

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL¹

Dione Ferreira De Avila², Sérgio Luis Allebrandt³.

¹ Artigo elaborado após proposta acadêmica da disciplina Administração Pública do Desenvolvimento e vinculado à temática da Linha de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social do PPGDES/UNIJUI, no âmbito do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania (GPDeC).

² Especialista em Gestão Empresarial e Mestrando no PPGDES/UNIJUI, bolsista CAPES.

³ Professor Titular do PPGDES/UNIJUI; Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC; Mestre em Administração pela EBAPE/FGV; allebr@unijui.edu.br.

Introdução

Ao longo das últimas décadas diversas áreas acadêmicas vêm discutindo a participação social no planejamento do desenvolvimento e na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, em todas as esferas da administração pública. Embora tenha avanços construídos nesses últimos anos no que tange a participação da sociedade civil brasileira nos processos deliberativos e o novo perfil do administrador público exercido por distintos arranjos institucionais, ainda a realidade apresenta inúmeras experiências que tem sido utilizada como mero discurso sobre participação e determinados espaços públicos têm sido utilizados como manipulação e cooptação por alguns grupos políticos (ALLEBRANDT, 2012b).

Conselhos, audiências públicas, fóruns e conferências têm sido práticas utilizadas pela administração pública como forma de participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas e na construção dos Planos Estratégicos Municipais. Os Planos Plurianuais (PPAs), que são confeccionados no primeiro ano de cada administração de governo, têm recebido atenção dos gestores públicos que escolheram trabalhar em parceria com a sociedade civil, que por sua vez, busca a inserção no processo decisório.

A constituição de espaços públicos de ampla participação social nos processos de planejamento e discussão e elaboração de leis orçamentárias, como o PPA, torna-se imprescindível na medida em que a democracia deliberativa é um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras fundamentadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva (HABERMAS, 1995). Estes são alguns espaços públicos em que existe a real possibilidade de constituir na prática a cidadania deliberativa, ou seja, onde a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XIX Jornada de Pesquisa

processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2007, p. 54).

Portanto, a análise dos espaços públicos de discussão e elaboração, execução e avaliação das políticas públicas contribuem para o entendimento desse processo bem como sua eficácia e efetividade na utilização dos recursos públicos. O objetivo geral deste estudo foi conhecer e analisar o processo de elaboração, execução e avaliação do plano plurianual de um município da região noroeste do Rio Grande do Sul, tendo em vista seus reflexos no processo de desenvolvimento local/regional e de fortalecimento da cidadania.

Metodologia

Este estudo possui suas bases na abordagem interpretativa ancorado no paradigma da teoria social crítica habermasiana, onde há a possibilidade da reflexão dos eventos sociais em que a linguagem é vista como prática social. O referencial metodológico está alicerçado na hermenêutica profunda de Thompson (1995). Para a análise, foi utilizada a matriz de categorias desenvolvidas por Allebrandt (2012a), conforme mostra o quadro 1.

Quadro 1 - Categorias de análise de espaços públicos de interação e promoção do desenvolvimento

Categories	Subcategorias			
Configuração dos espaços públicos e suas instâncias	Ampliado			
	Semirestrito			
	Restrito			
Configuração interna de poder das instâncias	Composição		Autônomo	
			Paritário	
			Homologatório	
Natureza dos espaços e caráter das deliberações	Diversidade dos participantes			
	Consultivo			
	Deliberativo			
	Vinculante			
Organização dos processos	Não vinculante			
	Regulamentação	Autorregulamentado		Coordenação
		Desenho Imposto		
		Governo		
		Sociedade Civil		
		Parceria		

Fonte: Allebrandt (2012a)

Quadro 1 - Categorias de análise de espaços públicos de interação e promoção do desenvolvimento

Resultados e Discussão

A democracia deliberativa em Habermas, portanto, constitui-se num modelo de deliberação política, baseado em pressupostos teórico-normativos que abarcam a participação da sociedade civil na definição da vida coletiva, que demanda a atuação de cidadãos ativos nos espaços públicos onde ocorrem os processos coletivos de deliberação pública (ALLEBRANDT, 2012a). O quadro 2 reflete a distância da democracia deliberativa proposta por Habermas, no município estudado.

A configuração dos espaços públicos e suas instâncias, quando a elaboração do PPA em um município da região noroeste do Rio Grande do Sul, enquadra-se na categoria ampliado, pois é observada a realização de audiências públicas, com ênfase na participação da comunidade, dos conselhos e entidades representantes de determinados segmentos da sociedade. Quando perguntado sobre quem participou do processo de elaboração do PPA, o vice-prefeito declarou que:

Nós temos aqui o COMUDE, também se reuniram todos os conselhos municipais, mas nem todos participaram efetivamente, às vezes participaram de uma ou outra pessoa que depois levavam adiante, envolveu a equipe técnica de trabalho né, a Câmara [...]. Chamou-se algumas lideranças do interior né, os sindicatos.

Já o vice-presidente da câmara ressaltou: “Os vereadores, essa equipe técnica do planejamento, os representantes dos conselhos que participaram das audiências públicas, saúde, assistência social, da mulher, sindicato rural, sindicato dos trabalhadores rurais [...]”. Aqui observamos uma participação de representantes de determinados segmentos da sociedade, entretanto, a participação da sociedade civil ficou reduzida a aproximadamente, nas palavras do secretário da fazenda: “Na primeira audiência tinha aproximadamente 20 pessoas”. Porém, não podemos admitir que os conselhos e entidades de classes não representam a sociedade civil, embora tivesse uma participação reduzida.

Quadro 2 - Análise dos espaços públicos de discussão e elaboração do Plano Plurianual do município investigado.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XIX Jornada de Pesquisa

Categories	Subcategorias			
Configuração dos espaços públicos e suas instâncias	Ampliado			
Configuração interna de poder das instâncias	Composição		Homologatório	
Natureza dos espaços e caráter das deliberações	Consultivo			
Organização dos processos	Regulamentação	Desenho Imposto	Coordenação	Governo

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Quadro 2 - Análise dos espaços públicos de discussão e elaboração do Plano Plurianual do município investigado.

Todavia, a participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA apresentou certa distância da proposta de democracia deliberativa apresentada por Habermas. A efetiva participação da sociedade civil se dá, sobremaneira, quando os interesses privados estão em discussão. Nesta situação, observa-se que a cidadania liberal está imbricada no seio da comunidade do município estudado, onde encontramos no discurso do vice-prefeito: “Quando as coisas estão mais diretas, ligada às pessoas, aí a participação é maior, como foi quando fizemos a discussão da minha casa minha vida”. A participação se dá no momento em que os interesses particulares de alguém podem interferir na vida cotidiana de outras pessoas. Aqui não se pensa na coletividade, as decisões ainda não estão fundamentadas na razão.

A configuração interna de poder nas instâncias pode ser considerada de composição homologatória, visto que no processo de elaboração do PPA percebeu-se que foi direcionado com mais ênfase à elaboração a equipe técnica do setor financeiro e do planejamento da prefeitura, conforme podemos observar no discurso do vice-prefeito: “No princípio quem participou foi o pessoal dos técnicos, do planejamento, das atividades principais, envolveu o pessoal da contabilidade, da administração”, e da equipe técnica do setor jurídico da câmara de vereadores, como destaca o vice-presidente da câmara: “[...]Os vereadores fizeram várias reuniões e tendo muitas dúvidas sobre esse PPA nós encaminhamos esse PPA para uma assessoria técnica, porque nós não temos essa parte técnica jurídica [...]”.

A partir de uma configuração interna de poder homologatória, cabe inicialmente ao poder executivo e legislativo apenas consultar, então, a sociedade civil, apenas para o cumprimento efetivo da lei. Assim, a natureza dos espaços e caráter das deliberações ficou no âmbito consultivo, na medida em que as deliberações ocorridas nos espaços públicos foram remetidas à equipe técnica e esta realizou as adequações conforme o orçamento municipal, ou seja, os projetos que se enquadravam no limite financeiro do município

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XIX Jornada de Pesquisa

eram aproveitados e os que não entravam nesse limite eram descartados, como declara o secretário da fazenda: “Foi encima das ideias da equipe técnica, além do legislativo. Por que ali nós tínhamos vários participantes, claro que na elaboração final tivemos três participantes”. Já a preocupação do legislativo ficou restrita às definições técnicas e jurídicas do documento, conforme encontrado nas palavras do vice-presidente da câmara:

Só que eles (a equipe técnica do executivo) defendiam um modelo mais fácil, a parte da contabilidade. A DPM ela usa um formato diferente, um modelo diferente, e o IGAM (Instituto Gamma de Assessoria e Órgãos Públicos) é outro modelo, então estávamos batendo de frente com esses modelos. As adaptações foram realizadas encima do modelo da DPM.

No tocante à organização dos processos, a estrutura formatada para o processo de elaboração do PPA, definitivamente, não houve uma composição prévia, mas pode ser observado um desenho imposto, isto é, não autorregulamentado. A coordenação do processo ficou restrita ao poder do governo, ou seja, executivo e legislativo, no momento em que apenas duas audiências públicas foram realizadas, cada poder realizando uma, conforme a declaração do secretário da fazenda: “E por duas vezes ocorreram audiência pública, a gente também entendeu que ali também houve participação da população”. Sobre o que os projetos que foram contemplados e os excluídos, o mesmo destaca que: “[...] no momento da análise a gente viu não tem como enquadrar muitas coisas, tem que ser bem objetivos, enquadrar coisas bem palpáveis né, que se possa chegar e fazer, que não seja oneroso demais para o município que esteja dentro da possibilidade financeira”. Assim, reforça a ideia de um processo centralizado no governo, com participação da sociedade civil quase nula, exceto através de alguns representantes de determinados segmentos. Embora houvesse deliberações da sociedade civil, o modelo homologatório e consultivo restringiu de certa forma, a efetividade das decisões alcançadas nas audiências públicas.

Conclusões

A democracia deliberativa pressupõe a interação entre governo e sociedade civil na elaboração de políticas públicas, a partir de espaços públicos onde ocorrem as deliberações fundamentadas na razão. Com base nesse pressuposto, Allebrandt (2012a) apresenta as categorias de análise desses espaços públicos de discussão e de elaboração dos instrumentos de planejamento e gestão de políticas públicas.

Ao investigar e analisar um município da região noroeste do Rio Grande do Sul observa-se certo distanciamento da proposta de democracia deliberativa, pautada da legitimidade das discussões. A configuração dos espaços públicos e suas instancias concentram-se em um ambiente ampliado (embora seja classificado como ampliado e considerando que a sociedade civil tem a maioria de participantes na audiência pública, ela deixa de ser autônoma por apenas ter sido executado uma

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XIX Jornada de Pesquisa

audiência pública pelo executivo e uma pelo legislativo e a elaboração efetiva ter sido pela equipe técnica) pela motivação do governo em promover duas audiências públicas para a elaboração do PPA, embora houvesse possibilidade de maior interação com a sociedade. A configuração interna de poder das instancias constitui-se autônoma, pois a condução do processo esteve sob comando da equipe técnica do executivo e legislativo, tendo, portanto, a participação da sociedade civil apenas como um ente consultivo.

Algumas perguntas emergem dessa pesquisa. Como pensar em desenvolvimento se não há a participação da sociedade civil? Como falar em emancipação do sujeito e envolvimento das pessoas nas discussões públicas se não há efetivamente sua deliberação? A realização de audiências públicas não deixa de ser um avanço, porém não deixa de ser um espaço imposto pela legislação, não necessariamente adotado por vontade política dos governantes. Se houver efetiva vontade de aproximação de democracia deliberativa são necessários outros espaços públicos para além da audiência, como já foi mencionado, envolvendo mais efetivamente a comunidade, desde a concepção do projeto até o acompanhamento e avaliação dos resultados.

Palavras-chave: democracia deliberativa, gestão pública, participação social.

Agradecimentos: CAPES.

Referências Bibliográficas

- ALLEBRANDT, S. L. Espaços públicos e processos deliberativos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: BEDIN, G. A. (Org.). Cidadania, direitos humanos e equidade. Ijuí: Unijuí, 2012a.
- ALLEBRANDT, S. L. Planejamento do desenvolvimento e elaboração de planejamentos públicos: a participação da sociedade civil. In: 18th APDR Congress, 2012, Faro, Portugal. Atas Proceedings. Faro; Açores-Portugal: Universidade do Algarve; APDR-Universidade de Açores, 2012b. p. 510-524.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, São Paulo, nº 36, p. 39-53, 1995.
- TENÓRIO, F. G. Cidadania. In: TENÓRIO, F. G (Org). Cidadania e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijui, 2007.
- THOMPSON, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.