que assegurem o acesso fácil dos cidadãos aos mesmos e que facilitem sua compreensão por aqueles envolvidos nos processos reflexivos e decisórios, consistem em elementos vitais para o sucesso de uma proposta de governança colaborativa, pois favorece a construção de uma futura base mutuamente acordada, em que soluções e direções podem ser exploradas.

A opção por uma gestão mais democrática e colaborativa pode ser melhor compreendida como verdadeiro (e complexo) desafio que atinge diferentes domínios de nossa política. Pois preconiza o fomento de novos padrões nas relações entre atores sociais e Estado (seus representantes eleitos, ou não, nos três níveis de governo).¹²⁵ Na opinião de Klaus Frey (2007, p. 139), “Isto significa que os governos precisam preocupar-se, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança”.

Observa-se na governança colaborativa, a preocupação em articular participação, diálogo e cooperação, promover condições de *accountability* e de reestruturação dos mecanismos de

¹²⁵ Ver BOOHER (2004, p. 2-33) informa que: “Scholars have identified five key challenges to politics and policy making in contemporary society that are factors in the emergence of new processes of collaboration, dialogue, and deliberation. First, new “spaces” are being created for governance. In traditional policy making the political space is based on government institutions in a hierarchy with clear roles and responsibilities. The local fits within the regional, regional within state, and state within national. Each level of government has its areas of authority and responsibility, both geographically and substantively. This authority is often carried out through a hierarchical, command-and-control-oriented practice. But increasingly these traditional spaces for political decision-making are being augmented by new spaces that include collaboration among traditional agencies and with institutions outside the traditional political realm. [...] Public agencies find they must collaborate with others to find solutions to these shared problems in the context of shared power. Similarly, new nongovernmental institutions are emerging alongside political parties and interest groups to influence policy making. These include such social movements as the environmental justice movement and new institutions of civil society. For example, in California a group of twenty-one regionally based civil society groups are seeking to change governance on the basis of collaboration, deliberation, and dialogue. These new spaces create an important need for new ways of interacting, increased communication, a high level of trust, and new processes and rules for accountability. Solving policy problems now requires decision makers to deal with an array of publics with their own languages, values, perspectives, cognitive styles, and world-views. The importance of difference increases the problem of communication and decision making both in the public and for public leaders seeking solutions for complex and controversial policy problems. A central element of the practices in each case discussed here was the extent to which all the affected parties were included in the decision-making, and processes were created in which dialogue and deliberation led to mutual understanding”.

decisão por meio de estímulos ao envolvimento da participação social organizada no ciclo das políticas públicas e do planejamento estatal.

Com isso, almeja-se que a dinâmica dos arranjos institucionais participativos forme uma cultura política mais participativa, que permita não somente maior engajamento cívico e inclusão social fora das instituições tradicionalmente representativas, mas também novas oportunidades para praticar o debate político e experimentar comportamentos colaborativos dentro da coletividade (fortalecendo o senso de comunidade). Claudia Feres Farias (2003) comenta que a legitimidade destes arranjos reside justamente na ampliação de arenas efetivas nas quais atores sociais, com opiniões e interesses variados, têm a chance de ser cogestores da decisão pública.

Diante do acima exposto, práticas autênticas de uma governança colaborativa exigem a conjugação de uma organização adequada de métodos específicos, profissionais especializados para orientação e coordenação dos processos que envolvem uma variedade de públicos cada qual com suas próprias percepções, valores, discursos, estilos cognitivos, demandas e visões de mundo,¹²⁶ cidadãos engajados, liderança facilitadora e comprometida e espaços deliberativos livres de qualquer forma de coerção.

Adam Przeworski (2010) explica que um sistema decisório coletivo que melhor reflete as preferências individuais e assegura a todos envolvidos igualdade de condições e liberdade de atuação deve preencher quatro requisitos importantes: (i) cada participante deve ter a mesma voz sobre as decisões coletivas (igualdade); (ii) cada participante deve ter a mesma influência no processo decisório (participação); (iii) decisões coletivas devem ser implementadas por aqueles selecionados para tanto (representação); e, (iv) a ordem jurídica deve ser capaz de assegurar a cooperação sem interferência indevida (liberdade).

Para que haja uma efetiva coordenação e mediação de interesses diversos dentro da dinâmica dos arranjos institucionais participativos faz-se necessário que sejam definidas regras claras

¹²⁶ Ver BOHMAN et al (1997, p. xxv): “[...] Deliberation is thus the mutual openness and accountability of different groups to each other’s perspectives, each of which is committed to thinking from the standpoint of everyone else (...)” [...] Difference is thus “a resource” (and not just a burden) for democratic communication among and across various groups, the outcome of which is the more comprehensive and effective form of social knowledge”.

de comunicação para garantir a sustentabilidade do processo de tomada de decisão coletivo. Essencial que se reconheça dentre os envolvidos que um comportamento cooperativo favorável ao diálogo¹²⁷ e a construção de consensos é vantajoso, sobretudo para concretização dos resultados obtidos a partir das deliberações públicas.

A noção de governança colaborativa concebe assim dois papéis importantes aos atores sociais tradicionalmente marginalizados: (i) coprodutores de políticas públicas e (ii) cogestores de alternativas, inovadoras e sustentáveis, em especial a nível local para a ação de governo (COELHO et al, 2010). Trata-se de um modelo de cogestão por meio do qual ocorre a partilha de poder político entre sociedade civil e Estado mediante “uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (SANTOS, 2009a, p. 526).

Luciana Tatagiba (2010, p. 76), após realizar pesquisas acerca dos movimentos sociais paulistas, em especial o relativo à questão de moradia na cidade de São Paulo, verificou que, na prática, a utilização de uma ou mais formas participativas, bem como sua combinação, estava condicionada pelo contexto no qual as organizações do movimento atuavam. Segundo a autora:

[...] a existência de uma política pública que incorpora a participação popular no seu processo de planejamento e implementação tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “radicais” – a diferentes formas de negociação com o Estado; enquanto, pelo contrário, uma política pública menos permeável à influência dos atores sociais tende a empurrar as organizações – até mesmo as mais “propositivas” – a diferentes formas de ação direta.

A própria concepção, já examinada, de uma ação comunicativa pressupõe que o diálogo e o debate travados nos espaços públicos possam produzir ações políticas efetivas na composição de conflitos e obtenção de consensos (BOHMAN, 2000). Para James Bohman (2000), por meio dessa ideia é possível se refletir acerca da formação de uma vontade coletiva comum.

¹²⁷ INNES et al (2003, p. 37) explica que: “To achieve collaboration among players with differing interests and a history of conflict, the dialogue must be authentic, rather than rhetorical or ritualistic (Isaacs, 1999). Most of us are so unaccustomed to authentic dialogue in public situations that to create and manage it typically requires the help of a professional facilitator and special training for participants. Stakeholders have been accustomed to concealing their interests and engaging in positional bargaining rather than in discursive inquiry and speculative discussion or interest-based bargaining”.

Neste sentido, o próprio diálogo emerge como elemento indispensável para que se obtenham consensos e entendimentos na esfera pública.

Observou-se nas duas experiências, em especial no Ceará, que após uma avaliação prévia para determinar se as condições e os recursos existentes são suficientes, estipulam-se as regras básicas que regerão o processo, coletam-se e distribuem-se as informações, para em seguida, iniciar a fase de construção de consenso e resolução de problemas, que deve, por sua vez, assegurar as condições para um diálogo autêntico entre os envolvidos. Finalmente, a fase de implementação oferece aos cidadãos a garantia de que poderão acompanhá-la, monitorar e avaliar os resultados. A colaboração nestas etapas tem a vantagem de clarificar papéis e responsabilidades, e combinar capacidades e habilidades relevantes entre os envolvidos com vistas a assegurar que os efeitos pretendidos com as políticas públicas sejam efetivamente produzidos.

Simplesmente mudar a dinâmica política, ou decidir por legislar novos direitos ou procedimentos que permitam consolidar um formato de gestão mais democrático e colaborativo, sem desenvolver em paralelo um processo de educação cívica que permita ampliar a consciência popular de que tais mudanças são significativas e capazes de produzir resultados realmente efetivos de melhora na qualidade de suas vidas, corre-se o risco de que estas mudanças não sejam incorporadas à realidade fática e vivida pelos atores sociais, tornando-se mais uma pretensa inovação essencialmente retórica e/ou improdutiva.

Das experiências examinadas, observou-se que a participação nas deliberações, nas etapas em que aquela é oportunizada à população, é regulada por normas de igualdade e simetria. Todos os participantes têm as mesmas oportunidades de iniciar atos de fala, questionar, ser ouvido, interrogar e abrir debates. Ocorre por meio desta dinâmica maior engajamento cívico e os resultados obtidos são assim validados por todos, o que de fato legitima o processo deliberativo de tomada de decisões.

Criam-se com isso as bases para o surgimento de uma relação mais harmoniosa e transparente entre Estado e sociedade civil, resultado da adesão racional a um conjunto de medidas concretas de políticas e programas que colaborativamente conseguiram formular (PEREZ, 2006, p. 168). Um dos resultados mais importantes desta interlocução é que novas relações sócio-político e culturais e capital social são construídos entre os atores envolvidos (INNES et

al, 2003) em quase todas as oportunidades que têm para participar na gestão junto ao Poder Público.

6 Considerações finais

Retomando aqui as indagações ao problema de pesquisa, logo apresentadas na introdução, buscou-se com esta tese verificar em que medida o modelo de gestão pública, atualmente adotado pelos governos estaduais do Ceará e do Rio Grande do Sul, para elaboração de seus respectivos PPA-Ps, por meio do qual se estimula a participação social, contribui para a efetiva consecução daquilo que fora decidido em conjunto com a sociedade civil, e se existem falhas e/ou fragilidades estruturais a este formato que possam servir de obstáculo aos objetivos preconizados pela própria dinâmica de planejamento participativo para formatação de políticas públicas.

Ao se articular o referencial teórico adotado, com os registros de campo e resultados das entrevistas realizadas, é possível verificar que, apesar de ambos os Estados adotarem práticas para o planejamento participativo de seus PPA-Ps, há diferenças na (i) intensidade da participação, (ii) no formato de interlocução entre governo e sociedade civil e (iii) na própria dinâmica dos processos participativos.

Por outro lado, há também similitudes quanto aos objetivos propugnados e desafios a serem enfrentados. Observa-se, por exemplo, que ambos os governos regionais estimulam maior engajamento cívico e propiciam o compartilhamento de poder decisório junto à sociedade civil. No que toca aos desafios, verifica-se que é necessário que ações específicas sejam implementadas para conferir mais transparência aos processos, e principalmente, quanto à efetivação de seus resultados.

Por oportuno, apresenta-se, abaixo, análise dos resultados obtidos a partir das entrevistas, registros de campo, devidamente articulados com as questões empíricas tratadas nesta tese, para, em seguida, concluir examinando-os à luz das categorias de análise selecionadas.

Para tanto, levou-se em consideração, inicialmente, os cinco macro tópicos de abordagem, contidos no roteiro semiestruturado (Anexos A e B), proposto para auxiliar na condução dos diálogos com os gestores entrevistados: (i) contexto local – espaço e governo (local), (ii) participação social no planejamento / elaboração do PPA-P, (iii) resultados do processo, (iv) opinião do entrevistado – avaliação pessoal, e, por fim, (vi) planejamento do Estado.

Esta estruturação permitiu que se discutisse junto aos gestores públicos entrevistados a trajetória política e cultural para o desenvolvimento da participação social nos dois Estados para elaboração do PPA-P, as oportunidades de maior envolvimento da população na gestão pública local, o perfil dos cidadãos engajados, o papel dos gestores e da liderança política, o formato de coordenação do processo participativo, as metodologias para facilitação dos diálogos e construção de consensos, a natureza das questões postas em debate, o nível de satisfação do governo quanto ao processo em si e a efetividade dos resultados obtidos.

No que toca o contexto estadual em que tais experiências se inserem, apesar da organização destes processos participativos ser complexa e envolver a articulação política entre diversos órgãos do governo, observa-se que, de fato, nos dois Estados instâncias mais inclusivas de interlocução entre governo e sociedade civil têm sido criadas e que o comprometimento da liderança política do governo é elemento essencial para o estabelecimento e fortalecimento de tais opções participativas.

No Rio Grande do Sul, o aumento da participação social na arena política, estimulado pela já consolidada tradição associativa posta em prática há anos, ou por meio da atuação dos COREDES ou pela da dinâmica do OP, tem contribuído para o maior engajamento cívico da população na esfera pública, para além do momento do voto eleitoral.

As iniciativas gaúchas de criação de um sofisticado sistema estadual de participação (SISPARCI) e de disponibilização de várias informações na *internet* têm contribuído bastante para a disseminação e esclarecimento à população acerca das ações participativas em andamento, como, por exemplo, via o “Portal da Participação” (www.participa.rs.gov.br).

Um aspecto ressaltado nas entrevistas foi a intenção de articular cada vez mais no Estado planejamento com orçamento, de forma a atender inclusive a orientação do governo federal de maior alinhamento entre os PPAs Federal e Estadual.

Neste contexto, a participação social tem sido associada diretamente a ideia de “planejamento estratégico situacional”, enquanto que o PPA tem se tornado um instrumento de gestão governamental para estruturação de políticas públicas, e não um mero “pré-orçamento”.

O processo participativo para elaboração do PPA-P gaúcho de 2012-2015 foi coordenado pela SEPLAG/RS, em parceria com o Fórum dos COREDES, a Secretaria do CDES e o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas. Governo e sociedade civil se articulam para, em conjunto, definirem quais programas e ações devem ingressar no plano.

Realizam-se encontros presenciais e seminários nas regiões funcionais de planejamento, além de serem disponibilizados via *internet* questionários para que a população se manifeste quanto, por exemplo, à síntese dos objetivos estratégicos no mapa do governo estadual. Ao mesmo tempo em que se difundem as informações, incita-se também a participação virtual dos cidadãos.

As etapas deliberativas que compõem a elaboração do PPA-P gaúcho são organizadas, geralmente, por meio de plenárias (assembleias) nas quais sociedade civil e governo dialogam acerca dos principais temas de interesse da população para que possam constar como programas de governo no Plano.

Há a participação de membros do governo, que ficam responsáveis pela organização e condução dos encontros e abre-se a todos os presentes a oportunidade de falar e serem ouvidos.

Escolhem-se, posteriormente, alguns representantes da sociedade civil que ficam incumbidos de se reunirem nos fóruns regionais para sistematizarem os retornos das Assembleias Municipais.

Em seguida, ocorre a votação das prioridades, presencial e pela *internet*. E conforme já demonstrado, a quantidade de pessoas que tem participado, tanto presencial quanto virtualmente, tem crescido bastante nos últimos anos.

Por outro lado, o governo se compromete a ouvir tanto os cidadãos quanto seus representantes selecionados para a estruturação programática do PPA, antes de seu envio às Assembleias Legislativas.

Da observação passiva em alguns encontros, verificou-se que os cidadãos participantes deste processo se sentem parceiros e corresponsáveis pelo plano de governo para o qual

contribuíram com seus apontamentos durante os encontros presenciais. Há na população que efetivamente participa uma vontade cada vez maior de se engajar na vida pública. Entendem que quanto mais espaços lhes forem disponibilizados para serem ouvidos mais chances têm de apresentar/cobrar suas demandas diretamente ao ente público. Esta percepção foi indicada também pelos gestores entrevistados.

Vale ressaltar dois aspectos importantes da experiência gaúcha no processo de planejamento participativo para elaboração do PPA, quais sejam: (i) a tradição associativa de sua população, representada pela atuação dos COREDES e reforçada pela dinâmica do OP, e (ii) a sofisticação do aparato posto em prática pelo governo para incentivo da participação social nas suas atividades, por meio da articulação entre o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e a opção por um formato de gestão colaborativa entre sociedade civil e Estado. A opção por esta modalidade de administração pública tem favorecido, na opinião dos gestores entrevistados, a melhor definição de prioridades e auxiliado no incremento do controle social sobre as ações governamentais daí decorrentes.

Já com relação à experiência cearense, o Estado ao convergir suas ações de gestão orçamentária (planejamento e orçamento) às orientações do governo federal optou por adotar também um sistema mais colaborativo, participativo e estratégico para elaboração de seu PPA-P.

Uma característica peculiar da dinâmica do processo de planejamento participativo cearense é a criação dos “sistemas de influência” da sociedade civil, por territórios de identidade (macrorregiões) para que a população seja ouvida por meio de um processo dialógico, público e coletivo, com o objetivo de identificar quais políticas melhor atendem as necessidades regionais, dentro dos limites da atuação governamental.

A ausculta do povo pelo governo tem o objetivo de obter informações mais precisas em uma tentativa de atuar diretamente no “desejo da sociedade”. Identificar os grupos de interesse ou de influência facilita, desta maneira, associar as demandas da população às políticas públicas. Com isso, busca-se criar uma nova forma de administração mais alinhada aos anseios da sociedade.

A participação social é oportunizada em encontros regionais, conhecidos como reuniões de sensibilização e mobilização, organizadas em três ocasiões: (i) 1ª Oficina para elaboração de propostas de ações regionais; (ii) 2ª Oficina para priorização e pactuação das propostas regionais; e (iii) Fórum Estadual para validação das propostas por macrorregião. A Vice-Governadoria fica responsável pela coordenação destas Oficinas, organização do processo e eventos, e pela divulgação em variados meios de comunicação.

Geralmente, tais encontros são realizados em auditórios ou escolas. Há, no início, uma apresentação formal de abertura do evento, conduzida por um ou mais membros do governo, e, em seguida, abre-se a oportunidade a todos de se expressarem e serem ouvidos. Logo após esta fase, os participantes são divididos em salas por eixo temático (educação, saúde, transporte e etc.), onde dialogam e sistematizam as propostas, para apresentação ao plenário e, posterior, votação. As propostas mais votadas tornam-se então prioridades para ação de governo.

Nestes encontros, facilitadores de diálogos são disponibilizados pelo Estado para apoiar e transmitir aos cidadãos envolvidos conhecimentos teóricos e práticos sobre conceitos e formas de atuação. Além disso, documentos específicos são distribuídos para orientar a todos acerca dos procedimentos e etapas do processo participativo de priorização de demandas por áreas temáticas. Estas oficinas propiciam o compartilhamento de ideias, experiências e expectativas entre os presentes e deles se extraem consensos para cada eixo temático de política.

Na etapa seguinte, todo o material produzido nestes encontros segue para a SEPLAG/CE, que fica encarregada de organizá-lo para subsidiar a elaboração da peça do PPA que é, posteriormente, apresentada à Assembleia Legislativa.

Resumidamente, o processo participativo cearense para elaboração do PPA-P possui duas dimensões: (i) participativa e regionalizada e (ii) institucional. Na primeira, interagem as regiões, por meios de seus cidadãos, representantes do setor privado, do governo local e dos Conselhos de Políticas Públicas (sistemas de influência), enquanto que na segunda, realiza-se dentro do governo a análise para incorporação das prioridades regionais ao conteúdo programático das áreas setoriais.

O desafio que se coloca é, justamente, manter aceso o desejo nos cidadãos de participar novamente deste processo nos anos seguintes. Levando isto em consideração, a implementação daquelas prioridades selecionadas pela sociedade civil é assumida publicamente pelo Vice-Governador, que fica responsável pela prestação de contas daquilo que foi planejado com o que foi cumprido.

A prestação de contas ocorre em encontros presenciais, quando o Vice-Governador apresenta, por exemplo, a lista de obras solicitadas e ações realizadas, e faz um cruzamento daquilo que foi resultado do “desejo” dos sistemas de influência para que constasse do PPA, com aquilo que fora, até aquele momento, efetivamente realizado.

Para os entrevistados, esta prática demonstra aos cidadãos que sua opção por participar não foi em vão. Entretanto, reconhecem a necessidade de que haja maior conscientização da população acerca das oportunidades de atuação junto ao Poder Público.

Importante aspecto destacado pelos gestores entrevistados na experiência cearense diz respeito ao papel do gestor público no processo. Neste Estado, o comprometimento e engajamento do Vice-Governador, que possui visão sistêmica do processo e compreende a realidade regional, foram considerados aspectos determinantes para a continuidade desta prática participativa.

A percepção dos gestores cearenses entrevistados é de que os cidadãos envolvidos reconhecem na oportunidade de participar o direito de influenciar seus governos e, por conseguinte, a gestão pública local. Encontram, inclusive, sentido em retornar às reuniões e passam a compreender que são corresponsáveis pelas decisões que envolvem a definição de políticas públicas. Criam-se, com isto, espaços democráticos e coletivos para participação social e para construção partilhada de políticas entre Estado e sociedade civil.

Pontos comuns às duas experiências dizem respeito: (i) à orientação para que a todos os interessados seja sempre assegurada a igualdade de oportunidade para se envolver na interação comunicativa junto ao governo e seus representantes, (ii) à necessidade de que o diálogo seja plural e inclusivo, mesmo quando inexistente o acordo entre as partes envolvidas, e (iii) aos desafios de incrementar a quantidade de cidadãos envolvidos no processo, reduzir os custos de informação e aprimorar a qualidade da participação.

Os entrevistados consideram que este processo tende a ser bem sucedido, quando os participantes se sentem respeitados, ouvidos e reconhecem que sua contribuição influencia, de certa maneira, o resultado obtido.

Por intermédio da representação inclusiva de interesses diversos durante as etapas do processo participativo, sejam elas presenciais ou virtuais, concede-se a chance para que grupos de interesses, organizados ou não, atores sociais e cidadãos pertencentes a segmentos tradicionalmente excluídos possam participar nas mesmas condições, ter voz, ser ouvidos e influir nas decisões que serão tomadas que, por consequência, possam afetar suas vidas. Percebe-se, com isto, que as deliberações se desenvolvem como atividade cooperativa, sem que desigualdades de recursos, de *status* ou de outros privilégios atrapalhem a igualdade comunicativa requerida durante o processo.

Foi possível observar com as visitas realizadas aos dois Estados que a participação social aprimora-se quando cidadãos (i) detêm mais informações para melhor subsidiar suas convicções, argumentos e decisões; (ii) têm a oportunidade de interagir e dialogar com outros com trajetórias históricas e de vida diversas; e (iii) dispõem de poder decisório capaz de influenciar e moldar a agenda política.

Tanto nas audiências públicas gaúchas, quanto nas salas temáticas dos encontros regionais cearenses, a possibilidade de interlocução propiciava aos participantes a reflexão sobre preferências, necessidades e limites (por exemplo, orçamentários) para construção conjunta de pautas para discussão. Articulavam-se, desta forma, igualdade, participação, deliberação e *empoderamento*.

Verificou-se que, na realidade, ocorre nas duas experiências o fortalecimento da democracia participativa e que de forma alguma esta articulação enfraquece os governos representativos locais. Pelo contrário, tais arranjos institucionais participativos auxiliam no processo de revitalização da própria democracia representativa.

Em ambos os Estados, a possibilidade de participação social em processos decisórios tem contribuído para ampliar o espaço político e de atuação da sociedade civil na gestão pública por meio de práticas mais colaborativas para formatação de políticas públicas.

Comparativamente, foi possível constatar que esta participação tem sido mais capilarizada no Rio Grande do Sul do que no Ceará, muito em razão da existência do próprio Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.

De fato, as evidências empíricas coletadas e examinadas mostraram que para os gestores responsáveis por tais processos, os cidadãos agem como atores mais engajados quando têm a oportunidade de participar ativamente da solução dos problemas que os afetam diretamente.

Houve destaque nas entrevistas para o fato de que o processo de tomada de decisão se torna mais legítimo à medida que: (i) for mais inclusivo, (ii) basear-se na troca de razões entre cidadãos livres e iguais, e, (iii) resultar em um acordo. Com isto, é possível construir uma estratégica de planejamento governamental mais focado nos anseios e interesses da sociedade civil.

Reconhecem ainda que os participantes, ao perceberem que suas demandas, selecionadas nas dinâmicas participativas, passam a integrar o PPA-P, têm um incentivo real para continuar a participar.

Porém, entendem que somente conferir aos cidadãos a oportunidade de participar, de distintas formas, nos processos decisórios para formatação de políticas públicas, não é suficiente para assegurar a melhora na qualidade democrática ou na performance da ação governamental.

Ainda não é a maioria dos cidadãos que realmente optam por participar dos assuntos públicos. São diversas as circunstâncias que fazem com que as pessoas simplesmente se afastem da política por considerarem que seu envolvimento não faz muita diferença. Por isso, entende-se que seja essencial que sejam sempre apresentados os resultados da implementação daquilo que fora objeto das discussões coletivas, para que todos os envolvidos não se sintam frustrados, mas sim estimulados a retornarem ao processo.

Assim, levando-se em consideração o acima exposto e as quatro categorias de análise utilizadas para ajudar no entendimento de um possível nexos existente entre participação social, gestão pública democrática e efetividade dos resultados daí provenientes, conclui-se que:

(i) ampliação da capacidade política do cidadão

Em ambos os Estados examinados, o processo de planejamento participativo desenvolvido pelos governos estaduais para elaboração do PPA-P possibilita diversas instâncias à interlocução entre Estado e sociedade civil.

A participação social é incentivada com antecedência em diversos meios de comunicação e incentivada em encontros presenciais organizados em espaços públicos disponibilizados pelo governo e por votação *online*.

Nestes encontros, sociedade civil dialoga diretamente com os gestores públicos, ou seus representantes, acerca das questões que têm afligido suas vidas, das demandas por obras e novos projetos e de políticas públicas para melhora da sua qualidade de vida. A possibilidade de troca de argumentos em público cria as condições para que ocorra a transformação de preferências e das opiniões daqueles que participam das negociações e deliberações coletivas.

Desta forma, infere-se que em ambos os Estados ao se oportunizar aos cidadãos participarem, em níveis e formatos diversos, das deliberações e diálogos públicos coletivos acerca das decisões de políticas e programas que integrarão o PPA-P, estimula-se o maior engajamento cívico por meio do exercício de sua cidadania ativa e, por consequência, esta dinâmica tem possibilitado a ampliação da capacidade política daqueles que optaram em se envolver em tais processos participativos.

(ii) partilha de poder decisório entre Estado e sociedade civil

Observou-se, das conversas informais com cidadãos e das entrevistas com os gestores, que existe um desejo comum de que haja o incremento da participação social e de que os resultados daí decorrentes sejam efetivamente realizados.

Verificou-se que algumas circunstâncias têm ainda o potencial de desestimular o maior engajamento da população no processo de planejamento participativo, dentre as quais se destacam: (i) desânimo da população em se envolver no processo; (ii) desconfiança generalizada da atuação e intenção real dos gestores (ou políticos) responsáveis; e (iii) falta de informação de fácil compreensão pelos cidadãos acerca dos procedimentos e resultados que podem ser obtidos a partir de tais processos.

O Estado ao dialogar com a sociedade civil para o planejamento de suas ações, programas que

serão incluídos no PPA-P e correspondentes políticas públicas, delega aos seus gestores poder decisório partilhado junto à população. Desta forma, a sociedade civil participa efetivamente da definição de políticas a serem incluídas no PPA.

Desta maneira, ocorre a partilha de poder decisório e a divisão de responsabilidades e assunção de compromissos entre cidadãos e Estado até as etapas de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos.

(iii) **inclusão dos consensos obtidos no resultado dos processos participativos no PPA-P**

No Estado do Ceará, o processo participativo é desde o início bastante deliberativo. A iniciativa de interlocução cearense confere forte peso ao caráter interpessoal da relação entre sociedade civil e Estado, e muita importância é conferida à figura e posição do Vice-Governador que encampou o projeto e o lidera na articulação com os diversos municípios. Os encontros presenciais realizados nas macrorregiões possibilitam o diálogo público entre os gestores e parcela da população que optou em se engajar.

No Rio Grande do Sul, ressalta-se a atuação dos COREDES que representam a sociedade civil organizada e que tradicionalmente exercem influência junto às gestões governamentais. O planejamento participativo faz parte de um complexo e sofisticado sistema de participação social, com capilaridade em todo o território estadual e que conta com apoio direto do governo do Estado. Este sistema tem propiciado que um grande número de cidadãos participe deste processo, tanto presencial, quanto virtualmente pela *internet*.

Tanto no Ceará quanto no Rio Grande do Sul, ambos os processos de planejamento participativo são administrados por equipes de gestores que ficam responsáveis por sua condução. Ao demonstrarem a intenção comum de alinhar os Planos estaduais às propostas e orientações do governo federal, confirmam também uma tendência (e proposta do governo federal) de incrementar a colaboração entre os entes federados para o planejamento e formatação de políticas públicas territoriais.

Em ambos os Estados, a despeito dos formatos diversos do processo participativo para elaboração do PPA-P, o resultado da participação social, os consensos obtidos a partir dos diálogos públicos tendem a ser incluídos como programas nos Planos, e posteriormente traduzidos em ações nas peças orçamentárias, sempre respeitados os limites da atuação e decisão governamentais.

(iv) execução via orçamento daquilo que foi planejado

Com relação a esta quarta dimensão interpretativa, identificamos em ambos os processos de planejamento participativo para elaboração dos PPA-Ps falhas e fragilidades estruturais relacionadas à questão da efetividade dos resultados da participação social, que se não equacionadas têm o potencial de comprometer o próprio objetivo de tais iniciativas.

A primeira falha estrutural detectada diz respeito à falta de indicadores claros, precisos e objetivos que sejam capazes de medir a efetividade de realização, via execução orçamentária, do resultado da participação social no processo de planejamento da ação governamental e de formatação de políticas públicas.

Quando se busca examinar o desempenho dos indicadores de efetividade relativos aos percentuais de execução daquilo que foi planejado e objeto de consenso para a formatação do PPA-P, de forma a se verificar se a participação social produziu ou não os resultados almejados, observa-se que no relatório de avaliação do PPA-P 2012-2015 cearense há apenas um indicador relativo à participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas e que mede o percentual de execução orçamentária das ações regionais planejadas de 2007 a 2013. Não foi encontrado indicador semelhante nos documentos oficiais orçamentários e de planejamento produzidos e apresentados pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, o que dificulta para o cidadão verificar se o que fora planejado foi efetivamente executado.

Uma segunda falha relaciona-se à ausência de metodologias específicas e institucionalizadas para apuração de resultados destes processos participativos para se saber se realmente criaram ou não um impacto social positivo para melhora na qualidade de vida da sociedade.

Ademais, aspecto importante que vale a pena ressaltar consiste em que não há o costume de os cidadãos procederem ao cotejamento das informações que constam dos programas de governo que foram incluídos no PPA-P com aquelas informações disponíveis nas peças / documentos oficiais orçamentários (seja na LOA, seja nos relatórios de avaliação da execução orçamentária).

Além disso, os altos custos de informação ainda existentes (terceira falha) dificultam aos cidadãos comuns compreenderem o processo em si, em especial para acompanhamento da

implementação dos produtos daí gerados e explicitados nos documentos oficiais orçamentários disponibilizados pelo governo.

A despeito de muitas destas informações estarem acessíveis aos cidadãos, o tecnicismo presente nas mesmas demanda prévia competência técnica e capacidade analítica específica para que sejam devidamente compreendidas. Isto contribui para problemas de assimetria que inibem a inclusão de atores sociais que possuam menos recursos, seja de caráter comunicativo, material ou técnico. A própria complexidade das questões relacionadas ao campo das políticas públicas contribui ainda mais para esta dificuldade, pois requer da população muitas vezes um grau de informação que não se pode dela exigir.

Ponto negativo, por exemplo, relacionado a tais falhas estruturais consiste em que sua existência por si só interfere diretamente em qualquer análise que se pretende fazer acerca da qualidade do gasto público. A este aspecto, acrescenta-se o fato noticiado pela maioria dos gestores entrevistados, de que os cidadãos não têm, como já mencionado acima, o hábito de cotejar aquilo que foi planejado com o que foi ou está sendo executado.

No que toca às fragilidades suscitadas nestes processos de planejamento participativo, verificou-se que a liderança do processo pelo governo (comprometimento do gestor público), apesar de ser condição necessária para o desenvolvimento de iniciativas participativas na gestão pública, deve preservar, tanto quanto possível, a neutralidade de sua atuação para não se sujeitar a costumeira confusão que se faz entre executar o plano de governo (eleito) e o plano de partido, cujo resultado tem o potencial risco de produzir discontinuidades no processo. Ainda neste ponto, verificou-se a necessidade de constante articulação política para enfrentar as diferenças político-partidárias em prol de um formato de gestão pública que confira maior sustentabilidade às políticas públicas regionais.

Quando a ideologia partidária se sobrepõe ao plano de governo, todo o processo de construção coletiva da participação social se sujeita mais ao risco de tais possíveis discontinuidades. Neste sentido, observou-se que despersonalizar a ação estatal contribui para a neutralidade do discurso e para a capacidade executiva da gestão para gerar resultados positivos e mais efetivos.

O foco volta-se ao cidadão e à melhoria da prestação dos serviços públicos para que sejam capazes de produzir impacto positivo na vida dos cidadãos, tanto em termos de atendimento de suas necessidades e expectativas, quanto na melhora do gasto público.

Outra fragilidade relaciona-se à ausência de uma cultura de planejamento, que muitas vezes pode levar à falta de sintonia entre as equipes de planejamento e orçamento do governo. Este fato que fora também salientado pelos gestores entrevistados contribui também para que haja descontinuidade de projetos, tornando vulneráveis as iniciativas de uma gestão mais participativa para elaboração do PPA-P.

No que toca ao monitoramento e a avaliação de tais processos, verificou-se que é preciso que haja na fase de prestação de contas menção expressa ao desempenho de indicadores de efetividade da execução ou não das políticas públicas, isto é, daquilo que foi objeto do planejamento participativo e que cuja ausência acarreta, conforme indicado acima, uma possível falha estrutural. Os gestores relataram que os cidadãos associam nível de desempenho da gestão pública diretamente ao crescente atendimento de suas demandas quando da implementação das políticas públicas. Quanto mais resultados conseguirem observar, melhor, em sua opinião, a qualidade da prestação governamental.

Um formato de gestão pública que preze pela transparência de suas ações e decisões contribui para que de um lado os cidadãos saibam o que o governo realiza e, de outro, obriga de certa maneira este a prestar contas de suas ações ou inações.

Como a relação direta da participação social com os resultados é fator crucial na sustentabilidade de tais processos de planejamento participativo e de formatação de políticas públicas, a baixa capacidade de retorno concreto das estruturas de delegação e representação que emergem no interior destes amplia o sentimento de desconfiança da população em tais iniciativas. A frustração da população leva assim ao desencanto com a política e ao descrédito dos representantes. Neste sentido, a prestação de contas da execução dos programas e dos resultados das ações governamentais é indispensável para a continuidade e qualificação dos processos de participação.

Alguns outros aspectos práticos também foram identificados e, caso não sejam devidamente observados, suas ausências têm a propensão de originar novas fragilidades estruturais: (i)

esforço mútuo de engajamento permanente ao processo tanto do governo quanto da sociedade civil; (ii) planejamento da ação de governo a longo prazo; (iii) dessacralização da autoridade estatal, de forma que o gestor adote uma postura tanto quanto possível “sincera” para apresentar suas ideias, mostrar os limites e dificuldades que irá enfrentar, contribuindo assim para aumentar a transparência e incentivar uma cultura mais colaborativa junto à população; e (iv) incentivo à mudança cultural por meio do desenvolvimento paralelo de um projeto educativo desde a infância para formação de cidadãos emancipados, mais conscientes e interessados na vida pública.

Observou-se que tanto aqueles que defendem um regime mais participativo, quanto seus críticos, reconhecem que podem ocorrer algumas “armadilhas” ao se propor envolver mais pessoas ativamente no governo ou na gestão pública. Alguns dilemas, por exemplo, envolvem questões como: (i) fóruns populares, políticos ou gestores podem ser vulneráveis à captura por grupos de interesses cujas agendas não representam a da ampla maioria da população; (ii) pode ser complicado pedir que cidadãos contribuam para a tomada de decisões, nas quais há questões complexas que necessitam de conhecimentos técnicos os quais eles não dispõem, como, por exemplo, nas questões orçamentárias; (iii) os parâmetros do processo decisório podem ser tão restringidos por poderes / circunstâncias externos que as questões que realmente preocupam aos cidadãos podem simplesmente ficar “fora dos limites”; e (iv) a participação social, na prática, pode ser nada mais do que uma forma de pseudoparticipação, por meio da qual atores sociais são somente consultados e o governo não é obrigado a tomar qualquer conhecimento dos resultados, muito menos de se sujeitar a implementá-los.

A participação social é vista nos dois Estados essencialmente como um valor democrático que contribui para o pleno exercício da cidadania. Trazer a experiência, as necessidades, demandas e vivências da população para o diálogo com o Estado tem contribuído, na visão dos gestores entrevistados, para que as políticas públicas sejam mais aderentes à realidade social de suas regiões e propiciado um processo pedagógico de construção da identidade dos cidadãos envolvidos e de seu empoderamento.

Com esta pesquisa, observa-se que o acesso à informação não é condição suficiente para transformar a realidade, mas que é na composição de diversos microaprendizados cotidianos que se cria a oportunidade de desenvolvimento cognitivo. Por isso que participação social e educação devem caminhar juntas. Cidadãos mais conscientes tornam-se mais interessados e

desta forma tendem a querer exercer mais sua cidadania. Empoderam-se para se tornar atores sociais compromissados com a vida pública e corresponsáveis pelas decisões daí decorrentes. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, quanto maior o engajamento da população de uma determinada região no Programa de Participação Cidadã - PPC, mais chances tem de ver contemplados no PPA-P aqueles programas que a motivou a participar. Percebe-se que isto reforça ainda mais um senso de pertencimento e de coletividade nos cidadãos que optam em se envolver nestes processos.

No entanto, como visto no Capítulo 3, somente franquear a participação social não é garantia de que o processo de planejamento participativo seja efetivo e de qualidade. É necessário que haja engajamento cívico mais consciente, pré-disposição do gestor público ao diálogo aberto e à cooperação, tudo voltado para obtenção dos resultados pretendidos por meio das ações governamentais. Pois uma política pública de qualidade deve ser uma política socialmente referendada.

Geralmente, um projeto de gestão mais colaborativo e democrático pode esbarrar ainda em alguns problemas identificados de ação coletiva: (i) disposição contrária para cooperar, caso tenha que fazer isso com prévios adversários; (ii) existência de custos de colaboração em sistemas políticos e sociais complexos; (iii) dificuldade de resolver conflitos multipartes, e (iv) desincentivos de liderança favoráveis ao desenvolvimento do controle social. Tais condições tendem a dificultar ou, mesmo em alguns casos, a minar qualquer possibilidade de ajuste participativo entre atores sociais.

Ponto em comum ressaltado entre os gestores entrevistados é que a participação social, de fato, (i) contribui para democratizar as relações entre Estado e sociedade civil; (ii) hierarquiza melhor as prioridades sociais; e (iii) propicia o aumento do controle social (local / regional) pela população interessada.

Com base nestas reflexões, observa-se que existem tanto no Ceará quanto no Rio Grande do Sul fragilidades e falhas estruturais aliadas ao arcabouço institucional disponível para o desenvolvimento de uma gestão mais participativa para o planejamento e formatação de políticas públicas via PPA-P.

As evidências obtidas com esta pesquisa apontam para a constatação de que a mera existência dos arranjos participativos institucionais não garante por si só a ocorrência e efetividade da participação social. Só participar não é suficiente. Ademais, o simples fato de haver deliberações públicas de alta qualidade não implica que haverá automaticamente uma mudança social ou política daí resultantes. Muitas delas inclusive não alteram diretamente as ações e decisões públicas.

A existência de tais falhas e fragilidades estruturais na articulação entre contexto democrático, participação social e o formato de gestão pública adotado interfere na efetividade dos resultados do processo de planejamento participativo e de formatação de políticas públicas.

O monitoramento e controle de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade são fundamentais para avaliar e aperfeiçoar o desempenho do setor público. Governo sem planejamento é desgoverno. Assim, prevenir e equacionar tais irregularidades é vital para que não se tornem um entrave aos próprios objetivos de tais processos participativos.

Neste sentido, para que seja possível avançar em um projeto de gestão pública mais democrática entre Estado e sociedade civil para processos participativos de planejamento e formatação de políticas públicas, que dê conta das complexidades acima expostas, entendemos que a democracia deva ser construída no cotidiano dos cidadãos e que o modelo de gestão a ser incentivado tenha a ideia de colaboração entre os atores envolvidos como um de seus eixos principais.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. In. **Politics & Society**, USA, v. 26, no. 4, p. 511-537, December, 1998.

_____. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. USA: Lynne Rienner Publishers, 2000, 269p.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo**. In. 35º Encontro Anual da ANPOCS, no GT 04 CONTROLES DEMOCRÁTICOS E LEGITIMIDADE, out., Caxambu, Minas Gerais, 31p, 2011.

ABRAHAMSEN, Rita. **Disciplining democracy: development discourse and good governance in Africa**. London: ZED Books, 2000, 192p.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 821-846, jul./ago., 2014.

ACHARYA, Arnab; LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. Civil society representation in the participatory budget and deliberative councils of São Paulo, Brazil. In. **IDS Bulletin**, UK, v. 35, no. 2, p. 40-48, 2004.

ACKERMAN, Bruce; FISHKIN, James S. Deliberation Day. In. FISHKIN, James S. LASLETT, Peter. **Debating Deliberative Democracy**. USA: Blackwell, p. 7-30, 2003.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília: Paulo Feijó editor, 2008, 491p.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal discipline and the budget process. In. **The American Economic Review**, USA, v. 86, no. 2, p. 401-407, May, 1996.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar., 2012.

ALMEIDA, Débora Rezende de. **Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade**. Texto para Discussão nº. 1750. Brasília: Ipea, 47p, 2012.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 109-123, 2011.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania. Construção de Consenso – um instrumento contemporâneo e democrático para formatação de políticas públicas. In. NETO, Adolfo Braga; SALES, Lilia Maia de Moraes. **Aspectos atuais sobre a mediação e outros métodos extra e judiciais de resolução de conflitos**. Rio de Janeiro: GZ Editora, p. 314-330, 2012a.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs.) **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 188p, 2012b.

ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang. **The future of representative democracy**. UK: Cambridge University Press, 322p, 2011.

AMÂNCIO, Júlia Moretto. **Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas, apresentada no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, sob orientação da Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba, março, Campinas, 228p, 2008.

_____. Desafios da democracia brasileira pós 1989: um ensaio sobre os significados de público e participação social. In. **Ideias**, Campinas, São Paulo, n. 1, nova série, p. 137-157, 1º semestre, 2010.

ANDERSON, Christopher J.; GUILLORY Christine A. Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. In. **The American Political Science Review**, USA, v. 91, no. 1, p. 66-81, Mar., 1997.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. In. **Journal of Public Administration Research and Theory**, UK, v. 18, no. 4, p. 543-571, 2008.

ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. **Habermas: filósofo e sociólogo do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 240p, 2002.

_____. **Razão Comunicativa e Teoria Social Crítica em Jürgen Habermas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 146p, 2006.

ARAÚJO, Cícero. Razão Política, Bem Comum e Decisão Democrática. In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 157-169, 2004.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. In. **Journal of the American Institute of Planners**, USA, v. 35, p. 216-224, July, 1969.

ASENSI, Felipe. Dutra. **Práticas sociais de efetivação e reivindicação do direito à saúde: uma análise do Brasil e Portugal**. Tese de Doutorado em Sociologia apresentada ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, sob a orientação de Profa. Dra. Thamy Pogrebinski, Rio de Janeiro, 380p, 2012.

_____. **Direito à saúde. Práticas sócias reivindicatórias e sua efetivação.** Rio de Janeiro: FGV DIREITO RIO e Juruá Editorial, 369p, 2013.

ATLEE, Tom; ZUBIZARRETA, Rosa. **The Tao of Democracy. Using co-intelligence to create a world that works for all.** USA: The Writers Collective, 314p, 2003.

AUGUSTO, Carlos; GUIMARÃES, Sant'Anna. Governança democrática e cultura cívica nos Conselhos Municipais de Educação: ampliação da esfera pública, inclusão e aprendizagem institucional. In. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 21, n. 1-2, p. 119-135, 2005.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. **Órgãos colegiados e sistema nacional de participação social: conceito, aperfeiçoamento e articulação.** Nota Técnica, n. 7, SNAS/SG/PR, maio, Brasília, 2013.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. **Do orçamento participativo ao monitoramento participativo: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas do governo.** In. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, realizado no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília – DF, mar., 20p, 2014a.

_____. **O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível.** Artigo apresentado no VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, realizado no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília – DF, mar., 21p, 2014b.

_____. **Participação social como instrumento efetivo de monitoramento e avaliação de políticas: anotações sobre o Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2012 – 2015.** In. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, realizado no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília – DF, mar., 30p, 2014c.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 39, p. 149-174, 1997.

_____. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000a.

_____. **A participação em São Paulo.** São Paulo: Editora UNESP, 470p, 2000b.

_____. **Democracy and the Public Space in Latin America.** USA: Princeton University Press, 202p, 2002a.

_____. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In. DAGNINO, Evelina. (ed.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 17-45, 2002b.

_____. Globalização e espaços públicos: a não regulação como estratégia de hegemonia global. In. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, Portugal, n. 63, p. 107-121, out., 2002c.

_____. **Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil.** In. Ciclo de Seminários Fórum Social Brasileiro, realizado em Belo Horizonte, nov., 28p, 2003a.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003b.

_____. **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 470p, 2004.

_____. New public spheres in Brazil. In. **International Journal of Urban Regional Research**, USA, v. 30, no. 3, p. 623-627, 2006.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. In. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443 a 464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In. **Opinião Pública**, Campinas, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In. SANTOS, Boaventura Sousa (org.). **Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-597, 2009a.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. USA: Woodrow Wilson Center Press, 205p, 2009b.

_____. Associativismo e participação na saúde: uma análise da questão na região nordeste do Brasil. In. FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (orgs.) (2009) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, p. 151-174, 2009c.

_____. Democratizing urban policy in Brazil: participation and the right to the city. In. GAVENTA, John; MCGEE, Rosemary (2010). **Citizen action and national policy reform. Making change happen**. London: ZED Books, p. 153-173, 2010a.

_____. (org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 472p, 2010b.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 13-25, 2011.

_____. **Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil**. Texto para discussão 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 26p, 2012.

_____. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. In. AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs.) **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, p. 125-140, 2013a.

_____. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. In. **Revista Carta Capital**. Caderno de Política. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 334p, 2003.

AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In. AVRITZER, Leonardo (org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, p. 11-57, 2004.

AVRITZER, Leonardo; CAMBRAIA, Alexander. Accountability and the Creation of Public Spaces for Participation at the Local Level. In. **Decentralization and the challenges to democratic governance**. Department of State Modernization and Good Governance, Secretariat for Political Affairs, General Secretariat, Organization of American States, p. 95-109, 2008.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. (orgs.) **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 300p, 2013b.

AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. USA: Basic Books, 241p, 1984.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. USA: Stanford University Press, 248p, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington: Oxford University Press, 69p, 1992.

_____. **World development report 1997: the State in a changing world**. Washington, Oxford University Press, 365p, 1997.

BACQUÉ, Marie-Hélène. **Local Governance and participatory democracy. A comparative perspective: neighborhood councils in France, Community Development in the United States, and the “Participatory Budget” in Porto Alegre, Brazil**. Conference on Social, Regional and Urban Development. Amsterdam, June, 2001. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10935_Cached.pdf. Acesso em: 10 ago. 2012, 17p.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In. ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.) **Cultura e Política dos movimentos sociais latino-americanos (novas leituras)**. Belo Horizonte: UFMG, 538p, 2000.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment. In. FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance**. USA: Verso, p. 45-76, 2003.

_____. **Militants and Citizens: the politics of participation democracy in Porto Alegre**. USA: Stanford University Press, 248p, 2005.

BAQUERO, Marcello. Democracia, participação e capital social no Brasil hoje. In. FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, p. 129-150, 2009.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 159-181, jan./fev., 2013.

BEETHAM, David. **Democracy: a beginner's guide**. UK: Oneworld, 194p, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 33, p. 5-16, 1994.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In. BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.) **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 143-163, 2006.

BEVIR, Mark. **Democratic governance**. USA: Princeton University Press, 320p, 2010.

_____. Governança democrática: uma genealogia. In. **Revista de Sociologia Política**, UFPR, Paraná, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun., 2011.

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. In. **Public Administration Review**, USA, v. 65, no. 5, p. 547-558, Sept./Oct., 2005.

BINGHAM, Lisa Blomgren; LEE, Sun Woo; CHANG, Won Kyung. Participatory governance in South Korea: legal infrastructure, economic development, and dispute resolution. In. **Global Business & Development Law Journal**, McGeorge School of Law, California USA, v. 19, p. 375-399, 2007.

BINGHAM, Lisa Blomgren. Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice. In. **Journal of Dispute Resolution**, The University of Missouri School of Law, USA, v. 2009, no. 2, p. 269-325, 2009.

_____. **Designing Justice: legal institutions and other systems for managing conflict**, Jan., 50 p, 2009a. Disponível em: <http://works.bepress.com/lisa_bingham/ 3>. Acesso em: 08 ago. 2011.

_____. The next generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative governance. In. **Wisconsin Law Review**, University of Wisconsin Law School, USA. Research Paper nº 2010-07-04, School of Public and Environmental Affairs, p. 297-356, 2010.

BINGHAM, Lisa Blomgren; HALLBERLIN, Cynthia J.; WALKER, Denise A.; CHUNG, Won-Tae. Dispute system design and Justice in Employment Dispute Resolution: mediation at the workplace. In. **Harvard Negotiation Law Review**, USA, v. 14, no. 1, p. 1-50, Winter, 2009.

BOHM, David. **On Dialogue**. London: Routledge, 114p, 1996.

BOHMAN, James. **Public Deliberation**. Pluralism, Complexity, and Democracy. USA: The MIT Press, 303p, 1996.

_____. Deliberative democracy and effective social freedom. In. BOHMAN, James. REHG, William (org.). **Deliberative Democracy**. USA: MIT, p. 321-348, 1997.

_____. La democracia deliberativa y sus críticos. In. **Metapolítica**, México, v. 4, no. 14, p.48-57, abr./jun., 2000.

_____. Is democracy a means to global justice? In. KAHANE, David; WEINSTOCK, Daniel; LEYDET, Dominique; WILLIAMS, Melissa. **Deliberative Democracy in Practice**. Vancouver: UBC Press, p. 92-112, 2010.

BOHMAN, James; REHG, William. (org.). **Deliberative Democracy**. USA: MIT, 447p, 1997.

BOJER, Marianne Mille; ROEHK, Heiko; KNUTH, Marianne; MAGNER, Colleen. **Mapping dialogue. Essential tools for social change**. USA: Taos Institute Publication, 145p, 2008.

BOOHER, David E. Collaborative Governance Practices and Democracy. In **National Civic Review**, USA, v. 93, n. 4, p. 32-46, Winter, 2004.

BOOHER, David E.; INNES, Judith E. Network power in collaborative planning. In. **Journal of Planning Education and Research**, USA, v. 21, p. 221-236, 2002.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 125-138, 2003.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. In. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BOYTE, Harry C. Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics. In. **Public Administration Review**, USA, v. 65, no. 5, p. 536-546, Sep./Oct., 2005.

BRINKERHOFF, Derik W. **Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options**. Washington: Center for Democracy and Governance, 49p, 2001.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas. In. PETERS, B. Guy; PIERRE, John. (orgs.) **Administração pública coletânea**. São Paulo: UNESP, DF: ENAP, p. 315-333, 2010.

BRYSON, John M.; QUICK, Kathryn S.; SLOTTERBACK, Carissa Schively; CROSBY, Barbara C. Designing public participation processes. In. **Public Administration Review**, USA, p. 23-34, Jan./Feb., 2013

BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 310p, 2006.

BUCHANAN, James N.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**. Logical foundations of constitutional democracy. USA: The University of Michigan Press, 361p, 2001.

BUDGE, Ian. Direct Democracy In. RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. UK: Oxford University Press, p. 595-610, 2006.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, jan./fev., 2014.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 119p, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da Administração Pública (1995-2002)**. São Carlos: UFSCar, 2006, 234p, 2004.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; NETO, Fernando Cardoso Lima; ALCANTARA, Elton Luiz da Costa. **Ouidoria Pública e Governança Democrática**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 1. Brasília: Ipea, 2011, 7p, 2011.

CARDOSO, Beatriz. **Combate à desigualdade pela raiz**. In. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, edição de 21 de julho, p. 13, 2014.

CARNEIRO, Tiago. **Technology and politician's promises**, 2012. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/ic4d/technology-and-politicians-promises>> Acesso em: 13 jan. 2014.

_____. **Participación de los ciudadanos: siete preguntas, una conversación**, 2013. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/voices/citizen-engagement-seven-questions-one-conversation>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CASTELLO, Graziela; LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. Civil organizations and political representation in Brazil's participatory institutions. In. CORNWALL, Andrea. COELHO, Vera Schattan. **Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. London: ZED Books, p. 114-130, 2007.

CAVAYE, Jim. Governance and community engagement: the Australian Experience. In. LOVAN, Robert; MURRAY, Michael; SHAFFER, Ron. (eds.) **Participatory governance. Planning, conflict mediation and public decision-making in civil society**. USA: Ashgate, p. 85-101, 2004.

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Núcleo Democracia e Ação Coletiva. **Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social**, 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/seminario/relatorio-final>. Acesso em: 14 dez. 2013.

CHAMBERS, Simone. Deliberative Democracy Theory. In. **Annual Review of Political Science**, USA, no. 6, p. 307-326, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Trad. de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 152p, 2009.

CHRISTIANO, Thomas. The significance of Public Deliberation. In. BOHMAN, James; REHG, William (orgs.). **Deliberative Democracy**. USA: MIT, p. 243-277, 1997.

CIAMBRA, Andrea. Unravelling the public policy maze. In. **Public Administration Review**, USA, p. 193-197, Jan./Feb., 2013.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From pover: how active citizens and effective states can change the world**. Oxfam International, 12p, 2008. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/estudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html>. Acesso em: 25 maio 2013.

COELHO, Vera Schattan P.; ANDRADE, Ilza Araújo L. de; MONTOYA, Mariana Cifuentes. Deliberative fora and the democratisation of social policies in Brazil. In. **IDS Bulletin**, USA, v. 33, no. 2, p. 1-16, 2002.

COELHO, Vera Schattan P.; POZZONI, Barbara; MONTOYA, Mariana Cifuentes. Participation and public policies in Brazil. In. GASTIL, John; LEVINE, Peter (eds.) **The Deliberative Democracy Handbook**. Strategies for effective civic Engagement in the 21st Century. USA: Jossey-Bass Publishers, p. 174-184, 2005.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (orgs.) **Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 255-269, 2004.

_____. Brazilian Health Councils: including the excluded? In. CORNWALL, Andrea. COELHO, Vera Schattan. **Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. London: ZED Books, p. 33-54, 2007.

_____. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de não atrair aliados. In. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 78, p. 77-92, jul., 2007a.

_____. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 279-295, 2011.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Participation, inclusion and development under conditions of social mobilization. In. THOMPSON, Lisa. TAPSCOTT, Chris. **Citizenship and social movements. Perspectives from the global south**. London: ZED Books, p. 187-211, 2010.

COELHO, Vera Schattan P.; FERRAZ, Alexandre; FANTI, Fabiola. RIBEIRO, Meire. (2010a) In. COELHO, Vera Schattan P.; LIERES, Bettina von. **Mobilizing for democracy. Citizen action and the politics of public participation**. London: ZED Books, p. 176-198, 2010b.

COELHO, Vera Schattan P.; LIERES, Bettina von. **Mobilizing for democracy. Citizen action and the politics of public participation.** London: ZED Books, 287p, 2010b.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação.** Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 367p, 2004.

COELHO, Vera Schattan P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde de São Paulo. In. AVRITZER, Leonardo (org.) **A participação em São Paulo.** São Paulo: UNESP, p. 105-122, 2004a.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. In. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COHEN, Joshua. **Deliberation and Democratic Legitimacy.** In. BOHMAN, James. REHG, William (orgs.). **Deliberative Democracy.** USA: MIT, p. 67-91, 1997a.

_____. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In. BOHMAN, James. REHG, William (orgs.). **Deliberative Democracy.** USA: MIT, p. 407-437, 1997b.

_____. Democracy and Liberty. In. ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy.** USA: Cambridge University Press, p. 185-231, 1998.

_____. Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, Brasil, v. 15, n. 44, p. 161-170, out., 2000.

COHEN, Joshua; ARATO, Andrew. Politics and the reconstruction of the concept of civil society. In HONNETH, Axel; MCCARTHY, Thomas; OFFE, Claus; WELLMER, Albrecht. (orgs.) **Cultural-political interventions in the unfinished project of Enlightenment.** Cambridge: MIT Press, p. 121-142, 1992.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. (orgs.) **Associations and Democracy.** The Real Utopias Project. USA: Verso, 282p, 1995.

_____. Power and reason. In. FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance.** USA: Verso, p. 237-255, 2003.

COHEN, Joshua; SABEL, Charles. Directly-deliberative polyarchy. In. **European Law Journal**, USA, v. 3, no. 4, p. 313-342, 1997.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. In. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 9-18, 2003.

COOPER, Terry L. Civic engagement in the twenty-first century: toward a scholarly and practical agenda. In. **Public Administration Review**, USA, v. 65, no. 5, p. 534-535, Sept./Oct., 2005.

COOPER, Terry L.; BRYER, Thomas A.; MEEK, Jack W. Citizen-centered collaborative public management. In. **American Society for Public Administration**, USA, p. 76-88, Dec., 2006.

CORNWALL, Andrea. Democratizing the governance of health services: the case of Cabo de Santo Agostinho, Brazil. In. CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan. **Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. London: ZED Books, p. 156-179, 2007.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan. **Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. London: ZED Books, 270p, 2007.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In. HOUCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 125-143, 2007.

_____. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In. FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, p. 102-128, 2009.

_____. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 137-149, 2011.

COSTA, Amarildo Lourenço. **Gestão orçamentária participativa**, 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3187/gestao-orcamentaria-participativa>>. Acesso em: 02 out. 2012.

COSTA, Ana Maria; LIONÇO, Tatiana. Democracia e Gestão Participativa: uma estratégia para a equidade em saúde? In. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 47-55, maio/ago., 2006.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (online), São Paulo, v. 12, n. 35, out., 1997a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 fev. 2012.

_____. Contextos da construção do espaço público no Brasil. In. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar., 1997b.

_____. Democracia Cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, Brasil, v. 18, n. 53, p. 19-32, out., 2003.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. In. **Revista do Serviço Público**, ENAP, Brasília, ano 51, n. 3, p. 40-73, jul./set., 2000.

CRESPO, Mariana Hernández. **A systemic perspective of ADR in Latin America: enhancing the shadow of the Law through citizen participation.** Legal studies research paper series, no. 8-29, p. 92-129, 2008.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006).** Tese de Doutorado em Ciências Políticas apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, sob orientação do Prof. Dr. Leonardo Avritzer, outubro, Belo Horizonte, 372p, 2009.

_____. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa.** Texto para discussão 1733. Ipea, Rio de Janeiro, 2012, 43p, 2012.

CUNILL, Nuria. **Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latino-americanos.** Caracas: CLAD, 262p, 1991.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy.** Autonomy x control. USA: Yale University, 232p, 1983.

_____. **Democracy and Its Critics.** New Haven: Yale University Press, 397p, 1991.

_____. **On Democracy.** USA: Yale University Press, 217p, 1998.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: EDUSP, 240p, 2001a.

_____. **Sobre a democracia.** Brasília: UNB, 230p, 2001b.

DAGNINO, Evelina. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 364p, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In. MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

_____. 'We all have rights, but...'. Contesting concepts of citizenship in Brazil. In. KABEER, Naila. (ed.) **Inclusive Citizenship. Meanings and expressions.** v. 1. London: ZED Books, p. 149-163, 2005.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In. VILLAS-BÔAS, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais.** São Paulo: Pólis, n. 14, p. 21-41, 1994.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Capital Social.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 66p, 2010.

DELAMAZA, Gonzalo. Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. In. **Revista de la Universidad Bolivariana,** Chile, v. 10, no. 30, p. 45-75, 2011.

DERANI, Cristiane. Política Pública e a Norma Política. In. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** São Paulo: Saraiva, p. 131-142, 2006.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In. DADOS - **Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

_____. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In. **Revista do Serviço Público**, ENAP, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago., p. 5-21, 1996.

_____. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In. DINIZ, Eli (org.) **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, p. 19-61, 2007.

DOGDE, Jennifer. Addressing democratic and citizenship deficits: lessons from civil society? In. **Public Administration Review**, USA, p. 203-206, Jan./Feb., 2013.

DONAHUE, John. On Collaborative Governance. In. **Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper**, n. 2. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 8p, 2004.

DONAHUE, John.; ZECKHAUSER, Richard J. Public-private collaboration. In. MORAN, Michael. REIN, Martin. GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. USA: Oxford University Press, p. 496-525, 2008.

DRESSLER, Larry. **Consensus through conversation**. How to achieve high-commitment decisions. USA: Berrett-Koehler Publishers, 89p, 2006.

DRI, Clarissa Franzoi. **Governança democrática: impasses e alternativas**. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7048.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2012.

DRYZEK, John S. **Discursive democracy: politics, policy, and political science**. USA: Cambridge University Press, 268p, 1994.

_____. **Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, and Contestations**. Oxford, UK: Oxford University Press, 195p, 2002.

_____. **Foundations and Frontiers of Deliberative Governance**. USA: Oxford University Press, 229p, 2010.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. In. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, n. 115, p. 139-154, mar., 2002.

_____. Entrevistas em pesquisas qualitativas. In. **Educar**, UPFR, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

EBDON, Carol; FRANKLIN, Aimee L. Citizen Participation in Budgeting Theory. In. **Public Administration Review**, USA, p. 437-447, May/Jun., 2006.

EGGERS, William D. The changing nature of government: network governance. In. O'FLYNN, Janine; WANNA, John. **Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?** Australia: The Australia National University e-press, p. 23-28, 2008.

ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. USA: Cambridge University Press, 282p, 1998a.

_____. Deliberation and Constitution Making. In. ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. USA: Cambridge University Press, p. 97-122, 1998b.

ELY, Todd; JACOB, Benoy. Beating the clock: strategic management under the threat of direct democracy. In. **Public Administration Review**, USA, p. 38-48, Jan./Feb., 2013.

ESCOBAR, Oliver. Public engagers and the political craft of participatory policy making. In. **Public Administration Review**, USA, p. 36-37, Jan./Feb., 2013.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: states and industrial transformation**. USA: Princeton University Press, 336p, 1995.

_____. **In the search of the 21st century developmental state**. CGPE Working Paper, December, 22p, 2008.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. USA: Cambridge University Press, 390p, 1985.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, Brasil, n. 20, p. 97-109, out., 2005.

FARIAS, Claudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 49, p. 47-68, 2000.

_____. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 217-247, 2003.

FEARON, James D. Deliberative Discussions. In. ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. USA: Cambridge University Press, p. 44-68, 1998.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 248p, 2001.

_____. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. In. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Paraná, n. 100, p. 93-107, jan./jun., 2001a.

_____. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In. FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, p. 204-228, 2009.

FERRAREZI, Elizabete; OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. **Conferências nacionais de saúde e processos participativos na Administração Pública Federal Brasileira**. Casoteca de Gestão Pública. Brasília: ENAP, 24 p, 2010. Disponível em:

<http://casoteca.enap.gov.br/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=14:co nferencias-nacionais-de-saude-e-processos-participativos-na-administracao-publica-federal-brasileira&catid=19:politicas-publicas&Itemid=12>. Acesso em: 21 maio 2014.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 101-127, set. /dez., 1986.

FILHO, João Batista Domingues. Democracia Representativa e Orçamento Participativo: Governança e Accountability. In. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 16, n. 30, p. 145-159, jun., 2004.

FISHKIN, James S. **When the People Speak**. Deliberative Democracy and Public Consultation. UK: Oxford University Press, 236p, 2009.

FISHKIN, James S.; LASLETT, Peter. **Debating Deliberative Democracy**. USA: Blackwell, 234p, 2003.

FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 288p, 2009.

FMI – Fundo Monetário Internacional. **The IMF and the good governance**, 2013. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>>. Acesso em: 30 set. 2013.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. In. **Revista do Serviço Público - ENAP**, Brasília, n. 64, 1, p. 7-29, jan./mar., 2013.

FÖLSCHER, Alta. A primer on effective participation. In. SHAH, Anwar. (ed.) **Participatory budgeting**. USA: The World Bank, p. 243-255, 2007.

FREEMAN, Jody. Collaborative governance in the administrative state. In. **UCLA Law Review**, USA, v. 45, no. 1, p. 1-99, 1997.

FREEMAN, John R. **Democracy and Markets**. The Politics of Mixed Economies. USA: Cornell University Press, 311p, 1989.

FREEMAN, Samuel. Deliberative Democracy: A Sympathetic Comment. In. **Philosophy & Public Affairs**, USA, v. 29, no. 4, p. 371- 418, Autumn, 2000.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, n. 21, p. 211-259, jun., 2000.

_____. Governança urbana e participação pública. In. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136 – 150, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf>. Acesso em: 06 set. 2012.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário. (orgs.) **Democracia e participação: conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 244p, 2004.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? In. **Center for Global Development Working Paper 314**, 2013. Disponível em: <<http://www.cgdev.org/publication/what-governance-working-paper-314>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

FULTNER, Barbara. Jürgen Habermas. **Key concepts**. UK: Acumen, 264p, 2011.

FUNG, Archon. Recipes for public sphere: eight institutional design choices and their consequences. In. **The Journal of Political Philosophy**, USA, no. 11, p. 338-367, 2003.

_____. Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. In. **Annual Review of Sociology**, USA, no. 29, p. 515-539, 2003a.

_____. Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Conseqüências. In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 173-209, 2004a.

_____. **Empowered participation. Reinventing urban democracy**. USA: Princeton University Press, 278p, 2004b.

_____. Deliberation before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World. In. **Political Theory**, USA v. 33, no. 3, p. 397-419, Jun., 2005.

_____. Reinventing Democracy in Latin America. In. **Perspectives on Politics**, UK, v. 9, no. 4, p. 857-871, Dec., 2011.

_____. Continuous Institutional Innovation and the Pragmatic Conception of Democracy. In. **Polity**, USA, v. 44, no. 4, p. 609-624, Oct., 2012.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Radical Democracy. In. **Swiss Journal of Political Science**, USA, v. 10, no. 4, p. 23-34, Winter, 2004.

FUNG, Archon; WARREN, Mark E. The *Participedia* Project: An Introduction. In. **International Public Management Journal**, UK, v. 14, no. 3, p. 341-362, 2011.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. (2001) Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. In. **Politics & Society**, USA, v. 29, no. 1, p. 5-41, Mar., 2001.

_____. **Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance**. USA: Verso, 310p, 2003.

_____. Thinking about Empowered Participatory Governance. In. FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance**. USA: Verso, p. 4-42, 2003a.

_____. Democratizing the policy process. In. MORAN, Michael. REIN, Martin. GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. USA: Oxford University Press, p. 667-685, 2008.

GALLAGHER, Mary. Capturing Meaning and Confronting Measurement. In. MOSLEY, Layna. **Interview Research in Political Science**. USA: Cornell University Press, p. 181-195, 2013.

GAMBETTA, Diego. “Claro!”: an essay on discursive machismo. In. ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. USA: Cambridge University Press, p. 19-43, 1998.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. In. **Revista do Serviço Público**, ENAP, Brasília, ano 53, n. 4, p. 53-77, out. / dez., 2002.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, cap. 1, p. 27-47, 2009.

_____. Gestão fiscal do Espírito Santo 2002-2008: pavimentando o caminho para o crescimento da economia estadual. In. **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, cap. 10, p. 333-354, 2010. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 03 ago. 2012.

GASTIL, John; LEVINE, Peter. (eds.) **The Deliberative Democracy Handbook**. Strategies for effective civic Engagement in the 21st Century. USA: Jossey-Bass Publishers, 308p, 2005.

GAVENTA, John; MCGEE, Rosemary. **Citizen action and national policy reform. Making change happen**. London: ZED Books, 226p, 2010.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. v. 1, Brasília: ENAP, 296p, 2007.

_____. **Planejamento e Orçamento Governamental**. v. 2, Brasília: ENAP, 261p, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. São Paulo: Campus, 536p, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In. **Pólis**, São Paulo, n. 37, p. 35-40, 2001.

GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento público: a experiência do orçamento participativo no município de Cabedelo 2001-2002**. Monografia apresentada à Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade e Auditoria Pública, sob orientação da Profa. Adilis Oliveira da Rocha, João Pessoa, 52p, 2004.

GONÇALVES, Arlindo. **O conceito de governança**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

GOODIN, Robert E. Institutions and their design. In. GOODIN, Robert E. (ed.) **The theory of institutional design**. UK: Cambridge University Press, p. 1-53, 1996.

_____. Democratic Deliberation Within. In. FISHKIN, James S.; LASLETT, Peter. **Debating Deliberative Democracy**. USA: Blackwell, p. 54-79, 2003.

GOMES, Luiz Roberto. **Educação e Consenso em Habermas**. Campinas: Alínea, 162p, 2007.

GOUREVITCH, Victor. (ed.) **Rousseau. The Social Contract and other later political writings**. UK: Cambridge University Press, 341p, 2010.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In. SANTOS, Boaventura Souza (org.). **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 342-372, 2009.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant’Anna. Governança democrática e cultura cívica nos conselhos municipais de educação: ampliação da esfera pública, inclusão e aprendizagem institucional. In. **Cadernos de Estudos Sociais**, Brasil, v. 21, n. 1-2, p. 119-136, jan./dez., 2005.

GUIZARDI, Francini Lube; PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araujo de; SANTANA, Ana Débora; MATTA, Gustavo da; GOMES, Márcia Constância Pinto Aderne. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. In. **PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva**, IMS-UERJ, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, 2004.

GÜNTHER, Hartmut. **Como elaborar um questionário**. Laboratório de Psicologia Ambiental. Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, Universidade de Brasília, n. 1, 15p, 2003.

GUPTA, Dipak K. **Analyzing Public Policy**. Concepts, Tools, & Techniques. 2nd. ed. USA: CQ Press, 470p, 2011.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement: Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it**. USA: Harvard University Press, 422p, 1996.

_____. Deliberative Democracy Beyond Process. In. FISHKIN, James S.; LASLETT, Peter. **Debating Deliberative Democracy**. USA: Blackwell, p. 31-53, 2003.

_____. **Why deliberative democracy?** USA: Princeton University Press, 217p, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

_____. Popular Sovereignty as Procedure. In. BOHMAN, James. REHG, William (org.). **Deliberative Democracy**. USA: MIT, p. 35-65, 1997.

_____. **Theory and practice**. London: Heinemann, 320p, 1998a.

_____. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Trans. William Rehg. Cambridge: MIT Press, 631p, 1998b.

_____. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 179p, 2002.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 398p, 2003.

HAJER, Maarten A.; WAGENAAR, Hendrik. **Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society**. USA: Cambridge University Press, 324p, 2003.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. 2nd. ed. London: Harvester Wheatsheaf, 224p, 1993.

HART, Chris. **Doing a Literature Review. Releasing the social Science research imagination**. USA: Sage, 230p, 2010.

HELD, David. A democracia, o Estado – nação e o sistema global. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 23, p. 145-194, mar., 1991.

_____. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 464p, 2007.

HENDRIKS, Carolyn. Integrated Deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. In. **Political Studies**, UK, no. 54, p. 486-508, 2006.

HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern State**. 3rd. ed. USA: Prentice Hall, 254p, 1997.

HIRSCHMAN, Albert O. **The Rhetoric of Reaction**. Perversity. Futility. Jeopardy. USA: The Belknap Press, 197p, 1991.

HIRST, Paul. **Representative Democracy and its Limits**. UK: Polity, 200p, 1991.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 398p, 2007.

HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab; LAVALLE, Adrián Gurza. Associations and the exercise of citizenship in new democracies. Evidence from São Paulo and Mexico City. **IDS Working Paper**, USA, no. 285, 58p, May, 2007.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza.; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In. AVRITZER, Leonardo. (org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, p. 257-322, 2004.

HUXHAM, C.; VANGEN, S. Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: how things happen in a (not quite) joined-up world. In. **Academy of Management Journal**, USA, v. 43, no. 6, p. 1159-1175, 2000.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. Policy analysis for democracy. In. MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. USA: Oxford University Press, p. 167-189, 2008.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Collaborative policymaking: governance through dialogue. In. HAJER, Maarten A.; WAGENAAR, Hendrik. **Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society**. USA: Cambridge University Press, p. 33-59, 2003.

_____. **Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy**. USA: Routledge, 237p, 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Estado, Sociedade Civil e Institucionalização da Participação no Brasil: avanços e dilemas. In. **Estado, Instituições e Democracia: democracia**, Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 9, v. 2, Cap. 15, p. 483 – 503, 2010.

ISAACS, William. **Dialogue and the Art of Thinking Together**. USA: Doubleday, 428p, 1999.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. In. **Educação e Pesquisa**, USP, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 11-29, jul./dez., 2000.

_____. Estado e educação: o desafio de ampliar a cidadania. In. **Educar**, UFPR, Curitiba, n. 31, p. 113-127, 2008.

JAGANNATH, Harish P. To collaborate or not: that is the question. In. **Public Administration Review**, USA, p. 190-193, Jan./Feb., 2013.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Os Contextos do Saber**. Representações, comunidade e cultura. Petrópolis: Vozes, 344p, 2007.

JÚNIOR, Aragon Érico Dasso. **Reforma do Estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**. Tese de Doutorado em Direito apresentada ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, sob orientação da Prof. Dr. Christian Guy Caubet, Florianópolis, 459p, 2006.

KABEER, Naila. (ed.) **Inclusive Citizenship. Meanings and expressions**. v. 1. London: ZED Books, 274p, 2005.

_____. Introduction: the search for inclusive citizenship, meanings and expressions in an interconnected world. In. **Inclusive Citizenship. Meanings and expressions**. v. 1. London: ZED Books, p. 1-27, 2005a.

KAHANE, David; WEINSTOCK, Daniel; LEYDET, Dominique; WILLIAMS, Melissa. **Deliberative Democracy in Practice**. Vancouver: UBC Press, 257p, 2010.

KANER, Sam; LIND, Lenny; TOLDI, Catherine; FISK, Sarah. **Facilitator`s guide to participatory decision-making**. USA: Jossey-Bass Publisher, 341p, 2007.

KEANE, John. **Democracy and civil society**. USA: Verso, 272p, 1998.

_____. Monitory democracy? In. ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang. **The future of representative democracy**. UK: Cambridge University Press, p. 212-235, 2011.

KELLY, Janet M.; RIVENBARK, William C. **Performance Budgeting for State and Local Government**. USA: M.E. Sharp, 288p, 2003.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e Pobreza: Lições de Sen. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, v. 15, n. 42, p. 115-122, fev., 2000.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientações para prefeituras**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. BNDES. Brasília, 144p, 2000. Disponível em:<
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2014.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? In. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun., 2006.

KOEN, Billy Vaughn. **Discussion of the Method. Conducting the engineer`s approach to problem solving**. USA: Oxford University Press, 260p, 2003.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy**. Politics, Analysis, and Alternatives. 3rd. ed. USA: CQPress, 482p, 2010.

LABRA, Maria Eliana. Política nacional de participação na saúde: entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial. In. FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, p. 176-203, 2009.

LACAZ, Francisco Antonio de Castro; FLÓRIO, Solange Maria Ribeiro. Controle social, mundo do trabalho e as conferências nacionais de saúde da virada do século XX. In. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, p. 2123-2134, 2009.

LANDE, John. Principles for Policymaking about Collaborative Law and Other ADR Processes. In. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, USA, v. 22, no. 3, p. 619-706, 2007.

LASWELL, Harold D. **Politics: Who Gets What, When, and How**. USA: Peter Smith, 274p, 2011.

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel R. T. (eds.) **Open government**. Transparency, collaboration, and participation in practice. USA: O`Reilly, 432p, 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao novo modelo de sociedade civil. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 47, p. 121-135, 1999.

_____. Jürgen Habermas e a virtualização da publicidade. In. **Margem**, São Paulo, n. 16, p. 65-82, dez., 2002.

_____. Cidadania, igualdade e diferença. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 59, p. 75-93, 2003.

_____. As dimensões constitutivas do espaço público - Uma abordagem pré-teórica para lidar com a teoria. In. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 25, p. 33-44, 2005.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 33-42, 2011a.

_____. Após a participação: nota introdutória. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011b.

LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. In. **World Development**, UK, v. 33, no. 6, p. 951-964, 2005.

LAVALLE, Adrián Gurza; ARAÚJO, Cicero. O futuro da representação: nota introdutória. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 9-13, 2006a.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHER, Renata Mirandola. Quando novos atores saem de cena – continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. In. **Cultura e Política, Revista de Sociologia Política**, n. 5, p. 35-53, out., 2004a.

_____. **Os Bastidores da Sociedade Civil. Protagonismos, Redes e Afinidades no Seio das Organizações Cívicas**. CEBRAP, SP, novembro, 71p, 2006b.

_____. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações cívicas em São Paulo. In. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007.

_____. Atores Periféricos na Sociedade Civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, out., p. 73-96, 2008.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e Atores da Democracia: Arranjos Institucionais Participativos e Sociedade Civil em São Paulo. In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (orgs.). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 343-367, 2004b.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter H; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralidade da Representação e Sociedade Civil. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006c.

_____. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, v. 21, n. 60, p. 43-60, fev., 2006d.

LEDERACH, John Paul. **The little book of conflict transformation**. USA: Good Books, 74p, 2003.

LEFTWICH, Adrian. (ed.) **Democracy and development**. Theory and practice. UK: Cambridge University Press, 320p, 1996.

LEIGHNINGER, Matt. **The next form of democracy**. USA: Vanderbilt University Press, 296p, 2006.

LEVINE, Peter; FUNG, Archon; GASTIL, John. Future directions for public deliberation. In. GASTIL, John; LEVINE, Peter. (eds) **The Deliberative Democracy Handbook**. Strategies for effective civic Engagement in the 21st Century. USA: Jossey-Bass Publishers, p. 271-299, 2005.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. In. **The American Political Science Review**, USA, v. 65, issue 3, p. 682-693, Sept., 1971.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In. MENDES, Marcos. (org.) **Gasto Público Eficiente**. Propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, p. 319-369, 2006.

LIMA, Regina Lúcia Alves de. A reação conservadora à democracia participativa. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Brasil, Ano 8, n. 88, nov. 2014, p. 10.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. In. **Public Administration Review**, USA, v. 19, no. 2, p. 79-88, Spring, 1959.

LONDON, Sylvia. Guides for Collaborating. In. **International Journal of Collaborative Practices**, USA, v. 1, no. 1, p. 1-8, 2009.

LOVAN, Robert; MURRAY, Michael; SHAFFER, Ron. (eds.) **Participatory governance. Planning, conflict mediation and public decision-making in civil society**. USA: Ashgate, 276p, 2004.

_____. Participatory governance in a changing world. In. **Participatory governance. Planning, conflict mediation and public decision-making in civil society**. USA: Ashgate, p. 1-20, 2004a.

_____. Interactive public decision-making in civil society. In. LOVAN, Robert; MURRAY, Michael; SHAFFER, Ron. (eds.) **Participatory governance. Planning, conflict mediation and public decision-making in civil society**. USA: Ashgate, p. 241-252, 2004b.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira; ABERS, Rebecca; MELO, Marcus André Barreto Campelo de. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Vozes, 304p, 2005.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Desempenho da gestão pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios?** Recife: Ed. do Autor, 144p, 2006.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa – A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Profa. Dra. Rachel Meneguello, Fevereiro, SP, 225p, 2002.

_____. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. In **Política & Sociedade**, Florianópolis: UFSC, v. 6, n. 11, p. 183-197, out., 2007.

MACEDO, Stephen. (ed.) **Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation and What We Can Do About It.** USA: Brookings Institution Press, 228p, 2005.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. In. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 695-720, maio/jun., 2014.

MAIA, Juliana Guaraná Vieira. **A importância do Componente Cívico para o Funcionamento Efetivo de Canais Participativos como Instrumentos de Inclusão Democrática: um Estudo de Caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada.** Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, sob a orientação da Profa. Dra. Sonia Maria Fleury Teixeira, Maio, Rio de Janeiro, 112p, 2006.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America.** UK: Oxford University Press, 360p, 2003.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, Brasil, n. 29, p. 5-34, 1995.

_____. **The principles of representative government.** UK: Cambridge University Press, 256p, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, p. 105-138, 2006.

MANSBRIDGE, Jane. **Does participation make better citizens?** Disponível em: <http://www.bsos.umd.edu/pegs/mansbrid.html>. Acesso em: 29 nov. 2012.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Democratic Governance.** USA: The Free Press, 292p, 1995.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luíz Otávio de. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação.** Ipea. Texto para discussão, n. 787, Rio de Janeiro, Abril, 22p, 2001. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0787.pdf> Acesso em: 15 set 2012.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição. O orçamento participativo em Porto Alegre. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 129-156, 2003.

MARSHALL, Theodor H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 220p, 1967.

MARTINS, Clélia Aparecida; POKER, José Geraldo. (orgs.) **O pensamento de Habermas em questão**. Marília: Oficina Universitária, 200p, 2008.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. **A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. São Paulo: Palas Athena, 283p, 2001.

McCAFFREY, David P.; FAERMAN, Sue R.; HART, David W. The appeal and difficulties of participative system. In. **Organization Science**, USA, vol. 6, no. 6, p. 603-627, Nov./Dec., 1995.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In. VALLADARES, Licia; COELHO, Magda Prates. (orgs.) **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 23-48, 1995.

_____. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. In. **Revista do Serviço Público**, ENAP, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr., 1996.

MELUCCI, Alberto; AVRITZER, Leonardo. Complexity, cultural pluralism and democracy: collective action in the public space. In. **Social Science Information**, Paris, v. 39, no. 4, p. 507-527, 2000.

MENDES, Marcos. (org.) **Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 475p, 2006.

MENDES, Marcos. (org.) Introdução. In. **Gasto Público Eficiente**. Propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, p. 33-43, 2006a.

_____. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. In. **Caderno de Finanças Públicas**, ESAF, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez., 2009.

MENDES, Marcos. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. In. **Cadernos de Finanças Públicas – Escola Superior de Educação Fazendária – ESAF**, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez., 2009.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão de Políticas Públicas: estratégias para construção de uma agenda**. In. IX Congreso Nacional de Recreación Coldeportes / FUNLIBRE, Bogotá, Sept., 2006. Disponível em:
<<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso9/TMenicucci.html>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

MENKEL-MEADOW, Carrie. The Lawyer's Role(s) in Deliberative Democracy. In. **Nevada Law Review**, v. 5, 2005. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=784530>>. Acesso em: 10 out. 2012.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun., 2008.

MILOT, Micheline. Conceptions of the Good: challenging the premises of deliberative democracy. In. KAHANE, David; WEINSTOCK, Daniel; LEYDET, Dominique; WILLIAMS, Melissa. **Deliberative Democracy in Practice**. Vancouver: UBC Press, p. 21-34, 2010.

MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização**, 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2586/participacao-popular-na-administracao-publica>>. Acesso em: 08 set. 2011.

MONTEIRO, Maria Gabriela. **A importância da democracia deliberativa nas gestões municipais de saúde**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, sob a orientação da Profa. Dra. Sonia Maria Fleury Teixeira, Rio de Janeiro, 153p, 2007.

MONTEIRO, Maria Gabriela; FLEURY, Sonia. Democracia deliberativa nas gestões municipais de saúde: um olhar sobre a importância dos conselhos municipais de saúde nas gestões. In. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 73/74, p. 219-233, maio/dez., 2006.

MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. USA: Oxford University Press, 983p, 2008.

MOREIRA, Sarah Escorel; RASGA, Marcelo. Desafios da participação social em saúde na nova agenda da reforma sanitária: democracia deliberativa e efetividade. In. FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, p. 229-247, 2009.

MORONI, José Antonio. O direito à participação no Governo Lula. In. FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. (orgs.) **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, p. 248-269, 2009.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; SANTANA, Jair Eduardo; FERRAZ, Luciano; CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. (coord.) **Lei de responsabilidade fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 254p, 2000.

MOYNIHAM, Donald. Citizen participation in budgeting: prospects in developing countries. In. SHAH, Anwar. (ed.) **Participatory budgeting**. USA: The World Bank, p. 55-87, 2007.

NABATCHI, Tina; STANGER, Anya. Faster? Cheaper? Better? Using ADR to resolve federal sector EEO complaints. In. **Public Administration Review**, USA, p. 50-61, Jan./Feb., 2013.

NAVARRO, Zander. Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity – the case of “participatory budgeting” in Porto Alegre, Brazil (1989 – 1998). In. **Development**. London, v. 4, no. 3, p. 68-71, Sept., 1998.

_____. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989 – 2002): um conciso comentário crítico. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 89-128, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. In. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, n. 3, p. 35-53, 2003.

NEWMAN, Janet; BARNES, Marian; SULLIVAN, Helen; KNOPS, Andrew. Public Participation and Collaborative Governance. In. **Journal of Social Policy**, UK, v. 33, p. 203 - 223, 2004.

NEWSOM, Gavin. **Citizensville. How to take the Town Square Digital and Reinvent Government**. USA: Penguin Books, 249p, 2014.

NICKEL, Rainer. Participatory Transnational Governance. In. **EUI Working Paper LAW**, Italy, v. 20, 30p, 2005.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. In. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. UK: Cambridge University Press, 152p, 1990.

_____. Institutions. In. **The Journal of Economic Perspectives**, USA, v. 5, no. 1, p. 97-112, Winter, 1991.

NOVAIS, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista (BA). In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, jul./ago., 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? In. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

_____. **On the State, democratization and some conceptual problems** (A Latin American View with glances at some post-communist countries). Working paper n. 193, 26p, April, 1993a.

_____. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latino-americana con referencias a países poscomunistas. In. **Desarrollo Económico**, v. XXXIII, n. 130, 32p, 1993b.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Teoria democrática e política comparada. In. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 4, p. 577-653, 1999.

_____. **Dissonances**. Democratic Critiques of Democracy. USA: University of Notre Dame Press, 179p, 2007.

_____. **Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent**. UK: Oxford University Press, 264p, 2010.

O'FLYNN, Janine. Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the 'collaborative turn' in public policy. In. O'FLYNN, Janine; WANNA, John. **Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?** Australia: The Australia National University e-press, p. 181-195, 2008.

O'FLYNN, Janine; WANNA, John. **Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?** Australia: The Australia National University e-press, 208p, 2011.

O'LEARY, Rosemary; CERARD, Catherine; BINGHAM, Lisa Blongren. Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. In. **Public Administration Review**, USA, v. 66, Special Issue: Collaborative Public Management, p. 6-9, 2006.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 325p, 2009.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do OP a partir do Brasil**. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciências Políticas, sob a orientação do Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle, São Paulo, 292p, 2013.

OLSON, Kevin. Deliberative Democracy. In. FULTNER, Barbara. (org.). **Jürgen Habermas: key concepts**. UK: Acumen, p. 140-155, 2011.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge: Harvard University Press, 186p, 1965.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action**. USA: Cambridge University Press, 280p, 1990.

PARKSON, John. Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers. In. **Public Administration**, USA, v. 82, no. 2, p. 377-395, 2004.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. UK: Cambridge University Press, 132p, 1976.

PAYNE, J. Mark; ZOVATTO, Daniel G.; DÍAZ, Mercedes Mateo. Institutions of Democratic Accountability in Latin America: Legal Design versus Actual Performance. In. **Democracies in Development**. USA: IIDAE – BID, p. 117-145, 2007.

PENSKY, Max. Historical and intellectual contexts. In. FULTNER, Barbara. **Jürgen Habermas. Key concepts**. UK: Acumen, p. 13-32, 2011.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In. BUCCI, Maria Paula Dallari. (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 163-176, 2006.

PESSANHA, Charles. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In. GOMES, Angela de Castro. (org.) (2007) **Direitos e Cidadania – justiça, poder e mídia**. Rio de Janeiro: FAPERJ, FGV e CNPq, p 139-168, 2007.

PETERS, B. Guy. The changing natures of public administration: from easy answers to hard questions. In. **Viešoji Politika IR Administravimas**, Pittsburgh, USA, no. 5, p. 7-20, 2003.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. In. **Journal of Public Administration Research and Theory**, USA, v. 8, no. 2, p. 223-243, 1998.

_____. (orgs.) **Administração pública coletânea**. São Paulo: UNESP, DF: ENAP, 649p, 2010.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). In. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, jun., 2011.

_____. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucionais: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In. AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. (orgs.) **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, p. 207-242, 2013.

PINHEIRO, Roseni. Democracia e saúde: sociedade civil, cidadania e cultura política. In. **PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 1-14, 2004.

PIPER, Laurence; NADVI, Lubna. Popular mobilization, party dominance and participatory governance in South Africa. In. THOMPSON, Lisa. TAPSCOTT, Chris. **Citizenship and social movements. Perspectives from the global south**. London: ZED Books, p. 212-238, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 370p, 2011a.

_____. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 263-277, 2011b.

PIRES, Roberto Rocha C.; LIMA, Paula; SOUZA, Clóvis Henrique; CRUXÊN, Isadora; ALENCAR, Joana; RIBEIRO, Uriella. **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação**. Nota Técnica. Ipea, n. 3, 22p, nov., 2012b.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexandre Cambraia N. A participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In. AVRITZER, Leonardo. (org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 253-304, 2010.

_____. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Ipea. Texto para discussão, n. 1707, Rio de Janeiro, Fevereiro, 56p, 2012a.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexandre Cambraia N.; ALMEIDA, Acir; SÁ e SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 347-364, 2011.

PITKIN, Hannah Fenichel. **The concept of representation**. USA: University of California Press, 330p, 1972.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas Para Grupos Minoritários**. Texto para discussão 1741, Rio de Janeiro: Ipea, 2012, 45p, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The impact of participatory democracy. Evidence from Brazil's national public conferences. In. **Journal of Comparative Politics**, New York, p. 313-332, April, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. In. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

POKER, José Geraldo A. B. A Democracia e o Problema da Racionalidade. In. MARTINS, Clélia Aparecida; POKER, José Geraldo. (orgs.) **O pensamento de Habermas em questão**. Marília: Oficina Universitária, p. 61-75, 2008.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Orçamento Público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. In. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 266, p. 187-208, maio/ago., 2014.

POWER, Michael. **The audit society. Rituals of verification**. 2nd. ed. USA: Oxford University Press, 204p, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. USA: Cambridge University Press, 210p, 1991.

_____. Deliberation and Ideological Domination. In. ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. USA: Cambridge University Press, p. 140-160, 1998.

_____. **Democracy and the Limits of Self-government**. USA: Cambridge University Press, 200p, 2010.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and Development**. Political Institutions and Well-being in the World, 1950 – 1990. USA: Cambridge University Press, 321p, 2009.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability, and Representation**. USA: Cambridge University Press, 364p, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work, Civil Traditions in Modern Italy**. USA: Princeton University Press, 258p, 1993.

_____. **Bowling Alone. The collapse and revival of American Community**. USA: Simon & Schuster Paperbacks, 541p, 2000.

PUTNAM, Robert; FELDSTEIN, Lewis M.; COHEN, Don. **Better Together. Restoring the American Community**. USA: Simon & Schuster Paperbacks, 318p, 2004.

RAGIN, Charles C. **Constructing social research. The unity and diversity of method**. UK: Pine Forge Press, chapter 3, p. 55-76, 1994.

_____. The distinctiveness of case-oriented research. In. **Health Services Research Journal**, Chicago, v. 34, no. 5, part II, p. 1137-1151, Dec., 1999.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 125p, 2014.

RAWLS, John. The idea of public reason. In. BOHMAN, James. REHG, William (org.). **Deliberative Democracy**. USA: MIT, p. 94-141, 1997.

_____. **A theory of Justice**. Rev. Ed. USA: The Belknap Press, 538p, 1999.

REIS, Eustáquio; BLANCO, Fernando; MORANDI, Lucilene; MEDINA, Mérida; ABREU, Marcelo de Paiva. (s.d.) Século XX nas Contas Nacionais. In. **IBGE, Estatísticas do Século**. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/contas_nacionais/contas_nacionais.shtm>.

Acesso em: 15 set. 2012.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, Interesses e “Sociedade Civil”. In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (orgs.). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 63-92, 2004.

_____. **Notas sobre Judiciário e democracia**, [s.d.]. Disponível em:

<<http://pt.scribd.com/doc/95458715/Fabio-W-Reis>>. Acesso em: 16 nov. 2012.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. In. **Political Studies**, USA, v. 44, p. 652-667, 1996.

RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. UK: Oxford University Press, 816p, 2006.

RIBEIRO, Agatha Juste Gonçalves. **Democracia, participação e organizações públicas: o caso da ANP**. Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto de Economia, no programa PPED, da UFRJ, sob orientação da Profa. Dra. Ana Celia Castro, Rio de Janeiro, 98p, 2013. Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Agatha_Justen.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

RIBEIRO, Carlos A. C.; SIMON, Walter T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 28-46, jan./mar., 1993.

RICCI, Rudá. Associativismo paulistano e cultura ambivalente. In. AVRITZER, Leonardo. (org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, p. 59-103, 2004.

ROCHA, Enid. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006**. Texto para discussão 1378. Rio de Janeiro: Ipea, 2009, 36p, 2009.

ROSENBERG, Shawn W. Rethinking democratic deliberation: the limits and potential of citizen participation. In. **Polity**, UK, v. 36, no. 3, p. 335-360, Jul., 2007.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation. A systematic approach**. 7. ed. USA: Sage, 470p, 2004.

ROVER, Oscar José. O Orçamento Participativo em Chapecó e sua dimensão rural. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 249-296, 2003.

SAINT, Steven; LAWSON, James R. **Rules for reaching consensus**. A modern approach to decision making. USA: Jossey-Bass, 78p, 1994.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC: CAPES, UAB, 110p, 2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma realização à luz da Constituição de 1988. In. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. v. 2. Brasília: ENAP, p. 187-217, 2007.

SÁNCHEZ, Felix. O orçamento participativo em São Paulo (2001 / 2004): uma inovação democrática. In. AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, p. 409-470, 2004.

SANTISO, Carlos. Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. In. **The Georgetown Public Policy Review**, USA, v. 7, no. 1, p. 1-22, Fall, 2001.

SANTOS, Boaventura Souza. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. In. **Politics and society**, USA, v. 26, no. 4, p. 461-509, 1998.

- _____. **Crítica da razão indolente**. São Paulo, Cortez, 416p, 2000.
- _____. (org). **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 678p, 2009.
- _____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In. SANTOS, Boaventura Souza. (org). **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 455-559, 2009a.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, Boaventura Souza. (org.). **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2009b.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376. 1997.
- _____. Governabilidade, governança e capacidade governativa: Algumas notas. In. **ENAP Textos para discussão**, Brasília, n. 11, 15p, 2001.
- SANTOS, Jair Lima. O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública. In. **Revista Tribunal de Conta da União**, Brasília, v. 33, n. 94, p. 13-39, out./dez., 2002.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabet. (orgs.) **Políticas Públicas: coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 317p, 2007.
- _____. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, 265p, 2007.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In. (2007) SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (orgs.) **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, p. 21-42, 2007.
- _____. Um Estado Necessário: a nova administração para o desenvolvimento. In: MENDONÇA, Gilson. (org.). **Estudos Contemporâneos em Organização e Gestão**. São Luís: EDUEMA, v. 1, p. 353-370, 2008.
- _____. La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. El caso de las políticas de alfabetización y de inclusión digital en Minas Gerais, Brasil. In. NAVARRO, Freddy Mariñez; CANTÚ, Vidal Garza (orgs.). **Política Pública y Democracia en America Latina: del análisis a la implementación**. Monterrey: Editora del TEC, p. 1-32, 2009.
- _____. Governança social no Brasil contemporâneo, 2010a. Disponível em: <http://www.academia.edu/491560/GOVERNANCA_SOCIAL_NO_BRASIL_CONTEMPORANEO>. Acesso em: 05 abr. 2013.
- _____. Administração pública e a administração de empresas: quem inspira a quem? In. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, ano 10, v. 14, n. 3, p. 1-8, out./dez., 2010b.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria Democrática Revisitada**. v. 1. São Paulo: Ática, 336p, 1994.

_____. **A Teoria Democrática Revisitada**. v. 2. São Paulo: Ática, 351p, 1994.

SHAH, Anwar. (ed.) **Participatory budgeting**. USA: The World Bank, 269p, 2007.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 180p, 1975.

SCHROEDER, Christopher H. **Deliberative democracy's attempt to turn politics in Law**. Duke Law School, Research Paper nº 36, Dec., v. 65, n. 3, p. 97-145, 2002.

SCHULZ, Suzanne M. In search of the secret public participation recipe. In. **Public Administration Review**, USA, p. 34-35, Jan./Feb., 2013.

SCHUMAN, Sandy. **Creating a culture of collaboration: the international association of facilitators handbook**. USA: Jossey-Bass Publishers, 498p, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo y Democracia**. Madrid: Aguilar S.A, 533p, 1952.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr., 2009.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, abr., 1993.

_____. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 366p, 1999.

_____. **The idea of Justice**. USA: The Belknap Press, 468p, 2009.

SHANKLAND, Alex. The Indigenous People' Movement, 'forest citizenship' and struggles over health services in Acre, Brazil. In. COELHO, Vera Schattan; LIERES, Bettina von. **Mobilizing for democracy. Citizen action and the politics of public participation**. London: ZED Books, p. 99-119, 2010.

SHERGOLD, Peter. Governing through collaboration. In. O'FLYNN, Janine; WANNA, John. **Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?** Australia: The Australia National University e-press, p. 13-22, 2008.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006**. Ipea, Texto para discussão, n. 1378, 34p, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 157-185, 2003a.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas Públicas e Administração Democrática. In. **Sequencia: Estudos jurídicos e políticos**. UFSC, Florianópolis: Fundação José Boiteux, p. 57-84, 2012.

SILVA, Tarcisio. Da Participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 297-334, 2003b.

SIMIONE, Albino Alves. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. In. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 551-570, maio/jun., 2014.

SINGER, Linda R. **Settling disputes**. Conflict resolution in Business, families, and the legal system. 2nd. ed. USA: Westview Press, 212p, 1994.

SIRIANNI, Carmen. **Investing in Democracy. Engaging citizens in collaborative governance**. USA: Brookings Institution Press, 306p, 2009.

SKELCHER, Chris; MATHUR, Navdeep; SMITH, Mike. The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. In. **Public Administration**, USA, v. 83, issue 3, p. 573-596, 2005.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation**. UK: Cambridge University Press, 220p, 2009.

SMITH, Paul. Collaborative governance: the community sector and collaborative network governance. In. O'FLYNN, Janine; WANNA, John. **Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?** Australia: The Australia National University e-press, p. 51-57, 2008.

SMITH, Stephanie; MARTINEZ, Janet. An analytical framework for dispute system design. In. **Harvard Negotiation Law Review**, USA, v. 14, no. 1, p. 1401-1447, 2009.

SOARES, Mauro Victoria. **Democracia, Deliberação e Razão Pública. Recomendações Igualitárias para a Democracia Liberal**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Álvaro de Vita, Julho, São Paulo, 138p, 2008.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. **Theories of democratic network governance**. USA: Palgrave Macmillan, 356p, 2008.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. In. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In. **Sociologias**, Rio Grande do Sul, UFRGS, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul. dez., 2006.

_____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In. HOUGHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (2007) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 65–86, 2007.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 197-209, 2011.

_____. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In. AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. (orgs.) **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, p. 53-72, 2013.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. CRUXÊN, Isadora Araújo; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Ampliação da Participação na Gestão Pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Relatório de Pesquisa, Ipea, 2013, 78p, 2013.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. In. **Revista do Serviço Público**, ENAP, Brasília, v. 63, n. 4, p. 499 – 518, out./dez., 2012.

SOUZA, Marcelo L. de. **O Orçamento Participativo e sua Espacialidade: uma agenda de pesquisa**. São Paulo: Terra Livre, n. 15, p. 39-58, 2000.

STOKER, Gerry. Comparative local governance. In. RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (2006) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. UK: Oxford University Press, p. 495 – 513, 2006.

STOKES, Susan C. Pathologies of Deliberation. In. ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy**. USA: Cambridge University Press, p. 123-139, 1998.

STONE, Deborah. **Policy Paradox**. The Art of Political Decision Making. Rev. Ed. USA: Norton & Company, 428p, 2002.

STRAUS, David. **How to make collaboration work. Powerful ways to build consensus, solve problems and make decisions**. USA: Berrett-Koehler Publishers, 245p, 2002.

STRIPLING, Bob. Should democracy be direct? In. **Public Administration Review**, USA, p. 48-49, Jan./Feb., 2013.

SUSSKIND, Lawrence. Can public policy dispute resolution meet the challenges set by deliberative democracy? In. **Dispute Resolution Magazine**, USA, p. 5-6, Winter, 2006.

_____. Arguing, bargaining, and getting agreement. In. MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. USA: Oxford University Press, p. 267-295, 2008.

_____. Deliberative democracy and dispute resolution. In. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, USA, v. 24, no. 3, p. 1-12, 2009.

SUSSKIND, Lawrence; CRUIKSHANK, Jeffrey. **Breaking the impasse. Consensual approaches to resolving public disputes**. USA: Basic Books, 276p, 1987.

_____. **Breaking Robert's rules**. The new way to run your meeting, build consensus, and get results. USA: Oxford University Press, 222p, 2006.

SUSSKIND, Lawrence S.; MCKEARNON, Sarah; THOMAS-LARMER, Jennifer. **The consensus building handbook**. USA: Sage, 1147p, 1999a.

_____. The evolution of public policy dispute resolution. In. **Journal of Architectural and Planning Research**, USA, v. 16, no. 2, p. 96-115, Summer, 1999b.

SYLVAN, Louise. Collaborative democracy: the citizen's ability to collaborate effectively. In. O'FLYNN, Janine; WANNA, John. **Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?** Australia: The Australia National University e-press, p. 137-145, 2008.

TARROW, Sidney. **Power in movement. Social movements and contentious politics**. New York: Cambridge University Press, 271p, 1998.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In. DAGNINO, Evelina. (org.) **Sociedade Civil e Espaço Público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

_____. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, sob a orientação da Profa. Evelina Dagnino, Fevereiro Campinas, 189p, 2003.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In. **Revista de Sociologia Política**, Paraná, v. 25, p. 209-213, nov., 2004a.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In. AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, p. 323-370, 2004b.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In. **Revista Sociologia Política**, Paraná, n. 25, p. 209-213, nov., 2005.

_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. In. **Colombia Internacional**, no. 71, p. 63-83, enero a junio, 2010.

_____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 171-186, 2011.

TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. In. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 84, p. 175-217, 2011.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. In. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, nov., 2012.

TEIXEIRA, Ana C. T.; SOUZA, Clóvis H. L.; LIMA, Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais**. Texto para discussão 1735, Rio de Janeiro: Ipea, 2012, 44p, 2012.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In. AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 189-215, 2003.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Inclusión Social y Democracia Deliberativa en América Latina. In: CANUDAS, Rocío del Carmen; LORENZELLI, Marcos. (2005) **Inclusión Social una Perspectiva para la Reducción de la Pobreza**. Honduras: INDES, 282p, 2005.

_____. A cidade dos cidadãos. In. **Ser Social**, Brasília, n. 17, 29p, jul./dez., 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (coord.); SILVA, Helena Bertho da; CARVALHO, Helenice Feijó de. **Elaboração de Projetos Comunitários: uma abordagem prática**. São Paulo: Edições Loyola, 86p, 1995a.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; LEMOS, Ana Heloísa da Costa. (coords.) **Administração de Projetos Comunitários: uma abordagem prática**. São Paulo: Edições Loyola, 79p, 1995b.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (coord.); MENDES, Eugênio L.; LEAL, James K.; ARRUDA, José M.; JUNIOR, Sady M.; CORRÊA, Vera Lucia de A. **Avaliação de Projetos Comunitários: uma abordagem prática**. São Paulo: Edições Loyola, 87p, 1995c.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (coord.) **Gestão Social: metodologia e casos**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 97p, 2000.

_____. (org.) **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: FGV, 627p, 2007.

_____. **Gestão Comunitária: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: FGV, 170p, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; MONJE-REYES, Pablo. **Ciudadanía, participación y desarrollo local**. Chile: Editorial Arcis, 140p, 2010.

THOMPSON, Lisa; TAPSCOTT, Chris. **Citizenship and social movements. Perspectives from the global south**. London: ZED Books, 290p, 2010.

TILLY, Charles. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 246p, 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America and two essays on America**. London: Penguin Books, 935p, 2003.

UNDP. **Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World**, 2002. New York: UNDP. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/>>. Acesso em: 05 nov. 2012.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual Democracia? In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 93-106, 2004.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, BNDES, 233p, 2009.

VALADEZ, Jorge M. The implications of incommensurability for Deliberative Democracy. In. KAHANE, David; WEINSTOCK, Daniel; LEYDET, Dominique; WILLIAMS, Melissa. **Deliberative Democracy in Practice**. Vancouver: UBC Press, p. 155-173, 2010.

VAZ, Alexander Cambraia N.; PIRES, Roberto Rocha C. Comparações ente municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 247-261, 2011.

VIEIRA, Camila Mugnai; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. (2008) Cidadania: representações sociais dos universitários. In. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 13, n. 3, p. 513-522, jul./set., 2008.

VIGNOLI, Fernando Henrique. Legislação e execução orçamentária. In. BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo. (orgs.) **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 365-380, 2004.

VITA, Álvaro de. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. In. **Dados** (online), Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 fev. 2012.

_____. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, V. S. & NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, p. 107-130, 2004.

WANNA, John. Collaborative governments: meanings, dimensions, drivers and outcomes. In. O'FLYNN, Janine; WANNA, John. **Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?** Australia: The Australia National University e-press, p. 3-12, 2008.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 61-86, 2003.

_____. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In. AVRITZER, Leonardo (org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, p. 371-407, 2004.

_____. **Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability.** USA: The Pennsylvania State University Press, 312p, 2007a.

_____. A guide to participatory budgeting. In. SHAH, Anwar. (ed.) (2007) **Participatory budgeting.** USA: The World Bank, p. 21-54, 2007b.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) (2011a) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, p. 43-51, 2011a.

_____. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In. PIRES, Roberto Rocha C. (org.) (2011a) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, p. 151-158, 2011b.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: Sociedade Civil e Novas Instituições no Brasil Democrático. In. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (orgs). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, p. 210-238, 2004.

WANG, XiaoHu; BRYER, Thomas. Assessing the costs of public participation: a case study of two online participation mechanisms. In. **The American Review of Public Administration**, 2013. Disponível em:

<<http://arp.sagepub.com/content/early/2012/03/15/0275074012438727.full.pdf+html>>.

Acesso em: 22 fev. 2013.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Editora Brasiliense, 133p, 1984.

WHEELAN, Susan A. **Group processes. A developmental perspective.** 2nd. ed. USA: Pearson, 285p, 2005.

ZADEK, Simon. The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract. In. **Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper**, no. 17. USA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 30p, 2006.

ZADEK, Simon; SASHA Radovich. **Governing collaborative governance: enhancing development outcomes by improving partnership governance and accountability.** **Accountability and the corporate social responsibility initiative**, Working Paper, no. 23. USA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 28p, 2006.

ZANDER, Navarro. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989 – 2002): um conciso comentário crítico. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). (2003) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, p. 89-128, 2003.

Legislação e documentos oficiais:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **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.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **A evolução recente do Planejamento no Governo Federal**. Brasília: 2000, jan., 31p.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Casa Civil. Presidência da República. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação (versão 1) do Plano Plurianual 2000-2003**. Brasília: 2000, dez., 54p.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004–2007. Mensagem Presidencial**. Brasília: 2003, 192p.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Casa Civil. Presidência da República. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração de Programas (versão 2004) do Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: 2004, abr., 56p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do PPA 2004–2007**. Brasília: 2004, out., 57p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2004-2007 (ano base 2004)**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2004, dez., 76p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Cartilha - Olho vivo no dinheiro público. Um guia para o cidadão garantir os seus direitos**. Brasília: 2005, 30p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2004-2007 (ano base 2006)**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2006, dez., 56p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008–2011. Mensagem Presidencial**. Brasília: 2007, v. 1, 119p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008–2011. Mensagem Presidencial**. Brasília: 2007, v. 2, 540p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração. Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: 2007, abr., 126p.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Casa Civil. Presidência da República. **Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Avaliação. Plano Plurianual 2008-2011 (ano base 2008)**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2009, mar., 49p.

BRASIL. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controladoria-Geral da União. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão. Orientações para o Gestor Municipal**. 2. ed., Brasília: 2010, 56p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012–2015. Mensagem Presidencial**. Brasília: 2011, 278p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: 2011, abr., 72p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Planejamento Estratégico 2012-2015. **Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: 2012, 64p.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Casa Civil. Presidência da República. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015.

BRASIL. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controladoria-Geral da União. **Coleção Olho vivo no dinheiro público. Cartilha - Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. ed. Brasília: 2012, 44p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2013**. Brasília, 2012, 92p.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência. **Fatores Críticos e de Sucesso na Organização das Conferências Nacionais**. Nota Técnica nº 2, Ipea-Diest, Brasília: 2012, 19p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social. Secretaria-Geral da Presidência. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Agendas Transversais. Monitoramento Participativo. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015. Ano base 2012**. v. I, Sumário Executivo. Brasília: 2013, 95p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social. Secretaria-Geral da Presidência. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Agendas Transversais. Monitoramento Participativo. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015. Ano base 2012**. v. II, Relatórios do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP. Brasília: 2013, 818p.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência. **Experiências de Monitoramento dos Resultados de Conferências Nacionais**. Nota Técnica nº 7, Ipea-Diest, Brasília: 2013, 56p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013**. v. I. Brasília: 2014, 147p.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Casa Civil. Presidência da República. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Lei nº 13.514, de 21 de julho de 2004**. Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2005 e dá outras providências.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Lei nº 14.201, de 05 de agosto de 2008**. Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2009 e dá outras providências.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Lei nº 14.983, de 02 de agosto de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2012 e dá outras providências.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. **Manual para elaboração do Plano Plurianual 2012 – 2015**. 64p.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG. Cédula de Execução do Planejamento Participativo Regionalizado – CEPAR. Oficinas Regionais. **Caderno das Macrorregiões**, 2011.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Governo do Estado do Ceará. **Mensagem do Governo Plano Plurianual 2012-2015**.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Governo do Estado do Ceará. **Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012**. Estatui o Plano Plurianual 2012-2015.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Governo do Estado do Ceará. **Manual de Revisão do Plano Plurianual 2012-2015**, 31p.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994**. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Consultoria Legislativa. Assembleia Legislativa. Estado do Rio Grande do Sul. **Lei estadual nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997**. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Consultoria Legislativa. Assembleia Legislativa. Estado do Rio Grande do Sul. **Lei estadual nº 11.075, de 06 de janeiro de 1998**. Institui o código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Consultoria Legislativa. Assembleia Legislativa. Estado do Rio Grande do Sul. **Lei nº 13.601, de 01 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Consultoria Legislativa. Assembleia Legislativa. Estado do Rio Grande do Sul. **Lei nº 13.808, de 18 de outubro de 2011**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015 e dá outras providências. Porto Alegre: 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual do Rio de Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.º 1, de 1991, a 70, de 2014.

Anexo A – Roteiro semiestruturado para as entrevistas I

1. Apresentação pessoal do Entrevistado:

Quem é e que cargo ocupa / ou que função desempenha / ou desempenhava (qualificação).

Comentar a história de como chegou ali.

2. Contexto local – espaço e governo (gestão)

Comentar sobre a trajetória / história / vocação participativa e associativa da comunidade, região e governo.

Que fatores locais / regionais favorecem o desenvolvimento e a realização de práticas / projetos participativos?

Como começou o PPA Participativo (planejamento participativo)? Quem foram os primeiros atores envolvidos? Em que ano iniciou? Por que surgiu? Que motivo levou ao seu surgimento? O que mudou nos anos subsequentes? Que resultados foram inicialmente obtidos? O que mudou durante os anos? E o que levou às mudanças?

Que motivos contribuíram para a necessidade de o governo se relacionar mais com a sociedade civil?

3. Participação social no planejamento / elaboração do PPA- Participativo

Como se tem oportunizado a participação social? Como tem sido sua divulgação? Que canais são mais utilizados? Qual o prazo de antecedência?

Qual o perfil dos participantes? Quem realmente participa? Por que motivo? Que segmentos da população (classes sociais) mais participam?

Qual a orientação adotada para conduzir e organizar a participação social?

Trata-se de processo deliberativo ou meramente consultivo?

Como se integra os procedimentos participativos ao processo decisório em si?

Como se dá o processo? Etapas? Quais são os resultados esperados de cada etapa?

Como são coordenados os diversos interesses em jogo? Como se dá a pactuação das prioridades regionais?

Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito das políticas públicas locais?

Como se dá a representação e coordenação de interesses durante o processo?

Como se equaliza o poder dos participantes em um processo decisório coletivo?

As partes estão realmente livres para realizar escolhas sem pressões externas?

Como se mantém a paridade na participação (para evitar possíveis manipulações)? (garantir a representatividade de todos é garantia de legitimidade do processo)

A diversidade de partes interfere no processo? Auxilia ou atrapalha?

Como se estabelecem as metas físicas de cada programa?

Como se constroem consensos? Há facilitação de diálogo?

Como se dá a articulação entre (i) organização (modo de promover a participação cidadã, definir alternativas etc.); (ii) coordenação (homogeneizar os resultados e garantir que as informações sejam processadas em tempo hábil); e (iii) integração (de que modo as informações recebidas podem ser integradas à proposta orçamentária)?

Quem são os responsáveis pela condução do processo decisório? Quem desempenha o papel de facilitador do diálogo / mediador de interesses?

É um processo colaborativo de tomada de decisão coletiva? Como se efetiva a colaboração?

A natureza das questões postas em diálogo dificulta a colaboração?

Como se dão os ajustes (flexibilidade) durante o processo? A flexibilidade relaciona-se com a possibilidade de utilização de variadas combinações de instrumentos de participação cidadã?

4. Resultados do processo

Como se dá o processo pelo qual inovações surgem do diálogo? Como uma ação estratégica coerente pode surgir desta dinâmica?

É possível que o diálogo faça a diferença?

Como se dá a avaliação do processo? Quais são os critérios levados em consideração para medir o sucesso desta iniciativa?

Como se divulgam os resultados?

Este processo realmente produz efeitos positivos para a população?

Que percentual do que foi discutido e objeto de deliberação popular é efetivamente inserido no PPA (isto é, se traduz em ação expressa no Plano)?

Que percentual do que foi inserido no PPA efetivamente se traduz em ação de governo expressa no orçamento público?

Que percentual dos resultados tem sido efetivamente realizados? E como isto tem sido mensurado?

Os cidadãos estão satisfeitos? Como o governo mede esta satisfação? Quais critérios são utilizados?

Como se pode medir o êxito das iniciativas de participação cidadã na formulação dos PPA-Participativos?

Que instrumentos têm sido utilizados para medir a efetividade deste processo?

Como tem sido a receptividade da Assembleia Legislativa quanto ao produto do planejamento participativo para elaboração do PPA-P?

5. Opinião do entrevistado – avaliação pessoal

O Sr. poderia me passar sua avaliação acerca de como os avanços e limites do processo de ampliação da participação social tem alterado as relações entre Estado e sociedade civil em sua região?

O planejamento participativo contribui para a ampliação da capacidade política do cidadão?

Em sua visão, esta experiência permite um processo de aprendizagem, educativo e cultural que incrementa a cidadania?

Em sua opinião, quais são as vantagens e desvantagens de um projeto de uma gestão pública mais colaborativa?

Quais são as vulnerabilidades desta iniciativa? Como vencê-las? O que precisaria mudar?

Em sua opinião, como a sociedade pode criar instituições de governança democrática que melhor direcionem / articulem a multiplicidade de desejos / demandas / necessidades da população face um contexto de constantes mudanças, complexidade e fragmentação sociais?

Em sua opinião, a dinâmica de elaboração do PPA-Participativo satisfaz as condições para a ocorrência de um diálogo autêntico entre sociedade civil e Estado?

Como podemos aproveitar mais o conhecimento disperso dos cidadãos para configurar as decisões públicas que afetarão suas vidas?

Como se pode estimular o maior engajamento cívico / maior participação?

Que função cumpre a sociedade civil organizada nesta dinâmica participativa?

Quais são metas quantificadas e qualitativas almejadas pelo Estado?

Quais são os objetivos para o futuro? Por que tais objetivos são importantes? Como se pretende alcançá-los?

Anexo B – Roteiro semiestruturado para as entrevistas II (acrécimo relativo ao planejamento do Estado)

É factível inserir a participação social no processo de planejamento do Estado? Nos três níveis de governo?

Quais são os pontos a favor e contra desta iniciativa?

Como oportunizar a participação social no planejamento público?

Como evitar a cooptação de grupos de interesses?

Como verificar a efetividade deste processo?

Como articular os altos custos de informação deste processo? Como vencer o aspecto técnico das questões envolvidas?

Como o governo pode implementar a participação social na fase de planejamento? Quais são as vantagens e desvantagens de tal processo?

Que modelo de gestão pública deve ser adotado para que isso efetivamente ocorra?

Interessa que haja participação social no planejamento?

Como evitar que isto se torne uma ferramenta de retórica?

Comentar:

. mudanças na elaboração do PPA - torná-lo mais estratégico criando condições efetivas para a formulação, gestão e implementação de políticas públicas (de 2004 até a presente data);

. novos espaços de atuação da sociedade civil na dinâmica do PPA e do orçamento - aumentar a interlocução com a sociedade civil; e,

. alinhamento entre os três níveis de governo.