



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

VICTOR ANDRÉ PINHEIRO CANTUÁRIO

**CONGRESSO DO POVO: A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA
ELABORAÇÃO DO PPA DA PREFEITURA DE MACAPÁ (2014-2017)**

FORTALEZA – CEARÁ

2019

VICTOR ANDRÉ PINHEIRO CANTUÁRIO

CONGRESSO DO POVO: A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA
ELABORAÇÃO DO PPA DA PREFEITURA DE MACAPÁ (2014-2017)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira.

FORTALEZA – CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Cantuário, Victor André Pinheiro .

Congresso do Povo: a efetividade da participação social na elaboração do PPA da Prefeitura de Macapá (2014-2017) [recurso eletrônico] / Victor André Pinheiro Cantuário. - 2019.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 117 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira.

1. Macapá. 2. Congresso do Povo. 3. Democracia Participativa. 4. Plano Plurianual Participativo. 5. Orçamento e Gestão Públicos. I. Título.

VICTOR ANDRÉ PINHEIRO CANTUÁRIO

CONGRESSO DO POVO: A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA
ELABORAÇÃO DO PPA DA PREFEITURA DE MACAPÁ (2014-2017)

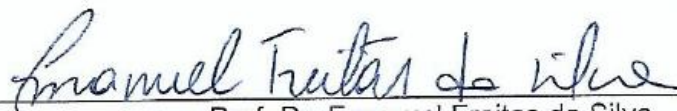
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 04/07/2019

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Emanuel Freitas da Silva
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Felipe Franklin de Lima Neto
Faculdade Luciano Feijao - FLF

Aos munícipes de Macapá, cuja atuação pioneira na elaboração do Plano Plurianual (2014-2017), em resposta à iniciativa da Prefeitura é página já escrita e imortalizada na história da democracia brasileira.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Fabiana Pereira Marques, em reconhecimento ao apoio e companheirismo demonstrados ao longo de todo o processo de qualificação, desde as provas para ingresso no mestrado da UECE até a inserção do último sinal gráfico na dissertação e além.

Ao meu filho, Felipe dos Santos Cantuário, cuja existência tem acompanhado gentil e serenamente meus avanços nos estudos e amadurecimento como pai e ser humano.

Ao meu orientador, Professor David Barbosa de Oliveira, pelo sustento teórico, suporte intelectual e constantes auxílios, agindo de maneira precisa e pontual de modo que fosse possível a finalização da dissertação sem maiores entraves.

À Universidade Federal do Amapá, meu endereço profissional desde 2014. Espaço de desenvolvimento pessoal e intelectual onde iniciei minha caminhada em 2002 como acadêmico de Letras e hoje dou mais um passo em direção ao crescimento profissional, podendo, finalmente, registrar antes de meu nome a abreviação Me.

Ao Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual do Ceará pela oportunidade de qualificação, em cooperação com a UNIFAP, bem como ao seu Corpo docente, equipe técnica e diretores.

Aos colegas de pós-graduação, não cito nomes porque todos merecem reconhecimento, deferimento e colher os louros dessa conquista. Cada um superou a si e às suas dificuldades e limitações pessoais a fim de triunfar sobre toda e qualquer adversidade. 40 ingressantes e, espero, 40 mestres em Planejamento e Políticas Públicas.

RESUMO

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação teve por **objetivo** investigar a efetividade da participação da sociedade macapaense na elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio de 2014 a 2017; sabendo-se que para a realização de tal empresa, a Prefeitura Municipal de Macapá organizou um projeto denominado de Congresso do Povo, cuja intenção foi de desenvolver assembleias, totalizando-se 18 encontros compreendendo os diversos bairros do município, nas quais a população pôde apresentar suas demandas e inquietações em relação à gestão local. A fim de se atingir o objetivo proposto, lançou-se mão, como **metodologia** de pesquisa, da análise documental, de acordo com as prerrogativas de Gil (2002), Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), Beltrão e Nogueira (2011), apoiadas nas considerações de Bloch (2001), para quem o documento fala e é necessário ao pesquisador questioná-lo pontualmente. Os **resultados** alcançados apontam não apenas para a constatação da efetividade da participação, em números consideráveis, da população macapaense na elaboração do referido Plano Plurianual, como a utilização das deliberações retiradas de cada uma das assembleias, compondo o texto final do PPA, incluídas nos quatro Eixos de desenvolvimento contidos neste. Diante dessas considerações, extrai-se, em **conclusão**, o entendimento de que a inovação trazida pelo Congresso do Povo apesar de representar momento ímpar na história do município, demanda constante reconfiguração a fim de que não se reduza ao mesmo processo, pois mudam os tempos, os atores e as demandas.

Palavras-chave: Macapá. Congresso do Povo. Plano Plurianual Participativo. Democracia Participativa. Orçamento e Gestão Públicos.

ABSTRACT

The research developed in this monography has by **aim** to investigate the effectiveness of macapaense society participation in the construction of the Participatory Multi-annual Plan to the 2014-2017 period; by knowing that to put in the order of the day this matter, the Prefeitura Municipal de Macapá has written a Bill of proposes named Congresso do Povo, in which a series of Assemblies, totalizing 18 meetings integrating all the districts of Macapá, in which the people could present their demands and worries about the local administration. To reach the aim exposed, as **methodology**, it was applied the documental analysis according to the perspectives of Gil (2002), Sá-Silva, Almeida, Guindani (2009), Beltrão, Nogueira (2011), supported in the considerations of Bloch (2001), to whom every paper or document speaks and it is necessary to the researcher asks it coherently. The **results** pointed say not only about the effectiveness of macapaense society participation in the construction of the mentioned Participatory Multi-annual Plan, in considerable numbers, but also the integral use of the content of Congresso do Povo's Assemblies in the final version of the Participatory Multi-annual Plan, in its four axes of development. As matter of **conclusion**, the main comprehension of the Congresso do Povo's innovation shows that despite representing a singular moment in the local history, i.e., in the history of Macapá, the demand for participation needs too a demand for constant re-innovation to be possible not reduce all these construction to the same process, because, not only times change but people and what they really want from the government.

Keywords: Macapá. Congresso do Povo. Participatory Multi-annual Plan. Participatory Democracy. Public Budgeting and Management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AP	Amapá
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
AVANTE	Avante
CF	Constituição Federal
CMM	Câmara Municipal de Macapá
CP	Congresso do Povo
DC	Democracia Cristã
DEM	Democratas
DOM	Diário Oficial do Município
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FHC	Fernando Henrique Cardoso
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NOVO	Partido Novo
OP	Orçamento Participativo
PATRI	Patriota
PC	Partido Comunista
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMM	Prefeitura Municipal de Macapá
PMN	Partido da Mobilização Nacional

PODE	Podemos
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade
SEMPA	Secretaria Municipal de Planejamento
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TEP	Teoria da Escolha Pública
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	MACAPÁ: POR UMA DEMOCRACIA COM GESTÃO PARTICIPATIVA....	18
2.1	A CONFIGURAÇÃO DA TRADIÇÃO DEMOCRÁTICA NA CAPITAL DO ESTADO.....	18
2.2	A DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	31
3	O CONGRESSO DO POVO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ.....	48
3.1	PARTIDOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	48
3.2	ORÇAMENTO OU PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO?.....	58
4	O CONGRESSO EM SESSÃO: ESPAÇO PÚBLICO DE INOVAÇÃO.....	69
4.1	PPA PARTICIPATIVO: O POVO NO COMANDO.....	69
4.2	AS VOZES QUE ECOAM DAS PLENÁRIAS.....	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS.....	104
	ANEXO.....	116
	ANEXO A – OFÍCIO PARA AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA.....	117

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização brasileiro, que teve como um de seus pontos altos a eleição de Tancredo Neves por colégio eleitoral, em 1985, causou impactos, evidentemente, em todo o país, pois a partir desse evento, ainda que o presidente eleito não tenha tomado posse, mas o vice José Sarney¹, a história do Amapá como Estado da federação começará gradualmente a ser escrita.

Com identificação que remete ao processo da colonização portuguesa durante o século XVI e sua tentativa de evitar invasões de outros países, os limites geográficos amapaenses somente serão estabelecidos e firmados em 1900, mas no ano seguinte aquele será incorporado ao Estado do Pará, finalmente daí desmembrando-se em unidade territorial criada no ano de 1943, cuja capital oficial foi estabelecida como Macapá em 1944 (SARNEY; COSTA, 2004; GALINDO, 2017).

Mais de quatro décadas transcorrerão para que o Território Federal, primeiro sob a administração de Janary Gentil Nunes, possa vislumbrar nova modificação, a qual se relaciona diretamente com o acontecimento pontuado no primeiro parágrafo, pois é com a reabertura política expressa na nova Carta de direitos que, conforme registrado textualmente em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Amapá será elevado à categoria de Estado (BRASIL, 2018).

A partir disso, outros arranjos políticos far-se-ão necessários, novo corpo legislativo surgirá nos níveis estadual e municipal, a Constituição do Estado em 1991 e a Lei Orgânica de sua capital em 1992 serão promulgadas, contudo, no tocante ao trajeto democrático da sede estadual, precisamente, mais duas décadas serão necessárias para que outra abertura se torne realidade, qual seja, da efetiva participação social na gestão pública; o que ocorrerá, em 2012, com a eleição de Clécio Luis Vilhena Vieira, filiado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), para assumir a chefia do Executivo da Prefeitura de Macapá, advogando em seus

¹ E deve-se dizer que Sarney tinha particular interesse no recém-criado Estado, pois não conseguindo apoio para candidatura ao Senado pelo Maranhão, Estado de onde é natural, transferiu seu domicílio eleitoral e lançou-se como candidato a uma das três vagas dispostas para as primeiras eleições diretas que o Amapá realizaria, em outubro de 1990, elegendo-se o ex-presidente com margem considerável de 58,04%, à frente dos dois outros concorrentes, Henrique Almeida (PMDB) e Jonas Borges (PTB), e reelegendo-se mais duas vezes, em 1998 e 2006, antes de anunciar aposentadoria à presidente Dilma Rousseff, em 2013 (GOIS, 2014; FGV CPDOC, 2019b).

pronunciamentos e em seu Programa de Governo (2012) a favor da integração do cidadão na elaboração, discussão e fiscalização do orçamento municipal.

A inovação ocorrida no primeiro mandato do referido político (2013-2016), assenta-se justamente no fato de, em sua gestão, o discurso haver se configurado em realidade, pois em 16 de abril de 2013 teve lugar a 1ª Assembleia do Plano Plurianual Participativo, que, de acordo com o prefeito, seria um aprimoramento do Orçamento Participativo (OP) e com outro nome (LOCATELLI, 2014), reconhecendo-se a experiência macapaense melhor como PPA Participativo.

Nas gestões anteriores à de Clécio, noticia Galindo (2017), houve apenas menções a instrumentos ou práticas de participação social, sem que, de fato, se efetivassem no plano da realidade, portanto, mantendo-se como discurso, visto não se ter registro, conforme demonstra o autor citado, de movimentações nesse sentido.

Dezoito Assembleias depois, de acordo com os registros mantidos pela equipe da Secretaria de Planejamento da Prefeitura (SEMPLA), passou-se à elaboração do Plano Plurianual em si, respeitando-se o conteúdo das falas dos munícipes participantes, e contabilizando-se no total 700 delegados eleitos na soma das zonas urbanas e rurais, e 6.996 participantes credenciados no total das assembleias (PMM, 2018b).

A despeito das falhas conceituais, metodológicas, logísticas que venham a ser identificadas no que a gestão de Clécio Luis propôs-se a realizar pelo chamamento da população a participar de seu mandato, devolvendo ao povo um poder que já lhe pertencia, mas do qual não lançava mão em razão da indisponibilidade real de participação, o Congresso do Povo, nome que identifica o projeto do PPA Participativo em Macapá, é um marco divisório, um olhar distinto à renovação democrática. Em sintonia com o proposto e discutido por Souza (2010).

Essa renovação que vem se desenhando em práticas mais localizadas desde a década de 1960, como acentua Paula (2005a) em sua leitura da transição de modelos de gestão pública no cenário brasileiro, é uma tentativa de se superar o fisiologismo característico da política e dos políticos profissionais brasileiros através do qual estes atores se movimentam nos espaços formais de discussão, concentrando em suas figuras e em sua atuação toda a carga democrática (BRESSER PEREIRA, 1989; NUNES, 2003), sem que sejam propostos momentos

de diálogo com o cidadão ou quando muito dispondo-se espaços de consulta indireta como os Portais da Transparência.

É a partir dessa linha contextual de pensamento que a presente dissertação foi se construindo, pretendendo, como ponto de convergência e ferramenta metodológica, a análise documental², conforme o proposto por Gil (2002), Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), Beltrão e Nogueira (2011), inscrevendo-se nas considerações de Bloch (2001), de *corpus* composto de duas principais fontes documentais: primeiro, a **Memória do Congresso do Povo**, documento de arquivo, isto é, não oficial e mantido apenas para fins de conhecimento da experiência resultado da primeira realização do CP; segundo, o **PPA (2014-2017): O Povo no Comando**, cujas versões finais estiveram sob responsabilidade da e encontram-se arquivados na SEMPLA³; e em se tratando do segundo, cabe menção à sua promulgação no formato da Lei n. 2.116/2014, por parte do prefeito, sancionando-o no dia 17 de janeiro de 2014, com fins de conhecimento público, usualmente disponibilizado no Diário Oficial do Município (DOM).

Uma análise documental, na esteira dos autores citados, pressupõe, destarte, tratamento analítico das fontes cujo levantamento realizou-se previamente, partindo-se dos objetivos delineados no projeto da pesquisa, entre os quais se deve mencionar o direcionador que conduz para o exercício do investigar a efetividade da participação da sociedade macapaense na elaboração do Plano Plurianual para o período de 2014-2017, por sua vez, concretizando-se no adequado uso do material selecionado para corroborar o que fora definido no plano de trabalho, no qual constam as diretrizes do que se pretende realizar.

Diante desse delineamento, visando-se a constatação não apenas da participação da sociedade macapaense na elaboração do PPA, mas, de igual forma, a utilização das deliberações dispostas nas assembleias do Congresso do Povo

² A opção por pesquisa do tipo documental, dispensando-se outras formas de aproximação, procedimentos ou enfoques como a entrevista ou o questionário, por exemplo, se apoia na percepção do que essas fontes impressas têm a dizer, pois quem faz o documento falar é o pesquisador a partir de questionamentos pertinentes e pontuais que este faz àquele, conforme assertiva do historiador francês, e um dos fundadores da Escola dos Annales, Bloch (2001).

³ Documento ao qual se teve acesso por encaminhamento do Ofício n. 001.018, do Programa de Pós-graduação de Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas da UECE à Prefeitura Municipal de Macapá, em Anexo. O segundo documento encontra-se disponível *on-line*, no sítio do Portal da transparência da PMM (<http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparenciainancas/>), e sua consulta se deu por acesso à citada página virtual.

(CP), no Plano Plurianual Participativo (2014-2017), é que se construiu um caminho teórico composto de três momentos, de maneira a se atingir a proposição que se utilizou como problema a ser investigado, qual seja: como se deu a efetividade⁴ da participação da sociedade macapaense na elaboração do PPA Participativo no primeiro mandato de Clécio Luis?

Quanto à perspectiva adotada, essa pesquisa caracteriza-se como qualitativa, pois a partir desse posicionamento concebem-se análises mais profundas e não menos reflexivas em relação ao fenômeno que está sendo estudado, pois esse enfoque visa características não observadas por meio de um estudo quantitativo, haja vista, postos em comparação, a necessária objetividade explorada neste último (MEDEIROS, 2004).

Ademais, outros pontos metodológicos que precisam ser descritos incluem a categorização adequada desta pesquisa, que se inscreve como básica, pois tenciona a produção de novas formas de conhecimento que sejam úteis para o avanço da área de saber na qual se insere, isto é, planejamento e políticas públicas (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Tendo em vista as afirmações acima e os objetivos propostos, optou-se por seguir a linha da pesquisa exploratória, porque se pretende dar novo olhar ao problema em tela, pois este tem sido discutido de maneira ainda incipiente, seguindo viés limitado por não dar devido reconhecimento às vozes que mais precisam ser ouvidas: da sociedade macapaense.

Sobre esse tipo, autores na linha de Figueiredo (2008, p. 93) comentam tratar-se de pesquisas que “proporcionam maior familiaridade com o problema, ou seja, têm o intuito de torná-lo mais explícito. Seu principal objetivo é o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.”

Visando uma forma de procedimento a ser praticada, ao lado da análise documental já descrita, aqui se há de fazer uso de levantamento bibliográfico como

⁴ Tem-se conhecimento de o termo ser usualmente utilizado nas áreas de estudos políticos e políticas públicas. Em função disso, ressalta-se que o uso do termo segue a compreensão de sua aplicação nessas áreas, de “impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social” (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 40), mas também se refere ao significado a ele atribuído em dicionários de língua portuguesa como sinônimo de real, verdadeiro, daquilo que se pode verificar a existência e a realidade (AULETE, 2004, HOUAISS, 2009), querendo-se com isso dar a entender que a efetividade explorada é justamente aquela de tornar real, de o gestor público contribuir ou fazer acontecer a participação da sociedade civil de uma dada localidade ou região na feitura, tomada de decisões, avaliação e revisão a respeito dos recursos e das políticas públicas a si direcionadas.

procedimento técnico, por exemplo, apoiando-se em fontes primárias, principalmente, fontes disponíveis em periódicos e repositórios digitais, como artigos, dissertações e teses, além de livros impressos de acervo público, como da Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), e de acervo pessoal (MEDEIROS, 2009).

Note-se que Fonseca (2012, p. 21), ao fazer referência ao levantamento bibliográfico afirma não ser pesquisa de caráter bibliográfico “mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque, chegando a conclusões inovadoras”, por isso, “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates”.

Portanto, dada a necessidade de se selecionar um enfoque para responder à maneira como esta pesquisa irá tratar do problema, compreende-se que a qualitativa melhor se relaciona com os momentos delineados anteriormente porque “está perto dos dados (perspectiva *insider*), orientada ao descobrimento” (COSTA; COSTA, 2009, p. 129). Este mesmo enfoque permite maior interação do pesquisador com a coleta e interpretação dos dados a partir das convicções do próprio pesquisador (FONSECA, 2012).

À luz desses apontamentos, é necessário compreender que a pertinência e a necessidade desta discussão se apoiam em dois principais argumentos: do primeiro, considera-se que é emergente o suporte teórico oferecido sobre o tema em questão, com farta referência e propostas de aplicação desse modelo de gestão e instrumento de participação social em setores variados da vida pública: educação, partidarismo político, além do funcionalismo público.

O segundo argumento é a própria atualidade do tema, apontando para a percepção do desgaste de modelos anteriores de gestão pública e a necessidade de a sociedade civil de apresentar-se mais ativa não apenas em debates como em proposições e atuação políticas, demonstrando igualmente mudança nos rumos da democracia representativa política brasileira por meio do planejamento participativo e da fiscalização das ações do gestor público.

A respeito dos campos de escritura de que mais se fez uso na produção da pesquisa, constam como principais: **história do Brasil e do Amapá**, com Fausto (1995), Santos (1998), Sarney e Costa (2004), Faoro (2012), Schwarcz e Starling (2015), Silva (2017), Galindo (2017); **democracia representativa e participativa**,

com Nunes (2003), Held (2006), Avritzer (2016), Innerarity (2017); **orçamento e gestão públicos**, com Paula (2005a; 2005b), Carvalho (2010), Giacomoni (1994); 2010), Paludo (2017), e outros, em uma rede de associação que possibilitou a conformação das vozes selecionadas não em exercício de contraste, mas na composição de um panorama capaz de resultar na adequada compreensão do cenário político que se pretendeu pôr em foco de análise.

Aliado a esses apontamentos, cabe compreender que os três momentos citados, em que a dissertação se estrutura, compõem capítulos dispostos em uma sequência teórica imbricada com os objetivos da pesquisa e constituindo-os no plano da investigação.

Assim, primeiro, o capítulo 2, se propõe a apresentar o plano contextual a ser analisado, Macapá, seu histórico como município e capital do Estado do Amapá, ampliando o enfoque para se ter a percepção das modificações fundamentais ocorridas nos modelos de gestão pública no Brasil, do patrimonialismo à gestão societal, permitindo que se visualize o impacto dessas modificações no cenário local e seja explicador da maior demanda, na atualidade, por instrumentos de democracia participativa.

A seguir, no capítulo 3, a discussão se encaminhará, em função dos elementos anteriormente apresentados, para a configuração da cena política macapaense, demonstrando-se como os arranjos políticos profissionais findam por concentrar em si todos os esforços de discussão, produzindo um distanciamento entre espaço político e sociedade civil; daí, passar-se-á para a distinção de dois instrumentos já característicos da participação social: de um lado o Orçamento Participativo, e do outro o PPA Participativo, expondo-se suas semelhanças e diferenças para que seja possível adentrar-se no capítulo que encerra a dissertação.

O capítulo 4 é o momento destinado à análise documental. Neste, primeiro, deu-se composição à trajetória política do prefeito eleito em 2012; de seu Secretariado, filiação e atuação direta no Congresso do Povo; à configuração da Câmara de Vereadores, para, somente de posse de tais informações, seguir-se à leitura crítica das fontes utilizadas na análise, e, na esteira das proposições acima dispostas, chegar-se a resultado o mais satisfatório possível.

No fechamento da dissertação, última instância teórica da pesquisa, pretender-se-á expor as principais considerações extraídas do estudo realizado, bem como as constatações a que se chegou após a caminhada organizada nos

distintos momentos que em conjunto compõem a contribuição particular do autor à história do município de Macapá, de sua organização político-administrativa e das modificações percebidas, efetivadas ou ainda em processo no tocante às inovações no modelo de gestão e administração da coisa pública local e dos atores envolvidos direta e indiretamente como protagonistas de uma narrativa complexa da qual este texto é, reconhecidas as suas limitações, um mínimo recorte.

2 MACAPÁ: POR UMA DEMOCRACIA COM GESTÃO PARTICIPATIVA

2.1 A CONFIGURAÇÃO DA TRADIÇÃO DEMOCRÁTICA NA CAPITAL DO ESTADO

No dia 18 de abril de 2013, durante a 2ª Assembleia do Planejamento Plurianual (PPA) Participativo organizada pela Prefeitura Municipal de Macapá (PMM), o prefeito Clécio Luis Vilhena Vieira, naquela altura filiado ao PSOL⁵, proferiu discurso no qual acentuou a abertura de sua gestão para a participação popular, destacando que apesar de haver um desenvolvimento e responsabilidade procedimentais de caráter habitual por parte da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) de elaborar o PPA, optou por manter posicionamento que vinha defendendo desde o processo eleitoral a respeito da integração da sociedade civil na administração pública, mencionando ser esta uma característica do socialismo no século XXI, e pretendendo avançar de um modelo de democracia representativa, com maior evidência em grande parte dos países denominados democráticos, para um mais participativo (PMM, 2018b).

A fala do prefeito de Macapá dá mostras de que uma modificação significativa já vinha se desenhando na estrutura das democracias contemporâneas em favor não necessariamente da substituição da tendência representativa por outra deliberativa ou participativa, mas da conformação do regime democrático aos novos tempos, à nova linguagem da política, à certa renovação demandada pelo povo, pois não pensa ou defende este a ideia improvável de uma democracia direta, como bem pontua Dahl (1998), levando-se em consideração uma série de fatores impeditivos desse tipo de renovação radical, isto é, a passagem para uma possível democracia direta inclui desafios outros além da vontade popular, como a extensão territorial do país em questão, por exemplo, o que pode dificultar demasiadamente a integração e participação de toda uma sociedade no governo ou em algum setor da administração da coisa pública.

⁵ Em fins de 2015, o político amapaense divulgou nas suas redes sociais desfiliação do PSOL declarando estar em busca de um alargamento nas relações políticas que precisa manter não apenas com entes públicos, mas com forças partidárias por vezes contrárias à sua legenda e com as quais necessitaria manter diálogo a fim de dirimir problemas existentes na capital do Estado do Amapá. Em março de 2016, Clécio Luis se filiou ao REDE SUSTENTABILIDADE, seguindo seu correligionário do PSOL, o senador Randolfe Rodrigues (VEJA, 2015; BATALHA, 2016).

Essa renovação no entendimento e na prática de uma democracia mais comprometida com a vontade popular, especialmente em Macapá, é recente, pois o município, capital do Estado mais setentrional do Brasil, apesar de contar com trajetória histórica que remonta à época do descobrimento, somente terá uma configuração política própria com a elevação do Amapá à categoria de Território Federal, criado pelo Decreto-lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943, e no ano seguinte posto sob a tutela de Janary Gentil Nunes, seu primeiro governador, cuja responsabilidade administrativa daquele foi-lhe outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas (SARNEY; COSTA, 2004; SILVA, 2017).

O janarismo que pairou por quase três décadas, estendendo-se efetivamente até o ano de 1970, lido pelos olhares dos historiadores locais, é reconhecido como movimento ideológico e político que marcou de maneira definitiva a mentalidade do povo amapaense seja positiva ou negativamente. Mesmo hoje os vestígios de sua manifestação podem ser localizados ou são visíveis na própria estrutura física da Capital do Estado. Seu declínio, no Amapá ainda Território, por outro lado, começou a ser desenhado no desgaste que o político vinha enfrentando e na simpatia demonstrada inclusive por correligionários seus a candidatos de forças partidárias contrárias no pleito daquele ano, em razão de sério descontentamento da população com Janary, em particular, e com os excessos cometidos pelo governo militar, de maneira geral. Por seu turno,

Janary Nunes procurava atrair o apoio dos jovens eleitores amapaenses, relatando que muito havia feito pelo povo e a terra. As evidências, no entanto, contradiziam seus argumentos. A região ainda era atrasada econômica e socialmente. Não havia indústrias que absorvesse (*sic*) a mão-de-obra, que aumentava consideravelmente. O ensino público ainda era insuficiente, atendia apenas o ensino médio, quando havia clientela para o nível superior. A região interiorana cada vez mais pobre e expropriada, com a população migrante se estabelecendo na periferia da Capital, vivendo em condições sub-humanas (SANTOS, 1998, p. 192).

Produzida situação insustentável, ao passo que os mais antigos permaneciam simpáticos ao candidato da ARENA, os mais jovens concentraram suas atenções no candidato do MDB, Antonio Pontes, que findou por derrotar Janary, o que bem se observou no resultado do pleito:

Na contagem dos votos, Janary Nunes obteve 6.817 contra 8.222 de Antonio Pontes. Foi derrotado em todos os municípios, alcançando maioria de votos em apenas 25 das 80 seções de todo o Território. Essa foi uma

eleição que teve a expressiva abstenção de 6.397, sobretudo por falta de opção de escolha para o eleitorado que, se não reconhecia qualidades no candidato arenista para continuar representando o povo amapaense no Congresso Nacional, igualmente no candidato emedebista por considera-lo dúbio e despreparado para o desempenho parlamentar. Quanto ao comparecimento, contudo, a eleição no Amapá refletiu como portou-se o eleitorado nacional, que cerca de 30% ou não compareceu às urnas ou invalidou o voto (*Idem*, p. 195).

O fim do janarismo apontou para o início de outro capítulo da história local rumo, desta vez, à conquista da “autonomia” estadual e da construção de um fazer político que pretendia se afastar de todo o peso administrativo legado do regime civil-militar. Esse capítulo estará consequentemente associado às movimentações que levarão Sarney à presidência e à renovação da democracia com outra carta de direitos.

Essa nova modificação político-administrativa ocorrerá com a promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, em que se lê, no artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que o outrora Território Federal passa a ser reconhecido como Estado da Federação, com disposição de chefe do executivo previsto para assumir o cargo após o pleito geral do ano de 1990, no qual elegeu-se por voto direito Annibal Barcellos, do Partido da Frente Liberal (PFL). Ainda no ano de 1988, nas eleições municipais, João Alberto Capiberibe, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), foi eleito o primeiro prefeito⁶ de Macapá agora formalizada como Capital⁷ do Estado. No ano de 1991, promulgou-se a Constituição deste, oficializaram-se dez municípios (Amapá, Macapá, Mazagão, Oiapoque, Amapari, Serra do Navio, Cutias, Porto Grande, Itaubal e Pracuúba), e a primeira versão da Lei orgânica da Capital foi apresentada no ano de 1992 (SANTOS, 1998; SARNEY; COSTA, 2004; SILVA, 2017; DOM, 2015; BRASIL, 2018).

Saiba-se que essa história do Estado e nela a do município sobre o qual se pretende lançar alguma luz no tocante à existência de elementos reforçadores de uma democracia participativa não se alheia da do restante do país e de igual forma não se constrói no insulamento geográfico característico do Amapá, sem ligamento

⁶ O primeiro prefeito de Macapá eleito para o cargo por voto direto foi Raimundo Azevedo Costa pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, recentemente apenas MDB, que naquele momento ainda era força política contrária ao regime ditatorial), mas sendo Macapá capital do Território. Azevedo Costa é reconhecido pelo pioneirismo na implantação de um modelo de gestão democrática, porém ainda não participativo como se verá adiante, (SANTIAGO, 2014; GALINDO, 2017). Na condição de Capital do Estado, Capiberibe, portanto, é o primeiro a ser investido prefeito em eleições municipais abertas.

⁷ Oficialmente, declara Porto (2002), Macapá tornou-se capital do Estado pelo Decreto n. 6.550, de 31 de maio de 1944, de acordo com sugestão do Governador Janary.

terrestre direto com os demais estados da federação, mas compartilha dos mesmos pontos de convergência e divergência presentes e observados no modo de se fazer política profissional no Brasil.

Essa proposição afirma o visto e observável na estruturação política essencialmente paternalista e muito motivada pelo conflito e pela busca de interesses pessoais; nos modelos de gestão pública, como os três mais em evidência na evolução da administração pública brasileira, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial; nas forças de impacto e de coalizão organizadas nos partidos políticos que se foram constituindo principalmente a partir do período hoje reconhecido como Primeira República (1899-1930)⁸; todos se fazem presentes no Amapá e, por extensão, em Macapá, como resultado de um processo próprio, apesar de haver um atraso temporal compreensivo em relação ao restante do país, principalmente pelo fato de o território amapaense ter sido criado tardiamente, junto com Roraima, se comparado com os demais estados componentes do território federal (FAUSTO, 1995; SANTOS, 1998; PAULA, 2005a, FAORO, 2012; AVRITZER, 2016; SILVA, 2017; GALINDO, 2017).

De tal maneira se observa a formação de um campo político macapaense obedecendo às mesmas regras e dinâmica praticadas Brasil afora, isto é, conformando-se com o pluripartidarismo evidente desde 1822, substituído por um forçado bipartidarismo durante o regime civil-militar (1964-1989), e retomado ao fim deste, reforçando-se significativamente com o movimento a favor da redemocratização, o qual culminou na promulgação da Carta ainda em vigor, que forças partidárias antagônicas, levando-se em consideração o espectro político⁹, mostrarão suas tendências e interesses nas ações e decisões político-administrativas que não de se efetivar, reproduzindo o tom do discurso visível em outras arenas de confronto partidário ao visarem, principalmente, o controle do governo e o loteamento dos cargos públicos, por meio das regras gramaticais do clientelismo, mas em nível local, ou seja, Macapá é Brasil e os conflitos e tendências

⁸ Não se ignora o fato de haverem partidos políticos no Brasil de sua fase imperial em diante (NEEDEL, 2006), contudo, privilegia-se aqui a perspectiva do surgimento desses, sua funcionalidade e propósitos na fase do republicanismo no país, o qual foi legalmente instituído a partir de 1889 (SCHWARCS; STARLING, 2015).

⁹ Embora esteja perdendo terreno em razão de o critério de classificação partidário utilizado ser o clássico esquerda-direita e a despeito de parecer limitado em vistas de um cenário político no qual essa dicotomia não se mostra mais tão viável, o conceito ainda ocorre no vocabulário das ciências políticas, nas discussões públicas e no entendimento comum a respeito de partidos populares ou conservadores (ROBERTSON, 2004).

de fora se manifestaram no comportamento dos políticos daqui, os quais passam a contribuir para a manutenção de uma democracia configurada, formatada e inclinada para a representação (CODATO¹⁰, 2005; SILVA, 2017).

A figura do político profissional, cujas regras gramaticais principiaram a mudar desde a década de 1950, demonstrou ser mais que fundamental para que quaisquer avanços fossem alcançados, o progresso e o desenvolvimento sociais tornassem-se realidade, e semelhante postura noticia-se no caso de Macapá, garantindo-se desta maneira que o município pudesse estar efetivamente inscrito na trajetória política brasileira de tendência fortemente personalista, isto é, às tentativas que já se fizeram de tornar o trato da coisa pública efetivamente público, mencione-se como exemplo a entrada da burocracia no cenário da administração pública durante o primeiro governo Vargas, outras em contrário, por regras não necessariamente escritas ou encontradas em documentos formais, mas em hábitos sociais transpostos para o meio da gestão política têm servido de base para comportamentos de agentes do Estado cujo objetivo final é proporcionar algum favorecimento a indivíduos ou grupos; pois como propõe Nunes (2003, p. 32):

Clientelismo e personalismo, entretanto, seriam enfrentados e tentativamente corrigidos, desde a década de 30, por decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, por leis que regulavam os empregos no serviço público, e pela criação de burocracias insuladas que não seriam receptivas a demandas fisiológicas e clientelistas oriundas dos partidos políticos.

Mas à medida que Macapá avançava em questões políticas para se igualar ao restante dos municípios brasileiros mais amadurecidos nesse ponto e demonstrar por que foi escolhida como sede do governo estadual, um certo interesse que já vinha sendo esboçado em determinadas atitudes de políticos falando em nome do Amapá ou de Macapá tornou-se cada vez mais evidente, pois aquela geração que crescera à sombra do janarismo e à qual foi confiada a construção da identidade política do povo amapaense reclamava agora seu lugar ao sol, mas algo prestigiado, digno de nota, e havia lugar de onde sua voz melhor poderia ser ouvida e sua identidade reconhecida que o assento de uma Câmara

¹⁰ O entendimento de Codato é que a ditadura no Brasil durou 25 e não 21 anos, contrariando o divulgado por autores como Fausto (1995), e comentando que houve seis governos, inclusive o civil de Tancredo/Sarney, o qual teve na sua última fase, de 1985 a 1989, a transição para um modelo de democracia liberal.

legislativa, fosse federal, estadual, municipal ou a cobiçada cadeira de governador ou prefeito? (SANTOS 1998; SILVA, 2017).

Dessa forma, os vícios políticos recorrentes alhures serão reproduzidos aqui, e os embates eleitorais regularmente encenados na precisão dos quadriênios determinados pela Constituição Federal, a qual assim ordena comportamento legal em seus artigos 28, 29 e 77 (BRASIL, 2018), serão nada mais que dramaturgia para expectadores curiosos com o desfecho do evento, não sendo significativo de fato que rumos hão de dar na condição de gestores públicos os candidatos eleitos, um dos problemas agudos da democracia representativa, situação que no Brasil apenas recentemente, indique-se a década de 1970 em diante, tem aparentado alguma reviravolta com a adesão por parte da população de uma postura fiscalizadora, diferente da apatia anterior, e inclinação à abertura da gestão e à inovação de práticas de administração por parte dos políticos investidos em cargos públicos, pois soa estranho que a população brasileira viva em uma democracia sem ter compreensão do que isso realmente significa (PAULA, 2005a).

E essa cegueira ideológica e aparelhamento de desinformação realizados e reiterados por grupos políticos profissionais interessados na manutenção da referida situação sobre a população pouco ou muitas vezes nada afeita ao *fact-checking*¹¹ tem alimentado fartamente aqueles vícios há décadas denunciados na costura política brasileira: clientelismo e personalismo, que para Nunes (2003) são como redes de associação constituindo verdadeiras pirâmides relacionais que cortam a sociedade de um extremo ao outro. Por isso, diz o autor (*Idem*, p. 32):

As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores” dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder.

¹¹ Segundo a Pública, Agência de Jornalismo Investigativo, o “*fact-checking* é uma checagem de fatos, isto é, um confrontamento de histórias com dados, pesquisas e registros” (FONSECA, 2017; itálico meu).

Evitar que esses mecanismos nocivos à democracia continuem em atividade é tarefa primeva da população. Contudo, é certo que o engajamento e a consciência de participação não se constituem automaticamente em hábitos cotidianos. É necessário que o povo seja estimulado e se aperceba de estar vivendo em uma democracia, agora expandida para outros ambientes e praticada em outras linguagens, uma forma de governo que por milênios tem existido, entretanto, aparenta não apenas ser mal interpretada como aplicada e vivida, principalmente tendo-se em mente que por democracia precisa-se entender um sistema que se subdividiu em diversos tipos, conforme se pode notar na classificação proposta pelo cientista político britânico Held (2006), cada qual adquirindo características tão particulares que não se pode mesmo definir todo governo autoidentificado como democrático desta maneira, pois a própria ideia do que seria um governo do povo abriu espaço para distorções. Essas distorções, por sua vez, abriram espaço para críticas de natureza estrutural e confirmação das suspeitas de uma crise em andamento, pois semanticamente a palavra mantém a vitalidade do significado grego.

As críticas estruturais constituídas em um discurso recente, não apenas acadêmico como popular, contrário à democracia, dão conta além do reconhecimento das fragilidades mais visíveis nessa forma de governo de propor, inclusive, seu fim ou substituição por formas de governo mais conservadoras, cuja popularidade vêm crescendo justamente em desfavor da impopularidade dos governos democráticos, principalmente aqueles com formatação representativa, aos quais o ataque e as críticas são muito mais incisivos.

É o que se constata em um breve levantamento a partir do tema expressamente apontando uma crise da democracia e suas deficiências, bem como o reconhecimento do momento delicado que ela atravessa e um desgaste na linguagem política em geral, sinalizando para uma urgente revisão ou o descrédito que se abaterá sobre ela diante do frágil cenário no qual se encontra (RANCIÈRE, 2014; RUNCIMAN, 2018).

O historiador político francês Rosanvallon (2017, p. 1), evoca, por exemplo, o problema da representação e afirma ser urgente e necessário sair de uma “democracia de autorização em direção a uma democracia de exercício, o que requer uma democracia narrativa, com cidadãos iguais em dignidade e reconhecimento”, vendo que no caso disso não ocorrer, “o déficit de representação

continuará provocando oscilações entre a passividade e o medo, que com frequência favorecem os chamados populismos de direita.”

Destarte, o que se vê é a fragilização dos mecanismos eleitorais causando a investidura de indivíduos somente interessados em favorecimento próprio, portanto, desviando-se de seu papel de representantes do povo, aderindo ao que os economistas norte-americanos Buchanan e Tullock (1999) denominam de Teoria da Escolha Pública (TEP), ou seja, a postura de políticos profissionais no exercício de seus mandatos agindo mais preocupados em beneficiar-se do que em representar o povo que os elegeu, postura que em parte finda por ser causada pelo próprio cidadão que alimenta em si variadas ideias gerais do que seja a democracia.

Essas várias ideias gerais sobre o que é a democracia dão a entender que o homem comum¹², salvas as particularidades históricas de cada momento, não entende o que ela, de fato, é, nem como se organiza, muito menos como funciona; isto pode ser corroborado, por exemplo, pelo estudo de Moisés (2010, p. 271) da matéria ao constatar que quando os homens comuns são consultados sobre essa forma de governo expressam opinião diversa a respeito, de um lado a amam, mas de outro,

se não odeiam, têm sentimentos contraditórios ou ambíguos a respeito de normas, procedimentos e regras que caracterizam as instituições democráticas, cuja função é assegurar a sua participação na competição pelo poder e nos mecanismos pelos quais as decisões públicas são tomadas.

Possivelmente, tal dubiedade seja resultado de má informação aliada à sua falta de interesse e participação nesse processo, pois delega através dos mecanismos de escolha, entre os quais o voto se sobressai como um dos mais utilizados, o poder de decisão a outrem, alheando-se por completo do que é discutido e decidido, restando-lhe sofrer os impactos dessas decisões; problema que Michels (2001, p. 174) denunciou apropriadamente como desinteresse e apatia das massas, resgatando a dura crítica do jornalista francês Louis Veillot às formas de

¹² Esse homem comum encontrado em todas as culturas ao longo da história, para Marx (2008), é sinônimo do homem-mercadoria alienado de si e do qual a humanidade é retirada transformando-se em objeto; para Ingenieros (2012), é o homem medíocre, sinônimo de *naïve*, comparado ao pastor ingênuo sentando em uma pedra, no campo, contemplando emudecido a natureza ao redor, desinformado, sem personalidade; para Ortega y Gasset (1966), é o eterno homem-massa que se repete em cada rosto, constituindo um tipo genérico em tudo igual, em nada diferente, é o tipo presente nas aglomerações, é o homem da multidão, contente com o que é e tem, servindo porque não vê neste ato a opressão existente; para Marcuse (2015), é o homem unidimensional conformado, submisso a formas de controle sempre atualizáveis a fim de evitar sua emancipação, e cuja individualidade foi dissolvida em favor das corporações, em resumo, é um sujeito heterônomo.

governo representativas que funcionam por delegação de poderes, declarando que no ato do voto “minha igualdade cai na urna com a cédula; elas desaparecem juntas”.

Contudo, o homem comum, brasileiro, amapaense, macapaense, segue em sua existência indiferente às consequências desse processo decisório, votando por confiança ou sendo seduzido por um discurso açucarado, transferindo o poder sobre sua vida a sujeitos dos quais pouco ou nada sabe, em função, por exemplo, de um jogo complexo de linguagem composto por uma série de elementos discutidos e designados por Charaudeau (2006).¹³ Veja-se, por exemplo, o deferimento e o respeito popular dados a figuras hoje icônicas da política profissional amapaense como Janary, Barcellos e Capiberibe.

Um posicionamento severo de teóricos céticos à democracia inferiria ser isto sintoma de “cognição política insuficiente para compreender a complexidade do sistema democrático”, fazendo pensar que se trata de apoio inconsciente “a uma noção cercada de conotação positiva” influenciada em parte pelos meios de comunicação de massa, principalmente após a difícil experiência da Alemanha da Segunda Grande Guerra à queda do Muro de Berlim, “traduzindo, mais do que aceitação de valores políticos, o desejo das pessoas comuns de conquistarem os níveis de renda e de consumo usualmente associados com a realidade das democracias ocidentais” (MOISÉS, 2010, p. 273).

O que leva a um outro problema possivelmente mais grave: não apenas o entendimento sobre o que é a democracia tem como referência ideias comuns

¹³ Michels menciona ser mais fácil manipular uma multidão que uma pequena plateia. Além disso, na página 420, há um esquema que exprime bem essa condição; está estruturado em três eixos: Psicologia dos indivíduos, Necessidade de organização, Psicologia das massas. Neste último, há igualmente três eixos, respectivamente, Incompetência das massas, ligada ao eixo central com o item Dirigentes; Sentimento de gratidão; e Dependência tradicional, que se desmembra em mais três itens, Necessidade de direção, Necessidade de admiração, Receio face à opinião pública. Charaudeau (2016) é dos autores que não apenas concorda com o argumento de Michels como o corrobora definindo o caminho processual através do qual a manipulação da massa e a formatação da opinião pública acontecem, desdobrado em três dimensões (sedução – conquistar o outro falando de si; credibilidade – conquistar o outro, fazendo-o sentir confiança no que é dito, e critério importante para eleger-se e conservar sua imagem positiva diante da população; carisma – conquistar o outro pela formação de uma aura de deferimento, capturando-o nas armadilhas do discurso, nas sutilezas da retórica e da oratória). Um outro ponto da captura da massa, da opinião pública, nas teias do discurso político são as promessas. O verbo prometer, ao menos na realidade política brasileira – é possível que o mesmo se passe em outros países –, tornou-se palavra diretamente associada aos discursos de campanha, na corrida eleitoral. Ele é um verbo forte, que transpira confiança, credibilidade, mas mostra-se mero engodo, pois nenhum político pode prometer ou comprometer-se a cumprir promessas, sendo que simplesmente não tem conhecimento de quais serão suas condições e recursos no governo. A promessa, nesse caso, converte-se em mentira (CHARAUDEAU, 2006).

formuladas e divulgadas, atualmente, pelos meios de comunicação de massa, por especialistas ou não no assunto, às quais parte da população de um país com essa forma de governo adere sem resistência, como o entendimento de democracia em um mesmo país é tão diverso que se torna difícil chegar a uma opinião harmônica da questão, porque na mesma proporção variam os entendimentos a respeito de palavras-chave para a democracia como liberdade, igualdade perante a lei, eleições regulares e abertas, transparência econômica, combate à corrupção etc.

Para dar um exemplo da crise que a democracia vem enfrentando no Brasil, nas eleições presidenciais de 2018, o Datafolha¹⁴ divulgou no dia 19 de outubro resultado de pesquisa de opinião na qual pôde apurar que vivendo em uma democracia, há brasileiros, ainda que os percentuais sejam baixos, defendendo a intervenção militar, a proibição de greves, a censura aos meios de comunicação, o fechamento do Congresso Nacional, a prisão de suspeitos sem autorização da justiça, a tortura como forma de se obter confissões e informações e o controle de conteúdos em redes sociais. Por que isso levanta preocupações?

Pensa-se que justamente todas essas questões estão contempladas na Constituição Federal de 1988, à luz da experiência e do passado recentes do país com governos autoritários, de maneira a se assegurar que não venham a se materializar em práticas de grupos ou isoladas fragilizando ainda mais o *status* de uma democracia tão nova como o é a brasileira, e seus ecos em Estados mais novos ainda como o Amapá; mas se parte da população acredita ou as defende claro está que não tem conhecimento de causa do que é viver em um Estado democrático de direito¹⁵, não reflete a esse respeito e não percebe que perigos representam advogar em favor dessas causas.

Ocorre que a reestruturação da democracia brasileira ao fim do regime civil-militar teve como uma de suas bases de sustentação também uma

¹⁴ Pesquisa realizada pelo Datafolha nos dias 17 e 18 de outubro, presencialmente, com 9.137 eleitores de 341 municípios do país. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/10/19/8122272378b5bef5e4f32acc831fdb01DEM.pdf>>. Acessado em: 23 out. 2018.

¹⁵ Moraes (2014, p. 5, *itálico do autor*) define-o nos seguintes termos: “O *Estado de Direito* caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4) separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado, que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a existência de controle de constitucionalidade das leis como garantia ante o despotismo do Legislativo.”

reconfiguração do federalismo¹⁶, cuja tradição no país, como bem pontua Torres (2017), se iniciou com o 15 de novembro de 1889, mas os críticos da época, Rui Barbosa entre estes, notaram nessa primeira maneira de organizar uma federação, o poder centralizado, as decisões verticalizadas, e aos estados cabendo apenas a função de cumpridores daquilo definido pelo governo provisório como uma quebra completa da ideia de soberania típica dessa forma de estruturação do Estado que é o federalismo.¹⁷ O que não apresentou significativas mudanças no decorrer de sua trajetória no país.

Diante disso, a incoerência do federalismo como forma de estrutura do Estado brasileiro, ao contrário do já clássico exemplo norte-americano, reside justamente no fato de se notar, no país, a presença de uma União que não garante, constitucionalmente, autonomia aos seus estados, mas dependência pelos laços indissolúveis textualmente expressos na última Carta de direitos.

Outra característica importante do Estado federal é a descentralização das competências administrativas, através da qual cada membro deve cumprir com suas prerrogativas legais, em observância à lei, nas três esferas do poder, e de acordo com a vontade soberana do povo do qual são representantes legalmente investidos nos cargos públicos.

Nesse tom, “o federalismo se constitui em um mecanismo de novos processos democráticos que busca assegurar as liberdades públicas e desta forma limitar a autoridade do Estado” (CAMARGOS; DOS ANJOS, 2009, p. 85); no entanto, por consideração das necessidades temporais que se apresentaram ao

¹⁶ O próprio estudo de Torres (2017) é sugerido como referência por sua valiosa contribuição ao desenvolvimento da matéria entre as bibliografias em língua portuguesa e pelo autor se dedicar à discussão de todos os elementos e questões incluídas à época, década de 1960, sob o termo federalismo.

¹⁷ Convém esclarecer diferença básica entre formas de governo e formas de Estado. Aquelas têm sido categorizadas desde Aristóteles (1998), chegando-se a uma lista que inclui as denominadas puras e suas degenerações: monarquia e tirania, onde um apenas governa; aristocracia e oligarquia, onde poucos governam; democracia ou demagogia, onde muitos governam, divisão ainda aceita na teoria política, conforme propõe-se a discutir Bobbio (2001). Com o nascimento do Estado moderno, desde Maquiavel, portanto, aquelas primeiras formas de governo são revistas, passando a incluir entre si a república, que irá se opor à monarquia e se aproximar da democracia. Transcorrendo os séculos, outras formas de governo irão surgir, mas mantendo a distinção básica de linha aristotélica (um, poucos, muitos). Assim é que entrarão em cena formas de governo por vezes denominadas de atípicas, impuras ou mistas, como o parlamentarismo inglês e o presidencialismo norte-americano e formas de Estado como a confederação e a federação (DALLARI, 2016). Por último, há as formas de governo ou regimes não-democráticos, totalitários ou autoritários, que guardariam semelhanças com aquelas degeneradas apontadas por Aristóteles, cujas principais características são a limitação da liberdade individual, a censura, o controle social e a não garantia de direitos fundamentais (LINZ, 2000).

longo da história nacional – a série de revoltas e tentativas de separação que se manifestaram até o século XIX – reconhece-se o Brasil como uma federação preventiva, cuja intenção foi unir os Estados, outrora apenas associados, evitando-se possíveis e futuras vontades de entes da composição territorial nacional de se dispersarem, pretendendo-se estabelecer, como se firmou, uma descentralização puramente administrativa, e um governo unitário, pois mesmo tendo a prerrogativa de legislar em causa própria, sinônimo de relativa autonomia, Estados e Municípios nacionais o fazem submetendo-se à Constituição Federal, não podendo nem devendo destoar desta. Esse fato pode explicar, por exemplo, o porquê de o Amapá ter se mantido dependente do Governo Federal mesmo após a sua elevação à categoria de Estado (DELGADO, 2012; MENDES; BRANCO, 2012; TORRES, 2017; SILVA, 2017).¹⁸

Note-se que ao registrar mais de uma transição de uma forma de governo e tipo de Estado para outro – da monarquia para a república, ditadura e redemocratização, do Estado unitário para o Federal –, a história nacional demonstra quão parca foi a participação popular em todos esses processos, havendo mesmo um desdém por parte do poder constituído sobre as demandas da população, passando a impressão de ser o governo do Brasil, em qualquer forma que até hoje tenha adquirido, um governo de gabinete, isto é, há, para além dos processos representativos característicos da democracia indireta, eleições, por exemplo, uma cultura política em curso no país? O cidadão brasileiro, fora os políticos de quaisquer posições – da comunitária, sindical à parlamentar, profissional –, participa de fato da vida pública, é consultado, para além dos instrumentos constitucionais, como os citados no art. 14 da Constituição? (BRASIL, 2018).

Os indícios, notícias midiáticas, pesquisas acadêmicas, resultados eleitorais¹⁹, apontam que hoje, semelhante ao passado, a alienação da sociedade civil mantém-se em níveis consideravelmente preocupantes (CAMARGOS; DOS ANJOS, 2009). O povo a tudo isso assiste atônito, boquiaberto, indignado, por vezes acreditando que sua voz ressoa forte quando unida a outras, dando a falsa

¹⁸ Dura crítica ao federalismo brasileiro advém de um comportamento comum no país: aderir a ideias e conceitos externos, uma verdadeira colonização do pensamento, intentando que vinguem em realidade tão difusa como a do país, por isso Torres, apoiado em autoridades nacionais, reclama esse federalismo ser uma aberração por tentar imitar o modelo norte-americano, caindo nas armadilhas do leito de Procusto. E vai longe essa imitação em todos os setores da sociedade.

¹⁹ Cite-se aquelas referenciadas de Torres (2017), e do Datafolha (2018) sobre o grau de desinformação e alienação da população brasileira a respeito de questões de natureza sociopolítica.

impressão de que, nos centros de poder, essas vozes soam agressivas, demandando providências, demandando respeito, mas a constatação mais evidente é que de seus gabinetes ou da proteção oficial a si concedida por esse mesmo povo, a classe política brasileira não escuta essas vozes como portentosos gritos, senão como ecos distantes e pálidos de uma população crendo-se gigante, resumindo-se à massa disforme moldada conforme a ocasião pelas poderosas mãos que se estendem do poder constituído às ruas de todo o país; alienação, mediocridade, despersonalização, unidimensionalidade (MARX, 2008; INGENIEROS, 2012, ORTEGA Y GASSET, 1966; MARCUSE, 2015), são as palavras que a política profissional utiliza para caracterizar a sociedade no Brasil, homens-comuns, nada mais, incapazes, em termos de aparato de força, de combater um Estado diariamente fortalecido pela própria apatia daqueles.²⁰

Contudo, a despeito da forte apatia, desinteresse, desinformação ainda persistentes na sociedade civil brasileira no tocante à participação na vida pública da política do país, um movimento que veio se desenhando desde a década de 1960, movimento e inovação democráticos tipicamente nacionais, consolida-se e conquista a simpatia de gestores públicos primeiro em nível municipal, em seguida alcançando os debates políticos em nível estadual e federal, ao ter demonstrado eficácia e êxito na experiência porto-alegrense e em outras mais que se multiplicam no território nacional (PAULA, 2005a). Essa experiência é a do Orçamento Participativo, dos Conselhos gestores, do Associativismo.

Termos relativamente estranhos para o público em geral, mas que vêm gradualmente adquirindo espaço e tornando-se alternativa a ser considerada em questões de práticas de inovação democráticas e gestão pública, tais como aquela proposta e defendida pelo prefeito Clécio Luis, durante a Campanha eleitoral de 2012 e a seguir já na condição de primeiro prefeito pelo PSOL²¹ à frente da capital amapaense, quando em pronunciamentos e entrevistas, como a concedida à revista **Carta Capital**, anunciava a abertura de sua gestão para essas práticas em programas como o Congresso do Povo (CP) que para ele seria um OP com outro nome e melhorado (LOCATELLI, 2014).

²⁰ Vide nota 12.

²¹ E no pleito seguinte, consagrar-se o primeiro prefeito pelo partido REDE SUSTENTABILIDADE eleito em uma capital (VENTURINI, 2016).

A fim de melhor compreender como essa abertura tem se tornado realidade, cabe um passeio através de alguns episódios da história brasileira na sua mudança de regime e adesão à democracia, expondo-se as principais modificações dispostas pelos chefes do Executivo para, em seguida, apresentar-se os momentos mais pontuais da administração da coisa pública no país no qual se registra a passagem de um modelo de gestão a outro, suas características e implicações diretas à vida da sociedade civil, pretendendo-se com isso chegar a um melhor entendimento da necessidade e viabilidade de uma gestão pública consciente de seu papel, bem como da urgente necessidade de integração do corpo social no processo de constituição e tomada de decisão das políticas públicas no país.

2.2 A DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Como é possível de se notar por leituras direcionadas ao tema discutido, a abertura para instrumentos de gestão por meio dos quais ocorre modificação substancial no cenário democrático macapaense e, por extensão, amapaense, nos quais a sociedade civil adquire protagonismo para deliberar sobre questões envolvendo o orçamento público e alocação de recursos para prestação de serviços ou realização de obras, por exemplo, resulta primeiramente de movimentações, em nível nacional, que se desenharam na transição do último governo varguista para a presidência de Kubitschek e desta para o governo Goulart (Paula, 2005a).

Por isso, antes é fundamental que se tenha conhecimento do percurso dos modelos de gestão utilizados na administração pública nacional para que se torne possível a compreensão dos motivos e condicionantes que viabilizaram no país a demanda por práticas inovadoras de gestão pública como os Fóruns Temáticos, o OP, os Conselhos Gestores, o PPA Participativo.

Destarte, neste tópico, pretende-se levantar algumas reflexões sobre uma associação fundada nas bases dos governos representativos, qual seja, entre democracia e gestão pública. Tal associação considera antes de mais nada o fato de que as democracias ocidentais têm passado por modificações em suas estruturas, afastando-se substancialmente não apenas das experiências que lhe deram origem, a grega e, conseqüentemente, a romana, como de determinados modelos que estiveram em maior ou menor evidência até recentemente, alguns dos quais foram

identificados, expostos e comentados por autores do porte de Schumpeter (1994), Dahl (2006), Crick (1973), Bobbio (1987), Lijphart (2000) e Cunningham (2002).²²

As modificações a que se faz referência, estão, nesse sentido, principalmente relacionadas, de um lado, à existência, nas novas formas de democracia, de instituições políticas fundamentais²³, e de outro, às percepções que os próprios cidadãos desenvolveram delas, consoante o país e a cultura; instituições não existentes ou ainda pouco desenvolvidas nos modelos estudados por aqueles teóricos.

É certo que ainda perdura na consciência do homem comum a ideia de que a democracia não tem funcionado por permitir a busca de interesses pessoais ou a permanência de visões estreitas de sociedade, reproduzindo-se a crença de que a democracia é tão falível e perigosa que precisa constantemente ser regulada por mecanismos constitucionais os quais devem limitar o espectro de suas ações para defender a sociedade, mas findam, em vez disso, por prejudicá-la e favorecer as elites.

Opondo-se a essa visão de mundo e de sociedade, há, “sem dúvida a maioria dos pensadores da democracia, que a interpretam como um meio de proteger os cidadãos de seus governantes e dos outros” a fim de garantir que uma dada estrutura política se mantenha em funcionamento, “o que pode produzir uma elite munida de conhecimentos técnicos e responsáveis capaz de tomar importantes decisões públicas.” Essa perspectiva política entende a democracia como sendo um instrumento intermediário e não um fim, o qual tenderia a garantir a proteção da “liberdade dos cidadãos e resguardar os mínimos bens públicos (a lei, a política eleitoral, a seguridade social, a segurança) necessários para os cidadãos fazerem suas próprias escolhas e alcançarem seus objetivos pessoais” (HELD, 2006, p. 231).

O afastamento que foi se construindo como base das democracias a partir da modernidade, permitindo maior concentração de poder nas mãos dos representantes e nenhum nas mãos dos representados chegou a uma encruzilhada. Esta mostrou sua face na atual crise enfrentada pelos governos democráticos

²² Dentre esses modelos de democracia constam, por exemplo, o madisoniano, o comunista, o nacionalista, o formal e o liberal, sendo este último o que tem prevalecido no Brasil.

²³ Dahl (1998) vê que nas democracias de hoje, em larga escala, não cinco, como enuncia no início de sua discussão sobre essa forma de governo, mas seis critérios de ação fazem-se necessários, são estes: **1) representantes eleitos pelo povo, 2) eleições livres, justas e frequentes, 3) liberdade de expressão, 4) variadas fontes de informação, 5) independência de associação e 6) plena cidadania.** Por sua vez, essas instituições são características básicas das então denominadas democracias representativas.

ocidentais, manifesta na desconfiança com as instituições e no pessimismo quanto ao valor do voto que não cumpriu a sua função de assegurar a legitimidade do processo democrático ao depositar nos políticos eleitos a confiança de um povo sobre suas necessidades.

Em resumo, a linguagem da representação falhou (INNERARITY, 2017), demandando formas de inovação ou atualização para que seja possível a manutenção do estado de existência da democracia; mas em termos de política a exatidão é uma falácia e as soluções sempre requerem esforços consideráveis e comprometimento de todos os atores envolvidos.

Em essência, um governo dito democrático representativo precisa alinhar as suas práticas e decisões com a população para a qual governa, de outro modo perde suas características de governo do povo e torna-se autocracia. Além do mais, nem todas as democracias estão no mesmo nível de desenvolvimento, assim como é inviável pensar na adesão em um país de um modelo de democracia que tenha funcionado em outro, em razão de variadas questões às quais Dahl (1998) apresenta suas críticas, entre estas a extensão territorial.

Portanto, para fins de estudo a comparação entre regimes democráticos é um ponto de discussão, contudo, em termos de aplicação e realidade, cada país democrático deve registrar sua experiência dessa forma de governo e na mesma medida desenvolver políticas públicas que se adequem à sua realidade.

Adentrando neste último conceito, nota-se que gira em torno da ideia de toda política qualificada pelo adjetivo público ter por intenção e destino original a esfera da vida pública, isto é, coletiva, opondo-se imediatamente, por razão conceitual, por isso, ao privado.

No entanto, mesmo o entendimento de público sofreu modificações ao longo da história da política e dos governos, sendo que o entendimento dado há pouco está, de fato, vinculado à ideia de público comum nos dias de hoje, de que a ação dos governantes ao assumirem a função de gestores da coisa pública, como representantes legais do povo, deve ser a proposição, a elaboração, a aplicação de medidas que atendam às necessidades deste.

Tal entendimento comum está contido em praticamente todos os livros ou manuais que se dediquem a discutir o conceito ora posto em questão, suas características, condicionantes e elementos de variação, ou seja, há uma certa convergência sobre o que seria esse público, contudo, há alguma variação inevitável

em termos socioculturais de seus limites (PARSONS, 2007; SECCHI, 2011; DYE, 2013).

Compreende-se, vinculado a essas ideias, que havendo variadas perspectivas sobre como uma política pública é pensada para ser efetivada, um ciclo comum tem sido aceito por diversos teóricos das políticas públicas envolvendo alguns passos obrigatórios: 1) Identificação do problema, geralmente, aquele cuja urgência se faz sentir pelas evidências factuais que apresenta; 2) Formação da agenda para discussão ou *agenda setting*, a qual pode ser de três tipos: política ou sistêmica, formal ou institucional, de mídia, ou seja, advinda da atenção dispensada pelos meios de comunicação para uma dada necessidade social; 3) Formulação da política, momento em que se decidirá o que deve ser feito para solucionar o problema levantado a partir de programas e projetos especificamente desenvolvidos para tal; 4) Implementação da política, momento em que todas as definições contidas na agenda serão postas em prática, superando-se o plano das intenções e passando-se ao plano das ações; e a 5) Avaliação das ações, podendo ocorrer em três momentos distintos (antes – *ex ante*, durante – *in itinere*, depois – *ex post*), que é a culminância de todas as ações realizadas, tendendo a significar o encerramento de um ciclo e o início de outro (RAEDER, 2014).

Esses momentos apresentados compõem um modelo de se fazer política pública, isto é, pôr em prática, efetivá-las, que tem existência verificada mesmo antes do surgimento daquele campo particular de estudos e mantém-se ainda em vigor nos dias que se contam.

Ocorre que a confiança depositada pelo povo no gestor público, diante de uma série de razões que virão a ser enumeradas, sofre um abalo irremediável a partir da segunda metade do século XX. É quando se passam a utilizar mais enfaticamente termos como associativismo, gestão societal, Conselhos Gestores, Orçamento Participativo e Plano Plurianual Participativo, a fim de se romperem a distância clássica estabelecida pelo contrato social entre o governo e o cidadão, e a burocracia que se tornou característica daquele no decorrer do tempo.

Por isso, esses termos passam a se constituir em formas alternativas de gestão ou elementos contendo traços do que se poderia chamar de participação social na esfera política, ou seja, tentativas não apenas de aproximação entre ambas as partes, mas de se construir um modelo de democracia, guardados os

limites de entendimento, o mais direto possível.²⁴ Contrariando os modelos já existentes e ampliando o espectro democrático para o surgimento de um mais social, seguindo a denominação de democracia participativa com aspectos deliberativos (HELD, 2006).

Assim, adentrando-se na experiência brasileira e, por conseguinte, local, isto é, macapaense, em relação à adoção dessas medidas, ou à abertura do governo permitindo a participação direta, portanto, sem intermediários, dos cidadãos na formulação de políticas públicas bem como na gestão dos recursos a serem destinados para os diversos setores da sociedade, precisa-se antes compreender como vem se desenhando a superação de um modelo de gestão pública mais elitista para um contemplando e dando mais espaço de atuação à sociedade civil; tal mudança de ares para Paula (2005a, p. 153-154) poderia ser identificada na década de 1960

durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país e em seguida foi reprimida pelo golpe de 1964. Estas mobilizações reemergiram na década de 1970 e reforçaram a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular. Com essa herança de mobilizações sociais, nos anos de 1980 emergiu a vertente societal de reforma e gestão do Estado.

O “Diretas Já”, em 1983; a redemocratização do país, em 1985; a Constituinte de 1987, culminando na Carta do ano seguinte, chamada por Ulysses Guimarães de “Constituição cidadã”²⁵, foram movimentos fundamentais para garantir que as mobilizações sociais e a participação popular no governo se mantivessem em crescimento, dando origem, por exemplo, às experiências pioneiras envolvendo o OP e o PPA Participativo no Brasil.

A intenção nesse novo momento é a superação de modelos anteriores de gestão pública os quais mantinham o afastamento clássico acima mencionado. Destarte, distinguem-se pelo menos quatro etapas bem características marcadas por quatro modelos de gestão pública existentes no país: a patrimonial, a burocrática, a

²⁴ Esclareça-se que ao se mencionar a expressão “democracia a mais direta possível” entende-se não um retorno à experiência grega, nem o fim das instituições públicas e a tomada do poder pelo povo, mas tentativas de renovação da experiência democrática por meio da participação mais intensa do cidadão na vida política de sua cidade, Estado ou país.

²⁵ Nas imortais palavras do Presidente da Constituinte: “A exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceituá-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a *Constituição cidadã*, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa, a Constituição do Governo síntese Executivo-Legislativo, a Constituição fiscalizadora” (GUIMARÃES, 2008, p. 599, *itálico meu*).

gerencial e, mais recentemente, a societal, não se devendo compreender que o fim de um modelo imediatamente significa a sua completa extinção e substituição por outro, pois quando se fala em etapas e modelos não se está referindo a blocos históricos fechados, mas deixando para entendimento que por vezes os modelos ora se contrapõem, ora se fundem.

Em retrospectiva, a administração pública brasileira se modificou contextual e estruturalmente de fins do século XIX aos dias de hoje, sendo que o primeiro modelo de gestão pública a que se pode fazer menção é o patrimonialista, fortemente presente desde o Brasil Império até a República Velha, pelo menos.

Este possui como traço característico a centralização do poder nas mãos do governante, o qual dispõe dos cargos públicos de acordo com seus interesses, caso típico de nações absolutistas, nas quais a sociedade é administrada à própria revelia, sem direitos garantidos e com forte tendência à imposição e ao nepotismo, sendo as funções públicas distribuídas conforme a vontade dos governantes, presenciando-se grande tendência ao loteamento de cargos e à troca de favores.

Desse modelo de gestão Faoro (2012) acentua a existência natural em sociedades como a brasileira devido à sua base de formação e sustentação estar assentada sobre o tradicionalismo, o que determina o não fluxo de mudanças: as coisas simplesmente permanecem como são e como sempre foram.

O segundo modelo, gestão burocrática, nascido das cinzas de seu antecessor, cujo principal marco temporal é a década de 1930, o marco econômico é o Estado de feição keynesiana, e o marco conceitual é o pensamento do sociólogo alemão Max Weber, tem como traço o surgimento da figura do funcionário público e sua profissionalização, pretendendo-se, através do processo de burocratização, a melhoria de seu desempenho visando fins racionais e objetivamente determinados.

Parece a quem lê haver uma distinção fundante entre patrimonialismo e burocracia: primeiro, aquele modelo de gestão pública exerce seu domínio de maneira fixa e irracional sobre os outros, praticando a linguagem do favorecimento do próprio e dos seus; segundo, este, assentado nas bases científicas emanadas do pensamento weberiano, promove o desencanto da mágica e eleva à categoria de mestre a técnica por excelência de garantia da sua longevidade.

Nessa transição irrevogável, “a nota tônica se desviou – o indivíduo, de súdito, passa a cidadão, com a correspondente mudança de converter-se o Estado de senhor a servidor, guarda da autonomia do homem livre”; ora, sensivelmente

notada será a diferença entre esses dois modelos de gestão que se oporão, por sua vez, a dois modelos distintamente óbvios de Estado: “um seria o obsoleto, o retrógrado, o anacrônico, enquanto o Estado de liberdade consagraria o ideal a atingir, numa utopia construída doutrinariamente” (FAORO, 2012, p. 820).

Por sua vez, a instância histórico-conceitual na qual a presidência de FHC está posta é a do resgate dos princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), desenvolvida nos anos de 1980, em países anglo-saxões, a princípio, em uma onda reformista cujo objetivo era dar uma aparência mais empresarial (*businesslike*) ao Estado, utilizando-se, para tanto, de modelos de gestão privada e pretendendo adaptá-los ao setor público, “pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 41).

Entretanto, para realizar esses objetivos, o Estado empresarial concentra todos os seus esforços em imitar a forma de organização e estruturação do setor privado, crendo que ao diminuir suas competências políticas possivelmente irá gerar maiores resultados para o cidadão que agora passa a ser visto como cliente de um negócio mantido pelo Estado inserido num contexto de consolidação da economia de mercado.

A nova linguagem a ser incorporada nas práticas sociais inclui conceitos pouco usuais no ambiente político e a formatação de um vocabulário provindo diretamente dos dicionários de economia, o qual inclui termos “como concessão, regulação e parcerias público-privadas” configurando não apenas uma linguagem nova, mas “um novo modelo de Estado, baseado em relações contratuais com o setor privado e responsável por definir objetivos de políticas públicas a serem implementadas com a parceria do privado (*Idem*, p. 42).

Durante o governo de FHC, Bresser Pereira, ministro da Administração (MARE), propôs um terceiro modelo de gestão, o gerencialismo ou gestão empreendedora, na qual os indicadores de resultados e a incorporação da eficiência como princípio da administração pública servem de demonstrativos do tipo de gestão que se pretendia (SCHWARCZ; STARLING, 2015; PAULA, 2005b; ABRUCIO, 1997; 2007).

O ano de 1995 marca a reforma do Estado, quando este deixou de ser mero “prestador direto dos serviços públicos e começou a atuar como gestor” (BOND, 2007, p. 20). Não à toa, a emergência de um modelo de gestão mais

adequado àquele contexto remete à Reforma Administrativa levada a cabo pela Emenda Constitucional n. 19/1998, segundo a qual se incorpora na administração pública a eficiência como princípio sinalizador das modificações na cultura de tendência burocrática a ser transposta por outro modelo de administração: o gerencial (BRASIL, 2018).

Isso representa na mesma medida a prática da competência como conceito-chave desse período, a década de 1990, em busca do constante aperfeiçoamento dos servidores através de qualificações frequentes e estímulos na remuneração aos servidores qualificados, regulado nos Estados da federação por legislação própria, porque passa-se a entender que atuarão de forma mais competente, rendendo melhores resultados, desafogando o serviço público e aproximando o cidadão do governo por ele eleito, porque a burocracia é uma das principais responsáveis pelo afastamento do governo da realidade social (PAULA, 2005b; ABRUCIO, 1997; 2007; PAIVA, 2009).

O ajuste neoliberal no Brasil realizado por FHC foi estruturado em torno de dois grandes programas: um programa de estabilização macroeconômica, consubstanciado no Plano Real, iniciado quando FHC ainda ocupava o ministério da Fazenda no governo Itamar Franco (1992/1994), e um programa de reformas do Estado, estruturado em torno do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) e do ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). A reforma do Estado no governo FHC compreendeu, de um lado, quebra de monopólios estatais, desregulamentação financeira, abertura econômica e privatizações e, de outro, modificação na legislação trabalhista, previdenciária, tributária e administrativa (BRANDÃO, 2013, p. 99).

Essas “renovações” por que passaram o Estado brasileiro tinham a intenção de aderir a uma visão de gestão menos compartimentada, mais de conjunto e, por consequência, mais responsável, incorporando instrumentos de *accountability*, transparência e fiscalização, inclusive com a integração da linguagem digital das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) para proporcionar ao cidadão a sensação de ser partícipe do processo governamental, ou melhor, utilizando-se de premissas do e-gov, cujo modelo apoia-se na ideia de que não é possível nem viável manter em funcionamento uma gestão com tendência ao reducionismo, mas, ao contrário, precise desenvolver visão de conjunto e de sistema, incentivando a proatividade, isto é, a capacidade de planejamento e de ação, marcada pela iniciativa de seus membros, e não a passividade ancorada na estabilidade do cargo

ou função que desempenha, sempre em concordância com o bem comum, tendo, certamente, a lei como parâmetro para suas atividades profissionais.

Por isso, tem havido a defesa nos últimos anos, em nível global, de um modelo de gestão mais comprometido, mas não necessariamente clientelista como fora o gerencialismo, entre várias outras coisas, com a melhoria e o aprimoramento das funções do Estado, visando de igual maneira a modificação significativa da qualidade dos serviços disponíveis e ofertados à sociedade civil, em contraste com o que persiste no setor público, substancialmente ainda marcado pelo mal entendimento do que seja a prática burocrática, aumentando assim o caminho percorrido pelo cidadão ao acionar algum serviço que o Estado lhe ofereça.

No entanto, conforme apontado por Hindman (2009), a digitalização da democracia através dos processos e ações governamentais tem de ser vista sob todas as óticas para que se evite a ingênua percepção de haver de fato participação porque os cidadãos consultam canais de comunicação entre si e o governo como os Portais da Transparência ou acessam determinados serviços disponíveis ou prestados *on-line*, pois mesmo hoje com a popularização dos meios de acesso à *internet*, a “participação da sociedade em mecanismos de fiscalização da vida pública ainda não está presente na cultura nacional, marcada pelo paternalismo e pelo autoritarismo” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 50).

Nessa linha de pensamento, a entrada em cena dos conceitos de boa governança e *accountability* na gestão pública brasileira, com o gerencialismo e a reforma do Estado, está vinculada à Carta cidadã, como garantia da existência efetiva de um Estado Democrático de Direito. Assim, o que esses conceitos trazem consigo é a tentativa de romper o monólogo característico da gestão burocrática ou sua agudização na forma de burocracias mais técnicas e o abraçamento do ideal de um “gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.

E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo” de matriz habermasiana²⁶ (TENÓRIO, 1998, p. 16), visto que aliado à boa governança, a inserção da *accountability* – vagamente traduzida como

²⁶ Esse conceito tem vida longa no pensamento do filósofo alemão Habermas principalmente a partir da publicação dos dois volumes de sua *Teoria da ação comunicativa* (1981). Com ele, a proposta habermasiana consiste em opor-se ao reino da razão instrumental, que invadiu todas as esferas da vida humana, e é unilateral, pondo em foco outra forma de agir, a qual relativiza e problematiza a validade de determinado conteúdo ou opinião, considerando a natureza plural da interação social. Cf. Bohman e Rehq (2017).

prestação de contas ou transparência na resposta que o governo é capaz de fornecer de suas ações – na gestão pública tem por finalidade assegurar do gestor a aceitação de suas responsabilidades na administração dos bens da coletividade e na resposta que por ventura dará à sociedade sobre todos os atos relacionados à sua função administrativa. “Logo, *accountability* alcança os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, bem como eficiência, visto que o administrador público deve responder por todos eles” (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015, p. 224).

Prosseguindo na discussão, em termos de gestão e políticas públicas, os governos Lula-Dilma (2003-2016) propuseram-se a empenhar mais capital em gastos sociais para diminuir e tentar superar a desigualdade presente na sociedade brasileira, seja de classe, regional ou local, com redistribuição de renda, aumento do salário mínimo e do poder de compra do cidadão, por exemplo; dispuseram-se a abandonar o modelo neoliberal, conceituando-se como pós-neoliberais, de estruturação estatal e investindo mais em produção de riqueza que em privatizações e “financeirização” da economia; visaram o resgate das funções essenciais do Estado como garantidor do bem-estar social, negligenciadas pela presidência anterior, e constantes na CF de 1988, a partir das quais novas políticas deveriam ser planejadas e passar a compor a dinâmica social nascente (SADER, 2013).

O que permite concluir terem sido nesses dois governos, ressaltadas as suas deficiências e falhas, concretizado pela primeira vez o proposto pela nova Carta e o desenvolvimento social e econômico em parte haver sido atingido. Ademais, a participação social no debate de políticas públicas foi mais provocada e estimulada em nível federal a partir de Lula, como pontua ainda Sader (*Idem*).

No tocante à preocupação com a gestão pública, houve concentração no governo Dilma sobre planejamento e investimento em políticas públicas setoriais²⁷, em continuidade ao que foi praticado no de seu antecessor, porém, os pontos negativos de sua segunda gestão foram o retorno da prática de loteamento em massa dos cargos públicos como em Lula, causando sensação de desagrado

²⁷ Entenda-se por Políticas Públicas Setoriais, primeiro, as destinadas a setores específicos do governo em contraposição às políticas de caráter mais abrangente e direcionadas a todos os setores e à população em geral. As PPS são pensadas a partir das maiores necessidades previstas de serem planejadas e atendidas pela administração pública e precisam seguir o ciclo de formulação já descrito. Exemplos de PPS seriam: saúde, educação, saneamento, habitação, segurança. Por outro lado, seriam políticas setoriais aquelas em que o governo atua com incentivos a fim de gerar lucros para o país, como no caso da ênfase na PS da indústria, do comércio, da energia elétrica, do petróleo, da ciência e tecnologia.

inclusive em seu partido; a série de ajustes fiscais que promoveu recorrentes cortes de verbas nos programas e benefícios sociais, e as investigações de corrupção no setor público, principalmente a Operação Lava Jato, esses eventos agregaram-se negativamente ao processo de *impeachment* que aquela veio a sofrer em 2016.

A despeito disso, e apesar de não terem inovado a gestão pública²⁸ com adesão a um modelo menos vinculado aos anteriores, a trilha aberta pelos governos Lula-Dilma reacendeu os debates sobre um novo modelo de gestão pública para fazer frente aos anteriormente apresentados e comentados e uma das alternativas que vem ganhando força nos últimos anos, resultado não de um ecletismo de modelos anteriores, mas de reflexão sobre o contexto e a realidade brasileiros é o modelo societal, de acordo com considerações contidas em Abrucio (1997; 2007), Bond (2007), Queiroz (2009) Paula (2005a; 2005b). Contudo, em que consiste? Quais as inovações que pretende?

O quarto modelo de gestão pública, denominado de vertente societal, “busca romper com o exercício historicamente autoritário do poder público no país. Suas propostas podem ser consideradas substantivamente mais ambiciosas que as do modelo anterior”, isto é, o gerencial (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013, p. 26-27). O que se pode explicar a partir da conjuntura sociopolítica da época, quando o país entrava nos últimos anos do governo FHC, marcado por uma série de privatizações e reformas que em essência não favoreceram políticas públicas mais eficazes, em direção à popularização política e desenvolvimento de programas de transferência de renda que viriam a ser a proposta das presidências do PT.

Porém, Abrucio (2007, p. 79) comenta que um dos maiores erros de Lula como presidente foi acreditar que vontade política, vontade de fazer, eram suficientes para executar modificações estruturais no Estado e mudanças no país. “A esta visão voluntarista se somou a ausência de um projeto de reforma do Estado, pois o PT” acreditava que sustentar a proposta de um projeto de reformulação da política estatal a fim de se evitar erros e combater vícios seria aderir ao neoliberalismo. “Resultado: muitas das promessas eleitorais não puderam ser cumpridas porque a gestão pública não estava preparada para atingir os fins propostos.”

²⁸ Paula (2005b), Pinto e Santos (2017) estão de acordo de o gerencialismo ter sido, apesar das tentativas de afastamento, o modelo de gestão praticado nos governos petistas.

Por outro lado, de acordo com a proposta societal, a gestão pública se desenvolve a partir de quatro premissas ou eixos básicos: “uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público” (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013, p. 27).

Considerando-se as diversas modificações que em razão da globalização todos os países enfrentam, não é custoso avaliar esse último modelo, suas propostas, eixos de desenvolvimento e em que se mostra mais seguro e/ou útil a esses tempos e ao Estado brasileiro, sem ignorar a visão de conjunto para maximizar sua aplicação e resultados, pois acresce ao seu complexo organizacional o conceito de gestão social.

Disto, deduz-se que pensar gestão pública é ao mesmo tempo pensar naqueles aos quais ela direcionar-se-á, ou seja, o corpo social, pois é justamente para a coletividade que o gestor deve empreender políticas, tomar decisões, angariar recursos, sempre visando a melhoria das condições de vida daqueles que ele representa, entrando em cena tendências societais como o OP e, por outro lado, o PPA Participativo.

A propósito do primeiro desses instrumentos de participação social na gestão pública, alinhado à ideia do último modelo de gestão comentado, cabe pontuar a percepção de que se tornou lugar-comum, apontam Avritzer e Navarro (2003), Wampler (2007), Fedozzi e Martins (2015), referenciar como o marco zero do OP, de participação social e dos rumos de uma nova democracia ocidental a cidade de Porto Alegre, sul do Brasil, cujo poder executivo municipal era exercido por membro do Partido dos Trabalhadores, Olívio Dutra, vitorioso na eleição de 1988; contudo, a identificação de práticas semelhantes ao que hoje se conhece como OP em outros países e em décadas anteriores ao ano de 1989 – ano-referência do início dessa prática no Brasil – já foi estudada por pensadores de diversas nacionalidades; exemplos significativos são o volume organizado por Shah (2007) incluindo além da experiência brasileira, a prática do OP na América Latina, Europa central e oriental, Ásia e África; o estudo de Röcke (2014) da presença do OP na França, Alemanha e Reino Unido; e a coletânea de Dias (2018), em comemoração aos 30 anos desse tipo de prática de gestão societal, constando no livro artigos de análise sobre a situação do OP na África, América Latina, América do Norte, Ásia, Europa e Oceania.

Destarte, sendo consideravelmente vasta a literatura a esse respeito, e isso se apenas se optar por discuti-lo a partir do que o conceito objetivamente significa, tornando-se maior se aspectos como a validade da experiência, a efetividade da participação da sociedade civil e o cumprimento do que se discutiu nas assembleias foi de fato posto em prática pela administração pública responsável, e por se configurar em um desafio robusto, é imprescindível que se redirecione o olhar, a princípio, para uma definição de OP destacando seus fundamentos, base de sustentação como ideia essencialmente política e as vozes que primeiro identificaram seu surgimento no seio da democracia contemporânea.

A ideia por detrás do OP é trazer o cidadão para o centro da vida política de sua cidade, Estado ou país – apesar de geralmente se restringir ao nível municipal, já se vislumbram proposições sobre gestão participativa em níveis estadual e federal – de maneira a não somente ouvi-lo, ouvir suas necessidades, compreender os problemas sociais que mais o afligem, mas garantir que sua voz seja respeitada no que tange às percepções que tem sobre como os recursos públicos são geridos e distribuídos, pois é unicamente uma parte do orçamento público que será objeto de discussão para posterior aplicação, em conformidade com as decisões tomadas pelos membros de determinados setores da sociedade civil (AZEVEDO; FERNANDES, 2005; ALLEGRETTI; COPELLO, 2018).

É necessário se ter em mente que o OP e ao seu lado o PPA Participativo, compondo um cenário de variados instrumentos de participação social na política profissional brasileira recente, fazem parte de um momento decisivo para as democracias ocidentais contemporâneas quando estas chegaram a um ponto de desgaste, principalmente as democracias representativas, ou mais propriamente denominadas de democracias indiretas, a partir do qual se tornou extremamente complicado a sustentação de uma forma de governo que desprivilegia o elemento mais importante para a sua existência: o povo, cujas necessidades não apenas não têm sido consultadas como, em razão da agudização de fenômenos políticos semelhantes à corrupção, deixadas completamente de lado, acontecendo a cada quatro anos eleições – tanto para prefeito e vereador, quanto para presidente, governador, senador e deputados federais e estaduais – que em nada manifestam a vontade pública ou nas quais os eleitos engendram políticas partidárias que de modo algum irão se tornar políticas de governo, havendo aí forte influência de um modelo de gestão ainda muito recorrente na administração pública brasileira: o

patrimonialista, disfarçado nas coalizões partidárias e na já não mais mascarada partilha de ministérios, secretarias e destinação de recursos para bancadas cujo apoio finda por tornar-se fundamental para a aprovação de pautas e projetos de lei (AVRITZER, 2016; FAORO, 2012).

Em suma, praticamente nada há de discussão ou decisão política direcionada para a melhoria da vida social e, por outro lado, forte concentração de discussão dos interesses particulares dos parlamentares, coadunando-se com o que já fora severamente criticado e identificado por Buchanan e Tullock (1999) ao desenvolvem explicação sobre o comportamento mais comum manifestado por parlamentares no exercício de seus mandatos.

De modo a dirimir essa visão de administração personalista é que uma gestão capaz de resgatar o cidadão de seu papel de coadjuvante e torná-lo cooperador será não somente mais eficiente como bem-sucedida em suas tentativas e nas prerrogativas que venha a apresentar.

Deve-se, para isso, superar os traços patrimonialistas que ainda perduram na consciência brasileira; limitar a supremacia da burocracia, extremamente racionalista, muito presente na prática da gestão pública contemporânea, que ao invés de aproximar cidadão e serviço público, finda por afastá-los; e inquirir de que modo o ser social tem se posicionado a favor de seus direitos, propondo demandas e lutando para o avanço da sociedade, em geral.

Isso tudo somente pode se realizar se experiências como o OP e o PPA Participativo se tornarem cada vez mais divulgadas, saindo do exclusivismo no qual têm sido mergulhadas e superando-se outra tendência comum a elas associada: somente há OP e PPA Participativo onde há governo de esquerda; mas essa prática de gestão democrática não deve ser hasteada como bandeira de uma ideologia partidária, na plena contramão disso tudo, precisa ser estudada, compreendida, aperfeiçoada por todos os cidadãos que pretendam viabilizar melhorias nas condições de vida da população.

Entretanto, ainda perdura a mentalidade do ganho ocultada por detrás do interesse em participar dessas iniciativas, quando cidadãos se mostram dispostos a serem delegados ou conselheiros visando algum benefício pessoal, vestígios do clientelismo há muito incorporado entre as práticas da política profissional e abraçadas por alguns indivíduos da sociedade civil que se põem a participar como

fiscalizadores das ações de gestores públicos, fiscalizando em benefício próprio (NUNES, 2003).

Diante desses elementos expostos, extrai-se o entendimento de que democracia foi posta em jogo, ou melhor, a força da representação e o valor do público muito associado à ideia de estatal. Os movimentos em favor da flexibilização dos laços entre governo e sociedade civil vêm justamente ganhando espaço, mas um espaço que não deve servir para negociações de tendência fisiológica, superando os cidadãos o papel de membros anteriormente vistos apenas como consultivos para assumirem postura deliberativa, isto é, envolvendo-se diretamente na administração pública e decidindo quais os setores que mais necessitam da cobertura de recursos públicos, como se observa na descrição dos casos descritos em Azevedo e Fernandes (2005) a respeito da experiência deliberativa em Belo Horizonte, bem como do caso de Recife relatado por Silva (2003).

Ao que consta, na Região Norte do país o tema é ainda experiência recente, como mostram os estudos e avaliação publicados sobre práticas envolvendo instrumentos de participação social, destacando-se, por exemplo, Barros (2012), ao relatar a experiência de Belém, capital do Estado do Pará; Queiroz (2015), a respeito da incidência do OP em Tocantins; Galindo (2017) a respeito da presença de mecanismos caracterizadores da democracia participativa como o PPA no município de Macapá, capital do Estado do Amapá.

Essas experiências demonstram que a novidade trazida por um modelo de gestão pública contando com a efetiva participação social é a afirmação da autonomia popular

para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (PAULA, 2005a, p. 159).

Como se vê, a abertura para a participação do cidadão é uma característica das democracias na contemporaneidade e é evidente que a sociedade civil precisa manter o tom de seu envolvimento para não causar o desgaste da experiência ou sua burocratização excessiva a ponto de desconfigurar as intenções

originais motivadoras do processo que deu surgimento a práticas como o OP e o PPA Participativo.

Ademais, os cidadãos dispostos a se envolverem precisam de treinamento na linguagem técnica do planejamento, pois boa vontade não é suficiente, e serem informados de todo o procedimento a fim de evitar equívocos ou abusos da autoridade a si delegada e poderem conservar, dando retorno aos seus pares, a transparência que os fez, primeiramente, optar por participarem da tomada de decisões no tocante à alocação de recursos conforme a agenda política definida para tal, pois há gastos fixos dos municípios que não serão objeto de deliberação, ou seja, ainda é limitado o poder de envolvimento e deliberação dos cidadãos, isso de forma alguma pode ser usado como justificativa para a não efetividade e ineficácia do OP e do PPA Participativo, porque mesmo com limitações no poder de decisão, se houver estudo, planejamento e tomada de decisões adequados os efeitos de melhoria da condição de vida, como as experiências registradas até o momento no país o mostram, serão sentidos pela população, visto que justamente o local de atuação desta prática é onde ocorre o debate político e a deliberação com a presença do povo “tem a capacidade de transformar a maneira como o estado funciona e como os cidadãos interagem com ele. Isso pode ajudar a aprofundar a democracia, promover o pluralismo e assegurar as fundações da justiça social” (WAMPLER, 2007, p. 3).

É evidente que nem todas as experiências com OP ou PPA Participativo alcançam o sucesso dimensionado e esperado, isto não deve causar estranheza. Há bem mais que somente boa vontade e disposição envolvidas para uma experiência de tal natureza dar certo. Avritzer (2003), por exemplo, comenta que pelo menos quatro características são necessárias para ser possível se falar na existência do OP, e o mesmo é possivelmente estendido ao PPA Participativo, em dado local e para que vislumbre algum êxito: 1) vontade política, 2) tradição associativa, 3) desenho institucional, 4) capacidade administrativa e financeira do município.

O que esses quatro critérios podem dizer da experiência, no entanto, não está sujeito a determinismos. São matrizes de orientação para se pôr em foco as práticas em tela e tentar verificar o seu nível de êxito, contudo, mesmo municípios sem tradição associativa anterior não estariam fadados a fracassar na experiência do OP e do PPA Participativo simplesmente por isso.

De fato, criar redes de associação popular é um aspecto importante para desenvolver discussões cujo objetivo posterior seja levar seus resultados para as assembleias regionais, as quais deverão constar no novo desenho da instituição promotora do OP ou do PPA Participativo como espaço físico para as deliberações, findando-se no entendimento dos mecanismos utilizados pelo gestor público para gerar receita a ser posta em discussão e direcionada para os setores que mais precisam ser atendidos, em um primeiro momento, e a todos os setores da sociedade como finalidade a ser atingida.

Ora, tenha-se em mente que o objetivo principal, no sentido de servir de fundamento a essas experiências de participação social na realidade brasileira, cuja presença gradual e paulatina vem sendo sentida em todas as regiões do país, é o aprofundamento da democracia. Não mais de uma democracia de gabinete ou de autorização ao que Rosanvallon (2017) se refere, não mais a uma democracia alimentada pelo excesso de processos de deliberação que cansam o cidadão e impõem regras para um jogo operacionalizado apenas nos altos escalões do governo, pois fica automaticamente entendido que o cidadão não está preparado para entrar no jogo, não conhece as regras ou não possui meios para enfrentar de igual para igual o pesado maquinário estatal que ele ajudou a criar e alimenta a mais tempo do que se admite.

3 O CONGRESSO DO POVO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

3.1 PARTIDOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Há uma íntima relação estabelecida entre democracia, partidos políticos e gestão pública. Essa afirmação se apoia nas considerações colhidas em Bobbio (1987), Linz (2000), Tilly (2007), Haas (2019) sobre outros regimes não ou pseudodemocráticos. E a constatação da assertiva se adensa quando se notam nas descrições de Held (2006), Ginzburg e Huq (2018), ou pela utilização dos seis critérios de Dahl (1998), dos dados da Freedom House (2018) e de The Economist Intelligence Unit (2019), de como nesses regimes não há o desenvolvimento de políticas voltadas para a sociedade ou qualquer tentativa de integrá-la na administração da coisa pública, senão em termos de geração e manutenção de medidas de controle.

Há, igualmente, proposições apoiadas nas análises a respeito do comportamento dos partidos políticos, sua interação e influência direta na administração pública e na tomada de decisões quanto à apresentação de políticas orientadas para a sociedade realizadas por Duverger (1957), Michels (2001), Schmitt (2000), Nunes (2003), exercendo aqueles forte protagonismo na condição de viabilizadores e mediadores de quaisquer relações entre Estado e sociedade.

Ao seu turno, caracterizada como uma democracia fecunda e recente, a brasileira, na esteira do que um regime democrático propõe, pela observância de suas legislações e pela garantia de direitos civis e políticos aos cidadãos, além da promoção de condições sociais favoráveis a estes e do combate às desigualdades de qualquer natureza, dispõe em sua trajetória justamente de medidas cuja finalidade seja dirimir e solucionar problemas sociais recorrentes, o que compete dizer que, no país, a situação das políticas públicas é um debate recente como o é a própria área de estudos reconhecida por esse nome.

No entanto, as raízes desse debate remontam à história da formação da sociedade brasileira, ou melhor, trata-se de uma questão cujas raízes são profundas e antigas ou estão fundamentalmente espalhadas no percurso histórico do Brasil, compreendendo-se o recorte temporal de 1822 aos dias que correm, quando se acredita ser possível falar de um país cujos contornos políticos legais próprios

começam a ser definidos (FAUSTO, 1995; SCHWARCZ; STARLING, 2015), e o recorte temporal a partir de 1945, ano que marca o fim do Estado Novo, momento em que, de acordo com o politólogo Schmitt (2000), se pode falar de partidos políticos no entendimento de hoje, isto é, como organizações políticas cuja intenção direciona-se para a concorrência ampla e justa a cargos no executivo e legislativo, tendo por base o sufrágio universal, ou seja, a possibilidade de qualquer brasileiro que atende aos requisitos da justiça eleitoral²⁹ de exercer seu direito de voto direto e secreto na escolha de seus representantes.

Por outro lado, diante do fato de que nem todos os estados da federação tiveram surgimento, legalização ou desenvolvimento no mesmo ritmo, bem como persiste uma significativa diferença entre as cinco regiões componentes do território nacional em termos econômicos, em representação política na Câmara Federal e no Senado, cabe vislumbrar que na Região Norte, mais detidamente em Macapá, à luz dos comentários tecidos no capítulo 2, e levando-se em consideração o protagonismo e interesse pessoal de algumas forças políticas cuja prevalência sobre as demais contribuiu para o amoldamento das práticas de administração pública no município e para o fortalecimento de uma democracia tipicamente representativa e pouco ou nada participativa, como já haviam contribuído para a elevação do Amapá à categoria de Território federal, em 1943, e em seguida à de Estado, em 1988, a situação da representação, ofuscando a inovação ou a participação social, é tema de impacto, principalmente em razão de ainda não haver uma tradição associativa consolidada, tanto pela quebra institucional produzida primeiro em 1943, depois em 1988, quanto pela real concentração de poder nas mãos dos políticos amapaense que fizeram “escola”, garantindo, semelhante ao visível em outros estados e municípios, a perpetuação do nome³⁰ da família e provocando a persistência das mesmas figuras eleição após eleição (PORTO, 2002; SILVA, 2017; GALINDO, 2017).

²⁹ Entre os critérios que tornam um cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, obrigado a votar estão: ter idade entre 18 e 70 anos, ser alfabetizado, estar em situação regular com a Justiça Eleitoral (TSE, 2018).

³⁰ Um nome que vem ascendendo no cenário político amapaense é Gurgel. Nas últimas eleições gerais, elegeram dois deputados federais (Vinicius e Aline Gurgel), dois estaduais (Telma e Luciana Gurgel) e a família já esteve à frente da presidência da, mantém o controle local de ou tem influência sobre algumas legendas no Estado como o PR (Partido da República), o PRB (Partido Republicano Brasileiro), o PP (Partido Progressista) e o PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), partido presidido nacionalmente por Levy Fidelix (DIÁRIO DO AMAPÁ, 2016; ALAP, 2019).

Esses nomes são facilmente elencáveis e encontrados em uma busca *on-line* como nos sítios oficiais do governo, nas três esferas; são presença frequente não apenas durante as campanhas eleitorais, como algumas dessas elites políticas, verdadeiras oligarquias, já estão na sexta geração ocupando ou concorrendo a cargos públicos; alguns dos mais recorrentes são Sarney, no Maranhão; Calheiros, em Alagoas; Gomes, no Ceará; Andradas e Neves, em Minas Gerais; Magalhães, na Bahia; Barbalho, no Pará; Góes e Capiberibe, no Amapá (BRAGON, 2018).

É como se a degeneração exposta por Platão (1987) ocorresse de maneira inversa: em vez de a democracia, proveniente do regime oligárquico, dar origem à tirania, tendo em vista ser o maior receio de muitos teóricos antigos e modernos, que a democracia se convertesse na ditadura ou tirania da maioria; a democracia, assim o crê Michels (2001), aparenta se inclinar naturalmente para a oligarquia, e no Brasil, em particular, essa tendência mostra-se visível em todos os momentos da história nacional, isto é, a inclinação natural da sociedade brasileira para o patrimonialismo, por meio do qual famílias encastelam-se dominando as cenas da vida pública, deixando ao povo o mero papel de expectadores do bizarro espetáculo do *déjà-vu* político.

Tomando-se, portanto, como ponto de referência, para fins de discussão dessa questão, o ano de 1988, as forças da política profissional, advindas diretamente das siglas partidárias, em maior evidência no cenário político amapaense foram aquelas que se presentificaram no apoio ou na oposição ao governo do Estado e à prefeitura da Capital, manobra que se alinha ao jogo da política profissional da mesma forma que se configura em estratégia a se consagrar em comportamento padrão dos parlamentares brasileiros, os quais agem de acordo com os interesses de seus partidos, bancadas, coligações e aliados quando necessária votação para a aprovação ou rejeição de pautas ou projetos encaminhados às casas legislativas municipais, estaduais ou ao Congresso.

Algumas das siglas partidárias a marcarem presença no município de Macapá no espaço de 1943 a 1988, foram o PTB, partido de Vargas; o PSD, partido de Janary; o PFL, partido de Barcellos, com raízes no ARENA, cuja linha ideológica vinculava-o ao regime civil-militar; o PC, durante a ditadura, e o PMDB, a partir da década de 1970, o qual, no bipartidarismo imposto pelo Ato Institucional n. 2 de 1965, como MDB, exerceu a função de partido opositor ao regime (GALINDO, 2017; SILVA, 2017).

Comente-se ainda que a partilha das repartições e cargos públicos, prática corriqueira em todo o Brasil, se concentrou, particularmente nos municípios amapaenses, à época do governo Sarney, entre os dois principais partidos locais, o PFL e o PMDB (SCHMIDTT, 2000; CODATO, 2005; SILVA, 2017); o PDT (Partido Democrático Trabalhista), do atual governador, Antônio Waldez Góes da Silva, adentra oficialmente, com registro no TRE/AP, como sigla de oposição ao governo estadual, somente em 1985, fundado por Júlio Maria Pinto Pereira, conseguindo eleger no processo desse ano o prefeito do município de Oiapoque, Milton Rodrigues de Sá. Curiosamente, para o pleito de 1988, os partidos hoje opositores PDT e PSB reuniram-se em coligação que atingiu a vitória com Capiberibe para a prefeitura (PDT AMAPÁ, 2019).

Outro caso semelhante é o do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), fundado em 1988, e cuja presença se fez no município a partir desse ano, chegando a concorrer, a seguir, nas eleições de 1992, alcançando a vitória com Papaléo Paes (GALINDO, 2017; PSDB AMAPÁ, 2019).

Essa postura tem sido amplamente discutida por Avritzer (2016, p. 10) no uso que tem feito da expressão “presidencialismo de coalizão”, esclarecendo o seguinte:

O sistema político vigente no Brasil foi batizado por Sérgio Abranches, em 1988, de “presidencialismo de coalização” e tem como principal característica eleger o presidente da República [mas não apenas este] com mais votos do que seu partido recebe nas eleições para o Poder Legislativo, criando a necessidade de alianças políticas. Assim, para alcançar maioria no Congresso, imprescindível para a governabilidade, isto é, para a sua capacidade de aprovar suas iniciativas de lei no Congresso, o presidente começa a negociar amplo acordo político ou aliança interpartidária. Essa negociação tem como moeda de troca recursos públicos alocados no orçamento da União ou cargos distribuídos nos ministérios.

Bem se vê que as alianças políticas constituídas pelos partidos têm como prioridade a maior concentração de poder nas mãos de um grupo em detrimento de seus adversários, deixando-se, em vista disso, a oposição ideológica esquerda-direita em segundo plano e sustentando-se e priorizando-se em todas as três esferas da administração pública nacional barganhas e negociações em vez do resguardo dos interesses do cidadão e a garantia de seus direitos, cujo objetivo, ao menos em tese, os levou a se candidatarem e serem eleitos por voto direto.

Ademais, tem-se o fato de que no atual sistema pluri ou multipartidário em funcionamento no país, há o caso de pequenas siglas serem criadas apenas para servirem de sustentáculo a grandes legendas, vistas mais como partidos de aluguel por negociarem seu espaço em rádio e televisão e a influência adquirida em caso de vitória.

Em outro caso, essas pequenas siglas ou partidos dificilmente podem concorrer em igualdade com partidos maiores, em razão tanto de questões orçamentárias, verba pública destinada a financiamento de campanha, tempo de propaganda eleitoral em meios de comunicação de massa, quanto em razão de algumas legendas já terem longa vida e presença nos cargos públicos brasileiros que apenas timidamente outras se fazem presentes.

Algumas outras legendas sequer conseguem alcançar a vitória nas urnas ou têm baixo desempenho³¹, causando a perda de direito ao Fundo de Financiamento de Campanha, e produzindo uma migração negativa de políticos de pequenos partidos eleitos para o Congresso a partidos com maior expressividade, sem perda de mandato, pois não há regra atualmente impedindo esse tipo de postura. Um outro problema que apesar de vir diminuindo nos últimos pleitos ainda é registrado entre partidos em campanha é a adesão a meios escusos de financiamento como o caixa 2.

No cenário político brasileiro recente, a fim de se evitarem movimentações irregulares, medidas indevidas ou uso de montantes de doação provindos de entes privados, os partidos políticos podem ter acesso a duas fontes de recurso para financiamento de campanhas. De um lado está o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), ou fundo eleitoral, pautado na resolução n. 23.568, de 24 de maio de 2018, aprovada na Câmara no ano anterior; do outro lado, tem à sua disposição o fundo partidário do qual a CF dá esclarecimento.

A respeito da primeira fonte de recurso, o FEFC, o qual compõe o e provém do Orçamento Geral da União, a resolução supracitada, em seu artigo 5º, doutrina a obrigatoriedade de seu montante ser distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos em parcela única, conformando-se a quatro critérios:

³¹ Nas eleições de 2018, partidos que se encaixaram nessa descrição, perdendo direito a espaço midiático e à verba para financiamento, foram o PCdoB, o Rede, o Patri, o PHS, o DC, o PCB, o PCO, o PMB, o PMN, o PPL, o PRP, o PRTB, o PSTU e o PTC (EXAME, 2018).

- I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE;
- II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
- III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e
- IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (DJE, 2018, p. 61).

Esses requisitos levaram, nas eleições passadas, o PMDB, o PT e o PSDB, dado os seus desempenhos em pleito anterior, a receberem mais de duzentos milhões de reais em verbas do fundo eleitoral, sabendo-se que o total de recursos distribuídos entre os 35 partidos atualmente com estatuto registrado no TSE ser superior a um bilhão e setecentos milhões de reais³² (MORAES, 2018).

No tocante à segunda fonte de recurso disponível aos partidos políticos, o fundo partidário, cuja origem são, por exemplo, multas eleitorais, doações de pessoas físicas ou jurídicas, é no parágrafo 3º, do artigo 17, da CF que se pode ler as regras determinantes para o recebimento dessa verba, nos termos que seguem:

Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II – tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (BRASIL, 2018, p. 30).

Comparando ambos os fundos, percebe-se que enquanto o fundo partidário foi pensado exclusivamente para financiamento dos partidos, o eleitoral não tem essa preocupação de pronto, contudo, de acordo com o TSE, esses valores poderão ser utilizados para financiamento de campanha e assim o foram nas últimas eleições (DJE, 2018).

³² Em ordem de recebimento de recursos do FEFC, os 35 partidos políticos regulares no Brasil até maio de 2018 são: PMDB, PT, PSDB, PP, PSB, PR, PSD, DEM, PRB, PTB, PDT, SD, PTN (PODEMOS), PSC, PCdoB, PPS, PV, PSOL, PROS, PHS, PTdoB (AVANTE), REDE, PEN, PSL, PTC, PRP, PSDC, PMN, PRTB, PSTU, PPL, PCB, PCO, PMB, NOVO. O PMDB recebeu o maior valor, 234.232.915,58. O valor total exato de recursos distribuídos foi de 1.716.209.431,00 (DJE, 2018).

Outra diferença que se sobressai entre os dois é o fundo eleitoral levar em consideração quatro critérios, apontados acima, e o partidário contemplar apenas dois: “5% do total é distribuído conforme a proporção de votos obtidos por cada legenda na última eleição para a Câmara dos Deputados; e 5% é dividido igualmente entre todas as siglas”, garantindo assim, que os mesmos três partidos recebessem para as últimas eleições os maiores valores, PT com 48, PSDB com 40 e PMDB com 39 milhões de reais (MORAES, 2018).

Esse cenário no qual os partidos políticos gozam de determinados privilégios por parte do Estado brasileiro coaduna-se perfeitamente com a ideia do “partido cartel”, quebrando a lógica de outros modelos mais aceitos e já clássicos na teoria dos partidos políticos como aquele desenvolvido por Duverger (1957, p. 449), sobre os sistema de partidos de massa, para quem esses são “organismos fechados, disciplinados, mecanizados”, estritamente motivados para o “adestramento de almas”, demandando de seus membros uma adesão e comprometimentos irrevogáveis, os quais beiram a devoção religiosa³³, finalmente convertendo-se em verdadeiras “guerras de religião”.

Críticas mais recentes sobre modelos desgastados semelhantes ao tipo citado acima centram-se em aspectos como a sua possibilidade única de existência estar vinculada a uma concepção de democracia apenas, rejeitando quaisquer outras; a sua visão de mundo apoia-se em uma visão superada de estrutura social; o seu entendimento do processo de desenvolvimento dos partidos pressupõe necessariamente uma evolução linear que há de maneira incontestável de se inclinar ou para a estabilidade ou para o declínio.

Quando, pela observância do que vem acontecendo historicamente, nas democracias ocidentais, o processo de desenvolvimento dos partidos longe de se dar de maneira linear, ocorre dialeticamente; no modelo dos partidos cartéis, não há uma fórmula generalista que possa ser utilizada para explicar o processo de surgimento, evolução ou desaparecimento das organizações partidárias, pois, de fato, acaba ocorrendo é que a cada novo tipo de partido que surge, uma reação por

³³ Esse mesmo pensamento fora expresso antes por Michels (2001, p. 92-93) ao perceber que a devoção ou veneração das massas é elemento fundamental para a garantia e manutenção do poder de um governo ou indivíduo. Diz o sociólogo alemão: “As massas possuem uma profunda tendência para venerar personalidades. [...] A maior parte das vezes a *veneração pelos dirigentes* mantém-se em estado latente, ou seja, manifesta-se apenas em sintomas subtis, como por exemplo a entoação respeitosa com que pronuncia o nome do venerado, a aceitação incondicional das suas palavras ou a indignação com que é rejeitada toda e qualquer dúvida que sobre ele se levante.”

si é produzida, por sua vez, estimulando “desenvolvimento posterior, conduzindo a um novo tipo de partido, a outras reações, e assim por diante.

Nessa perspectiva o que se sobressai é o entendimento de que “o partido de massa é apenas um estágio em um processo contínuo”; conforme concebido pelos cientistas políticos Katz e Mair (1995, p. 6) na tendência que propõem ao refletir sobre o fenômeno dos partidos políticos profissionais.

Além disso, nota-se que em países nos quais o Estado dispõe-se a conceder recursos às organizações partidárias, caso do Brasil, para fins determinados como campanhas eleitorais e há concessão de espaço nos meios de comunicação de massa, o ambiente não apenas é propício para que esse tipo de partido cartel mostre sua face como adquira longevidade na vida pública, desenvolvendo formas de concentração de poder, pois é essa a finalidade principal para a qual os partidos políticos são fundados, e práticas de manipulação da opinião pública que ao simpatizar com o seu perfil ou programa, tende a segui-los mesmo quando estão claros seus interesses como organização e os objetivos que pretendem pôr em ação no momento em que adentram na estrutura da administração pública.

Entre as características desses partidos constituídos como verdadeiros cartéis encontram-se, por exemplo, o entendimento da política como profissão, ponto ao qual se aludiu anteriormente na menção aos nomes de família que vem se perpetuado há gerações nos cargos públicos Brasil afora e aspecto extremamente negativo nas democracias.

Esses políticos não estarão de maneira alguma motivados ao serviço para o cidadão, e sim em reafirmar seu compromisso com bancadas e negociar seu poder de voto e influência parlamentar com o lado que apresente a melhor proposta; o recebimento de subsídios do Estado, tornando-se, por vezes, este a maior fonte de recursos dessas organizações; e o fato de que os indivíduos membros desses partidos tenderão, em um momento ou outro, a tornarem-se agentes do Estado.

Como bem expressam os proponentes desse conceito, a democracia na qual esse tipo de partido existe é um regime de governo baseado na e orientado para a formação de eleitores aos quais é apresentado um menu fixo de partidos políticos de onde devem escolher algumas opções (*Idem*).

O grande contraste entre esse modelo de partido e qualquer outro está na ideia de que nos outros modelos produz-se um receio de que a falta de

responsabilidade cause a saída completa do partido dos cargos públicos que ocupa; já no modelo de cartel, aqueles partidos consolidados, com longa vida e presença no legislativo e executivo, jamais estão completamente fora do governo, ou diretamente, ou por influência sua presença será sentida, mesmo que somente nos bastidores de onde sua invisibilidade é em certos casos mais influente e poderosa que o seu aparecimento público (KATZ; MAIR, 1995).

Por ter se tornado um evento característico do modo de se fazer política no Brasil, isto é, como profissão, essas organizações partidárias ditam os rumos do ordenamento civil frequentemente sendo responsáveis pela aprovação de medidas que gradualmente impõem pesados fardos ao cidadão, o qual se vê alheado totalmente das esferas nas quais as discussões que decidem sua vida e seu bem-estar acontecem, de igual forma produzindo-se a apatia daquele, seu desinteresse por questões e tomadas de decisões políticas, limitando-se a exercer um direito vago e palidamente influente que é o voto, mesmo porque do outro lado os grupos políticos pouco ou nenhum movimento fazem em contribuição à alguma mudança de enredo, mas todos para a sua permanência.

Em Macapá, a partir de 1988, conforme discutiu-se acima, a facilidade e a frequência com que se pode deparar com os mesmos nomes de família (Capiberibe, Góes, Borges, Favacho, Alcolumbre, Gurgel), e a presença de determinadas siglas e forças políticas (PSB, PDT, PMDB, DEM), por si, é forte indício de que estas se encaixam perfeitamente na conceituação de partido cartel, pois, pela simples conferência das listas de candidatos aos cargos do executivo e legislativo nas três esferas da administração pública, percebe-se que essas e outras famílias e organizações partidárias continuam e marcam lugar direta ou indiretamente no governo e nas disputas pelo poder, alternando-se, contrapondo-se ou colaborando, através das coligações ou coalizões, para confirmar que seus membros mantenham-se como figuras influentes e capazes de retornar as decisões a seu favor.

Exemplo disso, analisando-se apenas os pleitos municipais de 1988, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016, é que nas primeiras eleições com voto direto, Capiberibe granjeou a vitória com o apoio do PDT; no segundo processo, João Bosco Papaléo Paes³⁴, do PSDB, elege-se prefeito – seu partido, em número

³⁴ A carreira política de Papaléo Paes no Amapá transcorreu pela sua passagem por diversos partidos. Em 1989, filiou-se ao PRONA (Partido de Reedificação da Ordem Nacional), e concorreu a governo do Estado, saindo Barcellos o vencedor do pleito para o mandato de 1990 a 1994. No ano

de políticos eleitos não tem muita representatividade local; no terceiro pleito, elege-se Barcellos, figura já bastante conhecida na política amapaense; em 2000, o aliado político e de partido de Capiberibe, João Henrique Rodrigues Pimentel elege-se e reelege-se prefeito em 2004, mas desta vez filiado ao PT; em 2008 é a vez do parente, aliado político e de partido de Waldez Góes, Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva ser eleito prefeito; por fim, Clécio Luis elege-se prefeito em 2012 pelo PSOL e reelege-se em 2016 pelo REDE, anteriormente havia ocupado cargo na Câmara de Vereadores concorrendo pelo PT³⁵ (GALINDO, 2017).

Interessante observar, pelas informações colhidas, que o embate e a oposição partidários nacionais se reproduzem na política local, especificamente notando-se na prefeitura do município que dos oito pleitos para a chefia do Executivo, seis foram vencidos por partidos classificados no espectro político como de esquerda (1988 – PSB, 2000 – PSB, 2004 – PT, 2008 – PDT, 2012 – PSOL, 2016 – REDE), um por partido de centro (1992 - PSDB) e um por partido de direita (1996 – PFL). O que isso deveria revelar seria uma progressiva tendência, pela própria natureza ideológica dos partidos de esquerda e de seus programas, à adesão a modelos de gestão mais societais, no entanto, não é o que se observa, conhecendo-se o perfil gestor dos prefeitos eleitos até 2008 (TAROUÇO; MADEIRA, 2013).

A esse propósito, Galindo (2017, p. 77) é categórico na assertiva:

essa tendência à esquerda não tem garantido diálogos e alinhamentos estreitos entre os governos estadual e municipal capazes de garantir continuidade de programas implementados localmente. Processos de desconstruções programáticas e de descontinuidade gerencial têm se tornado frequentes na esfera estadual, municipal e nas relações tecidas entre estado e município a cada mudança de gestão, refletindo um padrão polarizado de disputas de poder local que sinalizam pouco compartilhamento programático-ideológico, somado a um engajamento partidário excludente voltado principalmente para a obtenção de posições e vantagens advindas da estrutura de poder.

Seguindo nessa linha de pensamento, um indicativo de novos ares apresentou-se com a ascensão ao cargo do atual prefeito, como o primeiro gestor a

em que foi vitorioso nas eleições municipais, o político já estava filiado ao PSDB, migrando, em 1996, para o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), passando, em 2003, para o PMDB, e retornando, em 2005, ao PSDB (FGV CPDOC, 2019a).

³⁵ Mais informações como dados sobre processos eleitorais, resultados, estatísticas e candidatos eleitos etc. podem ser obtidos em consulta ao sítio do TRE/AP (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>).

de fato e de direito propor a participação social na gestão pública, mais especificamente na tomada de decisões do que, a princípio compreendeu como experiência do OP no município, mas pode melhor ser descrita, pelo conhecimento dos arranjos políticos produzidos e dos atores sociais envolvidos, como a participação da sociedade macapaense em assembleias deliberativas do PPA, nesse caso entendido como PPA Participativo.³⁶

3.2 ORÇAMENTO OU PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO?

A vitória nas urnas em 2012, do primeiro prefeito do PSOL em uma capital, apenas sete anos após o partido conseguir aprovação de seu registro junto ao TSE³⁷, que deveria, em tese, representar um passo adiante na administração pública com um olhar mais voltado para a participação social, mostrou-se seguir na contramão do esperado, pois antes do fim de seu primeiro mandato, vide nota 5, Clécio Luis anunciou sua migração para o REDE em razão de divergências ideológicas com o psolismo³⁸, e sua proposição de uma gestão mais societal configurou-se de maneira tímida, a despeito do forte discurso de chamamento à população para fazer parte de sua administração e dos números apontarem para uma adesão maciça, conforme há de ficar expresso a seguir.

As divergências às quais o próprio político atribui sua saída do PSOL dizem respeito à visão do partido sobre o recebimento de recursos de empresários;

³⁶ Galindo (2017) chega a mencionar presença da sociedade na administração pública amapaense já no século XVIII, no entanto, compreendendo que o processo de consolidação do que hoje se pode reconhecer como democracia no Brasil se deu, efetivamente, a partir de 1891, com a primeira Constituição da República, e a estruturação de um campo de ação orientado para a representação política, assentada na figura do parlamentar, essa participação ou diversas outras menções à participação social no país findam por não se configurar como a presença de elementos de democracia participativa, mesmo porque, do ponto de vista conceitual, o conceito democracia participativa e suas práticas mais características, sem qualquer relação com o modelo ateniense, são recentes (HELD, 2006; NYLEN, 2003; HAAS, 2019).

³⁷ O sítio do partido (PSOL, 2018a) informa que o registro no TSE foi aprovado em 15 de setembro de 2005.

³⁸ À luz das diretrizes partidárias contidas no sítio oficial do PSOL (2018b), essas divergências estariam relacionadas ao distanciamento de Clécio do Programa do partido, organizado em três partes, nas quais constam direcionamentos aparentemente contrariados pelo parlamentar, como, a título de exemplo, o item 3 da parte I, em que se lê o partido não pretender a conciliação das classes, mas o alcance da autonomia dos trabalhadores e sujeitos excluídos socialmente. No item 3 da parte II, lê-se que a vitória de Lula em vez de representar a vitória da sociedade brasileira mais penalizada pelo sistema capitalista, caminhou na contramão de todo esse ideário. Ao seu turno, de acordo com posicionamentos públicos do partido, Clécio se inscreveu, em razão de sua aproximação de forças partidárias e atores políticos locais diretamente associados ao que o partido ideologicamente rejeita, na mesma tradição política realizada pelo político do PT.

apoio de partidos contrários à sua linha ideológica, Clécio se coligou com o PTB e o DEM no segundo turno das eleições de 2012; e ao posicionamento do prefeito sobre a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), da qual o PSOL é crítico assíduo, pois o prefeito teve de efetuar cortes orçamentários para poder cumpri-la, argumentando que:

o PSOL tem legitimidade para mudar e criticar a LRF. Agora, eu não posso fazer isso como prefeito. Não sou o prefeito do PSOL, sou um prefeito que foi eleito dentro dos marcos legais vigentes. Posso questioná-los, mas se eu não cumpri-los (sic) vou ser condenado igual a prefeito de direita. E depois de condenado, não faz diferença se eu sou de direita ou de esquerda. (LOCATELLI, 2014).

Diante de seu posicionamento, Clécio Luis iniciou a gestão pretendendo diminuir o espaço que veio se constituindo historicamente entre cidadão e governo, relação muito centrada na ideia de que eleger o representante é a única função da sociedade civil. Para tanto, e mesmo com muitas críticas recebidas dentro e fora de seu grupo político, o prefeito diz que sua gestão mantém firme o hasteamento e a defesa de algumas bandeiras caras e clássicas à esquerda brasileira:

A luta contra corrupção é uma delas. Tinha um slogan do PT, na década de 1990, que dizia: combater a corrupção e melhorar a vida do povo. Também há o Congresso do Povo, que é um aperfeiçoamento do que era o orçamento participativo. É a experiência que o PT teve em prefeituras como Belém e Porto Alegre, mas melhorada. Fizemos um amplo processo de mobilização e nivelamento de informação. O que é a prefeitura? Qual é o seu papel? Como funciona o orçamento? Basicão, o bê-á-bá. O resultado foi extraordinário. E depois colocamos o povo para fiscalizar a administração (*Idem*).

O Congresso do Povo (CP) em particular, pode ser considerado um dos pontos altos de seu governo no quesito de garantir a participação de membros da sociedade civil diretamente na discussão de como parte do recurso público será alocado em determinados setores, quanto desse orçamento está em jogo para discussão, e qual metodologia utilizou-se para se efetivar a tomada de posição realizada por esses participantes ao longo das sessões públicas organizadas para essa finalidade; já que o prefeito considera essencial esse diálogo entre governo e sociedade, grupos políticos ideologicamente divergentes e entes públicos e privados para que um gestor alcance relativo sucesso, pois não há possibilidade, em função

de limitações estruturais e sistêmicas da administração pública nacional, de pôr em prática todas as propostas contidas em seu programa de campanha.

Nessa esteira de discussão, nota-se que nos últimos cinquenta anos, aproximadamente, tem surgido tendências, no Brasil, cuja intenção é a democratização da participação social no planejamento e no orçamento públicos. Um dos momentos-chave dessa virada é a CF em vigor (BRASIL, 2018), com sua determinação no capítulo II, do título VI, Das finanças públicas, a qual abrange os artigos de 163 a 169, discutindo, por exemplo, no art. 165, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), mas em 1964, a Lei n. 4.320/1964, propunha já “normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, reforçada em 2000, Lei complementar n. 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (CARVALHO, 2010, p. 3).

Centrando atenção no que irá adquirir grande visibilidade entre as denominadas práticas de inovação de administrações públicas democráticas com tendência à abertura para o corpo social, há por parte dos teóricos da administração, gestão e políticas públicas o entendimento da existência de alguns tipos de orçamento público, dentre os quais se podem destacar: o orçamento-programa, o orçamento tradicional, o orçamento desempenho, o orçamento de base zero, o orçamento participativo. Sendo este último aquele geralmente listado entre as iniciativas renovadoras da democracia representativa ocidental, com forte apelo para a sociedade civil, isto é, comumente descrito como inovação brasileira, e, no país, vinculado, em razão de seu surgimento, aos partidos de esquerda, principalmente ao PT (CARVALHO, 2010; PAULA, 2005a; AVRITZER; NAVARRO, 2003).

A linguagem do OP pressupõe o diálogo sem intermediários com essa instância política que aí sempre esteve, mas até então não ocupava espaço privilegiado nas decisões políticas do país, constituindo-se a partir da satisfatória experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 1989, durante o governo de Olívio Dutra, em modelo a ser utilizado e aprimorado, dada a sua proposição de desconstruir modelos de gestão baseados essencialmente em critérios como a eficiência e movidos por um racionalismo, cujo maior traço são os aspectos técnicos que o compõe, o qual sozinho não foi capaz de controlar todo o processo de decisão em ambientes como o da administração pública.

Ao abrir espaço para a discussão, em assembleias comunitárias, dos problemas que afetam as diversas regiões da cidade e que são de responsabilidade do governo local e ao aceitar as prioridades de atendimento selecionadas por essas comunidades, a administração municipal adota um modelo decisório inovador, distante das clássicas formas de programação e elaboração orçamentárias difundidas por uma ala bastante consagrada da literatura sobre administração e gerência (GIACOMONI, 1994, 47-48).

A percepção que se extrai aponta para o possível fechamento da gestão pública à população relacionar-se à ideia orientadora que esteve muito tempo por detrás do modelo orçamentário brasileiro, baseado em tendências estrangeiras, mais ou menos inclinadas ao racionalismo de outros modelos, levando em consideração que o orçamento público necessariamente precisa estar atento não apenas ao seu processo de formulação e implantação, mas às “forças dos grupos de pressão e as influências políticas que cercam o processo decisório governamental” (GIACOMONI, 2010, p. 173).

Essa pressão partindo tanto das organizações partidárias de esquerda entre as quais o PT, que à época estimulava a linguagem da participação social como avanço gradual para métodos de gestão característicos da democracia direta, quanto da população, ao perceber a importância de estar integrada na gestão pública, deu origem à experiência hoje exportada para outros países e continentes que é o OP, cujo funcionamento segue uma estrutura, semelhante ao que ocorre em outros modelos orçamentários públicos, a fim de garantir o sucesso da experiência da participação da sociedade na tomada de decisões sobre adequada alocação de recursos e em momento posterior chamada novamente para avaliar o sucesso ou não do processo decisório e quais os pontos mais demandam atenção para serem redirecionados e solucionados.

Giacomoni (2010) comenta que essa organização do OP deve contar com alguns momentos bem específicos, um ciclo, para que seja possível compreender de que maneira será encaminhado a fim de atingir objetivos determinados, como a estrutura de funcionamento, por exemplo, através de assembleias, conselhos, fóruns etc.; o processo, o qual contém as etapas de funcionamento, desde a votação das demandas que merecem mais atenção até a eleição dos representantes e dos delegados para os conselhos e fóruns; o calendário, em que se dispõem as datas das assembleias e reuniões com a população e seus conselheiros e delegados; os critérios e metodologia para serem decididos como serão alocados os recursos

disponíveis pela gestão; e a apreciação ou avaliação do conjunto das etapas anteriores para se verificar o resultado a que se conseguiu chegar, se satisfatório ou não, para orientar próximos processos orçamentários.

Carvalho (2010, p. 21), ao seu turno, comenta alguns dos benefícios do OP, em relação a outros tipos de orçamento:

- É um importante instrumento de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos;
- Gera decisões públicas e evita que os gestores ou governantes atendam a interesses próprios ou de determinados grupos;
- A decisão governamental é combinada com a participação coletiva;
- A sua implementação é livre e democrática, portanto cada ente da Federação deve implementá-lo;
- O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante e passa a participar diretamente do processo orçamentário;
- O processo orçamentário participativo necessita de ajuste contínuo e passa a ser uma autorregulação do poder público;
- O orçamento participativo não é aperfeiçoamento de outras técnicas orçamentárias, mas sim, uma experiência nova. Assim, um Ente Federado deve elaborar sua proposta orçamentária utilizando o orçamento-programa (classificação funcional-programática) mediante a participação da sociedade – orçamento participativo.

Portanto, pretendendo quebrar uma lógica longa na feitura da administração pública baseada na repartição de funções, na negociação de cargos e influências, na escolha por alternativas que beneficiem grupos e não a coletividade³⁹, ou seja, é a administração pública mostrando sua face patrimonial, com determinados atores concentrando o poder, os mesmos encontrados em uma leitura cuidadosa da história do país, os oligarcas da política brasileira, a elite formada pelo alto empresariado, os donos do poder, aos quais Faoro (2012, p. 837) faz menção quando diz que o “poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre.”

É a esse quadro e contrário a ele que o OP e com ele todo um arranjo político incluindo novos atores entra em cena visando a modificação de um processo por demais ineficaz para os padrões de uma democracia, cujas decisões são tomadas em gabinetes ou parlamentos abertos apenas a expectadores.

A necessidade de participação social que deu origem a propostas como OP e o PPA Participativo, os quais vêm se reproduzindo nas cinco regiões do Brasil

³⁹ Buchanan e Tullock (1999), lançam mão de termos da economia para explicar que as mesmas regras se aplicam ao comportamento de alguns políticos nos momentos de tomada de decisão. Dizem os teóricos que agindo em interesse próprio um dado indivíduo há de optar por alternativas que o privilegiem ao contrário de se estenderem à maioria.

e em todos os continentes com resultados e avaliações positivas, ainda que alguns casos demandem aprimoramento da experiência, foi o que possivelmente motivou a fala do prefeito de Macapá, em sua entrevista acima exposta, fazendo-o simpático não apenas a essa linguagem e modelo de gestão como desde o início de seu primeiro mandato propor um melhoramento no que entende por gestão societal, pelo que se pôde evidenciar (LOCATELLI, 2014).

No entanto, e resgatando a fala do chefe do executivo local, ao considerar um OP melhorado, leva a pensar que seria justamente nisso que o CP se constituiria, mas a análise do documento resultado de sua primeira edição, ocorrida em 2013, e do PPA (2014-2017) aponta para outro rumo: há sim elementos que remetem ao OP, como as assembleias – nome dado às reuniões setoriais –, e as eleições de delegados, porém a sua estruturação, metodologia e própria identificação indicam tratar-se mais de um Planejamento Participativo que não pode ser confundido com OP, pois são instrumentos que, apesar de se cruzarem no tocante ao ideário da integração entre o gestor público e o cidadão, contêm dinâmicas, definições, correspondências estruturais distintas: um está contemplado na Constituição, comentou-se acima, entre os instrumentos da finança pública, o PPA, com característica pré-determinadas e legalidade assegurada; outro, adveio de demanda social e se consolidou primeiro através da administração de forças políticas de esquerda no sul do país, estando hoje presente em todas as regiões e em aproximadamente 300 municípios conforme se pôde constatar até o ano de 2004 (WAMPLER, 2008), mas experimentando um decréscimo significativo no espaço que compreende sua configuração original, 1989, ao ano de 2012, de acordo com o teórico italiano Spada⁴⁰ (2012), membro do Participedia⁴¹, o qual desde 2008 vem avaliando o número de cidades brasileiras nas quais tem sido utilizado o OP como instrumento de gestão.

Destarte, não se podendo confundir OP e PPA Participativo, deve-se esclarecer que a finalidade do orçamento público, como instrumento político, é de exercer controle de um poder, o Legislativo, sobre outro, o Executivo, contendo um

⁴⁰ O resultado do Censo sobre o OP de 2012, acusa a existência desta prática em Macapá, no período de 2001 a 2004, portanto, durante a gestão de João Henrique, à época filiado ao PSB, contudo, Galindo (2017) atesta a não existência de registro referente à presença de instrumentos de gestão societal em nenhum dos mandatos do prefeito citado.

⁴¹ Trata-se de um projeto cujo objetivo é investigar formas inovadoras de participação social na administração pública ao redor do mundo. Mais informações estão disponibilizadas em seu sítio: <https://participedia.net>.

ciclo específico de ações, as quais pressupõem um cenário de aplicação para uma anualidade ou periodicidade regulares, contemplando a receita arrecadada e os gastos públicos orçados para determinado exercício financeiro.

Este ciclo divide-se geralmente nas seguintes etapas: elaboração e apresentação, autorização legislativa, programação e execução, avaliação e controle. A princípio, esses passos podem ser encontrados com alguma variação no ciclo das PP e no ciclo do PPA, mas há diferenças substanciais em cada um desses instrumentos.

A respeito das etapas que compõem o ciclo orçamentário brasileiro, o caminho percorrido por este é descrito em Sanches (2006, 188-189), a fim de poderem se dirimir as incompreensões que por ventura resistam no entendimento de cada um dos instrumentos indicados no parágrafo anterior. Nas palavras do autor desses momentos:

A primeira [fase] 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.

Ao passo que orçamento público se configura para atender ao exercício estipulado para acompanhamento do calendário civil, logo, de 1 de janeiro a 31 de dezembro, planejamento para curto prazo, adquirindo materialidade e legalidade na LOA, impedindo ao gestor público gastos ou arrecadações que não estejam

descritos nesta, à exceção do contido no dispositivo da CF, art. 167, § 2º, para créditos especiais e extraordinários.

O PPA, cuja natureza indica programação para um exercício em quadriênio, portanto, planejamento para médio prazo, a iniciar no segundo ano de mandato de um gestor, estendendo-se ao primeiro do gestor seguinte, cuja elaboração está a cargo do Executivo e aprovação do Legislativo, não apenas diferencia-se em sua periodicidade e ciclo constitutivo do orçamento público, como, nas palavras de Paludo (2017, p. 45, negritos do autor), e de acordo com hierarquia estabelecida no art. 165 da CF, “**é o principal e maior plano** da Administração Pública e nenhum plano – nacional, regional ou setorial – pode ser elaborado em desacordo com ele.”

Considerando que o PPA vem seguindo a ótica do modelo adotado pelo governo federal desde 2003, baseado na gestão por resultados (*Idem*), cuja intenção é servir de fundamento à maneira como as organizações públicas se articulam, visando cumprir as missões a que se propõem, de modo a ser possível o alcance de uma otimização em termos de gestão, de qualidade de serviços ofertados e de retorno imediato em forma de resultados positivos para a sociedade, acredita-se imprescindível a descrição e o entendimento das etapas que compõem o ciclo formativo daquele, as quais são passíveis de se visualizar em sua trajetória recente.

Tem-se em primeiro lugar a fase da elaboração; seguida do momento de implementação, o qual dá espaço para a fase do monitoramento; após este passa-se à avaliação; e a fase final é a da revisão; desdobrando-se cada uma dessas em passos a serem executados a partir do que demanda a legislação específica e em cumprimento com um detalhado conjunto de ações, metas e programas a serem desenvolvidos em atendimento aos objetivos propostos atualmente para os planos plurianuais em quaisquer das três esferas da administração pública (GIACOMONI, 2010).

Em vista da importância da compreensão de cada fase, alguns detalhes serão dispostos, pontuando-se suas especificidades. Ademais, da elaboração, sabe-se que se articula em módulos mais ampliados, de um lado tem-se uma dimensão estratégica e do outro uma dimensão tática. Na primeira destas, encontram-se pontos de concentração preocupados em como se há de estruturar a distribuição de recursos nos programas definidos pelo governo. Na segunda, estão os programas temáticos propriamente ditos, ou seja, aqueles aos quais o governo pretende

apresentar soluções; além de constarem programas específicos cujo objetivo é o próprio Estado e suas ações governamentais.

A segunda fase ou implementação, tem período estabelecido em lei para ser posta em prática; esse período é anual e se efetiva através da LOA, isto é, somente decorrida a elaboração do plano plurianual, contendo suas diretrizes, objetivos e metas, “do estabelecimento de Metas e Prioridades pela LDO e da aprovação da LOA – Lei Orçamentária Anual é que **ocorre a implementação do PPA por meio da execução dos programas contemplados com dotações na LOA**” (PALUDO, 2017, p. 121-122, negritos do autor).

As fases seguintes caminham lado a lado, pois enquanto no monitoramento é necessário o constante acompanhamento de uma dada realidade para que se constate suas demandas reais e os efeitos das políticas públicas nesta, por meio da coleta de informações confiáveis; na avaliação há o aprofundamento dessa investigação realizada pelo monitoramento a fim de que se verifique se as ações praticadas pelo governo tem sido eficazes e em que podem ser aprimoradas.

Tanto o Monitoramento como a Avaliação do PPA encontram-se pautados nas seguintes **diretrizes**: considerar a realidade de implementação de cada política, em base territorial, buscando assim uma abordagem flexível que subsidie decisões e contribua para a implementação; atender às necessidades dos órgãos setoriais e de coordenação de governo, para subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis; considerar as lições aprendidas com as experiências de monitoramento e avaliação no setor público em âmbito nacional e internacional; observar as contribuições resultantes dos diálogos com os Entes Federados e sociedade durante o processo de elaboração do PPA; aproveitar estruturas de monitoramento e avaliação existentes na Administração, trabalhando na busca de informações complementares; e promover a sua implantação, de forma progressiva, segundo as prioridades estabelecidas pelo governo (*Idem*, p. 122, negritos do autor).

A fase final ou revisão é o momento da conclusão do ciclo de gestão. Nessa etapa, são disponibilizadas as recomendações feitas nas duas fases anteriores e as falhas detectadas nestas com objetivo precípuo de contribuir para a atualização e o aprimoramento das ações do governo cuja atuação deve constantemente visar a melhoria das condições de vida da população brasileira. Ela segue uma programação anual na qual essas revisões devem ser feitas, no entanto, ela, a revisão, não é uma etapa obrigatória; cabe, nesse caso, ao chefe do Executivo em questão fazer o chamamento, em forma de autorização, para que o Legislativo

passar às considerações oportunas, as quais deverão ser feitas, inclusões e/ou exclusões, por meio de Projeto de Lei apresentado por este último poder (*Idem*).

De posse dessas informações, da constatação que contraria dado contido no Censo publicado por Spada (2012), do próprio conteúdo colhido do documento resultante da primeira realização do CP em Macapá, em período já mencionado, do PPA (2014-2017), e da discussão desenvolvida por Galindo (2017) sobre a presença de instrumentos de participação social, isto é, de democracia direta no município é que se compreende ser mais adequado, de fato, falar-se em PPA Participativo que em OP, no caso macapaense, a fim de se evitarem possíveis contradições as quais surgiriam imediatamente no momento em que se avançar para a análise documental de maneira a tecer considerações a respeito de todo o procedimento utilizado para viabilizar essa experiência única e definitivamente, a primeira do gênero em terras tucujus.

Reforce-se que se reconhecendo a validade do OP como instrumento constituído para a renovação da tradição democrática brasileira, reconhece-se também a vitalidade do PPA Participativo, através dos quais as portas dos governos se abrem, as assembleias se alargam e novas vozes, mas antigas ao mesmo tempo, adquirem contorno, adquirem cor e adquirem forma; são vozes quase ou sempre silenciadas ou aliadas dos processos que mais as interessam, pois nestes decisões que irão marcar e afetar suas vidas são tomadas, na maior parte das vezes sem o seu conhecimento ou propositalmente sem que tomem conhecimento ou sejam consultadas.

Há muito tem sido demandado por esses ecos agora convertidos em vozes que a democracia de processo ou de gabinete deixe-se contagiar pela renovação. De fato, esse modelo de democracia adotado e desenvolvido no Brasil não conseguiu atingir objetivos como a equalização social ou lutar a contento para se não dar fim ao menos minorar as desigualdades de natureza variada ainda persistentes nessa sociedade.

Para dificultar mais tal transição, parlamentares do governo ou parceiros públicos e privados seus têm sido alvo de denúncia, investigação ou condenação por ações de corrupção, de improbidade administrativa ou de uso da função pública para benefício próprio ou de terceiros, fazendo a figura do político profissional não apenas mal vista como mal quista e provocando um descontentamento que tem beirado a desconfiança com as instituições, as quais, a despeito dos

pronunciamentos de seus membros à população, têm se mostrado pouco eficazes no cumprimento de suas funções para com o cidadão.

Não é apenas através da encenação pública de um espetáculo no qual o gestor faz crer estar em sintonia com as demandas sociais e “convida” a sociedade civil a tomar assento nos espaços de deliberação que a passagem de uma democracia esgotada para um modelo mais participativo e por consequência mais societal irá se concretizar. É através do comprometimento com a execução de suas responsabilidades e em desacordo com práticas de barganha, de maximização de seus privilégios, de patrimonialismo que esses laços e vícios poderão ser rompidos.

Este país precisa de uma democracia brasileira, não mais de adotar perspectivas estrangeiras e que não se conformam à realidade daqui. Inovações já foram produzidas internamente, o OP e o PPA Participativo são exemplos disso, mas mesmo com esses instrumentos tipicamente brasileiros e funcionais, pois já se tem testemunho país afora do sucesso de muitas experiências envolvendo uma ou outra ferramenta de democracia direta, o avanço tem sido mínimo.

Ao se analisar o caso macapaense em busca de indícios da efetividade ou não da participação social, do envolvimento comprometido da população e da qualidade dessa participação e desse envolvimento, algumas deficiências hão de vir à superfície. Resta trilhar o caminho que a levou ao parlamento municipal de maneira a tentar responder se, em Macapá, esse Congresso é do Povo e se suas deliberações foram devidamente utilizadas no texto final do PPA.

4 O CONGRESSO EM SESSÃO: ESPAÇO PÚBLICO DE INOVAÇÃO

4.1 PPA PARTICIPATIVO: O POVO NO COMANDO

Ao iniciar sua primeira gestão, em 2013, herdando modelos de Plano Plurianual dos prefeitos anteriores, nos quais não é possível perceber abertura dos chefes do Executivo, presença ou sequer vestígios quaisquer de envolvimento da sociedade civil local nas etapas de elaboração, monitoramento, avaliação ou revisão, pois via de regra seria nessas que a população teria possibilidade de tomar parte deliberando, fazendo o acompanhamento dos recursos e programas implantados, posteriormente contribuindo para a reformulação das deficiências apresentadas, seguindo a linha traçada desde o processo eleitoral de estabelecer canais de comunicação entre prefeitura e cidadão, o prefeito despontou como o primeiro gestor do município que buscou inovar ao considerar instrumentos de gestão societal e, por isso, democrática, para marcarem seu perfil como administrador da coisa pública, pois nas gestões anteriores à sua são feitas menções e mesmo declarações de participação social no processo deliberativo de formulação do PPA, porém, conforme apura Galindo (2017), não se configuraram como realidade a ser constatada.⁴²

No entanto, o descontentamento de seu partido, o PSOL, com os arranjos de coligação formados e mantidos pelo então candidato, ao que se aludiu em momento anterior⁴³, a suspeita sobre parte dos recursos que patrocinou sua campanha e a sua aproximação de figuras bastante conhecidas da política amapaense e cujos nomes estão associados à desconfiança e ao descrédito que o eleitor tem nutrido destes, mostrariam que os mandatos de Clécio iniciariam com alguma suspeita no tocante à possibilidade ou não de rompimento de laços já tradicionais do modo de se fazer política profissional no país, isto é, pela criação, manutenção e conservação de alianças que ultrapassam o período de campanha, esbarrando na obrigatoriedade de atenção às promessas, talvez as únicas necessariamente cumpridas, feitas a apoiadores, financiadores ou aliados político-partidários.

⁴² No Portal da Transparência (<http://transparencia.macapa.ap.gov.br/>) não há disponível PPA anterior à gestão de Clécio Luis, no período compreendido entre 1994 e 2013, de Papaléo a Roberto Góes. A descrição desses é integralmente extraída do estudo de Galindo referenciado.

⁴³ Vide nota 38.

Para Bresser Pereira (1989, p. 55, *itálicos do autor*):

Esta é uma prática política no meio do caminho entre populismo e mera corrupção. As três práticas implicam no uso de fundos públicos. No caso do populismo, temos uma forma impessoal de se assegurar a boa vontade dos grupos ou comunidades beneficiadas pela despesa pública; no caso da corrupção, estamos diante de uma forma pessoal e direta de enriquecimento às custas do erário público; no caso do clientelismo, temos numa forma intermediária entre os dois casos anteriores, uma forma *semipessoal* de uso dos fundos públicos beneficiando diretamente eleitores potenciais e indiretamente o autor da prática clientelística. No Brasil inventou-se uma palavra nova e muito expressiva para significar clientelismo: *fisiologismo*. O político fisiológico é um oportunista por definição. É uma pessoa que transforma a política em um negócio como qualquer outro — em um negócio em que o político usa seu poder político para realizar trocas, para prestar e receber favores. É um *fisiológico* porque coloca os interesses pessoais e materiais acima das idéias, acima dos princípios e valores morais que deveriam presidir a ação política.

E esse pessimismo em relação à impossibilidade de Clécio se destacar, contrariando a liturgia praticada por grande parte dos políticos brasileiros, principalmente por se apresentar como alternativa às forças políticas locais manchadas por denúncias ou comprovações de envolvimento em esquemas de corrupção, está claramente expresso na fala da cientista social Eliane Superti, ao asseverar o seguinte:

Acho difícil que, no contexto político do estado do Amapá, as alianças deixem de fazer parte do modelo de organização dos governos. Porque, no Amapá, é muito evidente a influência das famílias no poder [...].o Psol ganha a eleição, mas isso acontece já com uma aproximação com a família Capiberibe. Com o atual governador [Camilo, do PSB] e principalmente com o deputado João Capiberibe [pai do governador], uma liderança histórica no estado (ANJOS, 2014).

Pelo que se pode notar, apesar de defender mudanças, inclusive destacando-as nos pronunciamentos públicos que fez ou entrevistas⁴⁴ que concedeu, aparentemente implantá-las, e explicando certos posicionamentos através do que chama de ir contra a “velha política” (VENTURINI, 2016), o prefeito do PSOL finda por seguir a cartilha da política brasileira, ainda que se justifique explicando estar pisando no chão da realidade, pois a participação popular não compõe elemento orientador ou continuidade da ideia de alinhamento prefeitura-

⁴⁴ As entrevistas ao Portal G1 Amapá, em 2012, à Carta Capital e à Revista Fórum, em 2014 dão testemunho disso. Na entrevista ao G1, logo após o resultado da eleição, Clécio destacou a falta de participação popular e reafirmou a criação de um Comitê do Povo, segundo ele, “formado por cidadãos que deverão fiscalizar a execução de obras e programas da prefeitura” (MENDES, 2012b).

cidadão presente em sua fala quando da escolha de seu secretariado, por exemplo, como seria de se esperar pelo tom de seu discurso, porque a percepção extraída dessa experiência é a de que ficou a cargo do prefeito a escolha do secretariado.

Aí a tendência é que se leia o controle do processo a favor da conservação de arranjos superestruturais e sem nenhuma consulta pública que seguramente tornaria mais transparente todas as decisões em questão; ademais, o cenário se adensa porque essa falta de transparência inicial parece estar vinculada aos acertos pactuados entre o prefeito eleito e os grupos que o apoiaram, advindos ou da própria esquerda, a coligação⁴⁵ com a qual provavelmente firmou acordo em caso de vitória, ou de outras legendas com representação e influência no Estado que estiveram direta ou indiretamente em contato com ele (*Idem*).

Um meio-termo coerente que se pode fazer às ações e decisões do prefeito seria a sua compreensão de que a linguagem da esquerda em que passou a maior parte de sua trajetória política, primeiro no PT e depois no PSOL, certamente mostrou-se defasada ou anacrônica, alimentando um discurso fora de época e acusando de traição membros que não seguissem exatamente o que emanava em forma de deliberação de seu alto clero.

E isso, viu-se, interferiu na decisão do prefeito de mudança de legenda, para compor uma força política de esquerda mais moderada e disposta ao diálogo como o REDE, classificado no espectro como centro-esquerda⁴⁶, porém, não se confunda estabelecer comunicação com forças partidárias e ideológicas contrárias por razões de governabilidade com o uso desse dispositivo para fins de negociação, pois é esse perfil clientelista que aparentemente tem se sobressaído nos diálogos internos ou externos mantidos entre parlamentares e indivíduos interessados em favores ou benefícios em quaisquer das esferas da administração pública brasileira, e no cenário local essa prática não tem se ausentado.

⁴⁵ A Coligação do candidato para a campanha à Prefeitura de Macapá, em 2012, denominada Unidade Popular, foi composta por PCB, PPS, PRTB, PMN, PTC, PV, PSOL, agregando no segundo turno apoio do PCdoB, DEM, PTB e recomendação de voto do PSB (MENDES, 2012a).

⁴⁶ É Bresser Pereira (1989) quem comenta essa denominação de “centro” ser muito utilizada na classificação com uso do conceito de espectro no Brasil, apesar de, para o economista, não fazer sentido algum do ponto de vista formal da ciência política. Mesmo a sua opinião sendo datada, considerando o momento em que foi enunciada, há atualidade nas proposições que faz no artigo referido sobre a situação da consolidação da democracia no país, sua análise do populismo, da relação política e economia, esquerda e direita, ambas com linguagens anacrônicas, e do clientelismo praticado pelos partidos.

Aliado a isso, em observação aos dados da prestação de contas informada ao TSE (2012), sob o número de controle 0005006050AP1128392, vê-se que os nomes de alguns dos doadores de campanha ou pessoas com vínculo parental a estes constam entre os membros do secretariado não apenas do primeiro como do segundo mandato de Clécio Luis⁴⁷ (PMM, 2017a).

O que isto claramente explicita é nada menos que o fisiologismo saliente na política profissional do país e mais uma vez o inclinar-se à cartelização de partido ou ao clientelismo há pouco ressaltado, dando abertura, inevitavelmente, ao oportunismo visível em alguns aspirantes a cargos políticos os quais não intentam outra coisa que o poder aí residente (NUNES, 2003).

E no Brasil, há uma geração de políticos com esse perfil, sem convicções ideológicas, motivados unicamente pela busca de poder e influência, pois, conforme acentuou Bresser Pereira (1989, p. 54), em um país cujo sistema político-econômico seja o capitalismo, esse tipo de político, “mesmo que finja ou pretenda pertencer à esquerda, ele será em última análise uma pessoa de direita, pois fará todas as concessões possíveis e imagináveis para a classe dominante.”

Não que o problema seja realmente a força política a que se vincula, se esquerda ou direita, visto ser questão que ultrapassa essa classificação a qual funciona apenas em termos teóricos, havendo no plano prático subversão, hibridismo e associações que contrariam qualquer sistema de classificação político partidário no caso brasileiro, pois as ações dos indivíduos nesse meio, ao que tudo indica, já não se sustentam por crenças no desenvolvimento e equalização sociais, o jogo descarado dos arranjos beira um extremo que parece incontornável se nenhuma reforma estrutural for posta em ação o quanto antes, pois essa forma de fazer política sem dúvidas não é para a sociedade, é para grupos, para a elite e para organizações, como se se dissesse que é para quem pode pagar pelo produto.

Portanto, seja em relação aos nomes que compõem seu secretariado no primeiro mandato, com uma forte tendência à presença de membros de sua coligação, já que não há regulamentação contrária a essa prática, seja em relação à

⁴⁷ Tomando-se por base o que consta nos documentos dos PPAs (2014; 2017b) de 2014-2017 e 2018-2021 e não em anúncios feitos na imprensa (CAVALCANTE, 2012) ou no sítio da prefeitura (PMM, 2018a), pois há divergência entre nomes que constam naqueles e os anunciados na mídia, quer dizer, alguns constam nos anúncios, mas não nos PPAs ou estão nestes em funções distintas das previamente divulgadas ou foram substituídos. Cite-se que a filiação de políticos do Estado, do município e de membros do secretariado do prefeito foi obtida através de consulta à plataforma disponibilizada no sítio do TSE, Filiaweb (2019), acessada em distintos momentos da pesquisa, entre 2017 e 2019.

composição da Câmara de Vereadores, Clécio esteve se equilibrando à frente de um processo em que as limitações do cargo e as pressões dos grupos de interesse não soaram como favoráveis ao desempenho das propostas contidas em seu Programa de Governo⁴⁸, mesmo com a situação aparentemente positiva a ele em termos de representação, e isso refletirá diretamente na configuração e ordenamento das políticas e programas a serem implementados em seu primeiro mandato, atraindo, o gestor, mais comentários desfavoráveis justamente em razão disso.

Direcionando-se o olhar para a composição de seu secretariado, da equipe que o esteve auxiliando e sobre a qual pairaram severas críticas da imprensa local, pode-se comprovar, incluindo as diretorias e as coordenadorias, daqueles com filiação partidária, a presença dos seguintes partidos e número de membros, entre parênteses: PSOL (8), REDE (3), PCdoB (3), PT (2), PDT (2), PV (1), PSDB (1), PPS (1), PPL (1), PTB (1), PTdoB (1), SD (1), PP (1), PR (1). Interessante notar que algumas dessas legendas contam com representação em número de filiados em Macapá consideravelmente baixa⁴⁹ (PMM, 2014).

Por sua vez, a composição da Câmara para a legislatura 2013-2016, durante a qual foi gestado e aprovado o PPA em discussão, foi a seguinte: Acácio Favacho (PMDB, Presidente; desde abril de 2016 no PROS); Diego Duarte (PP, 1º Vice-presidente; desde março de 2016 no PTN); Edna Auzier (PDT, 2ª Vice-presidente; desde março de 2016 no PSD); Ruzivan (PDT, 1º Secretário; desde setembro de 2013 no SD); Marcelo Dias (PSDB, 2º Secretário; desde abril de 2016 no PPS); Aline Gurgel (PR; desde setembro de 2015 no PRB); Rocha do Sucatão (PT); Lucas Barreto (PTB; desde setembro de 2015 no DEM); Washington Luiz (PSB); Telma Nery (PP; desde março de 2016 no DEM); Yuri Pelaes (Desde fevereiro de 2016 no PMDB; assumiu na licença de Neuzinha, PSB); Carlos Murilo (PSC; desde março de 2016 no PROS); Allan Ramalho (PSB); Augusto Aguiar (PMDB); João Henrique (PR; desde setembro de 2015 no PDT); Jaime Peres (DEM; desde outubro de 2013 no PRB); Adrianna Ramos (PTC; desde setembro de 2015

⁴⁸ No programa cadastrado no site do TSE (PROGRAMA DE GOVERNO, 2012, p. 2) constam as propostas do então candidato, sua avaliação da situação de Macapá, “estagnada por sucessivas gestões ineficientes; está ainda abalada pelos escândalos de desvio de recursos públicos”, e as seis diretrizes de sua gestão: “1. Por um socialismo do século XXI; 2. O povo no comando; 3. Mais que um mero zelador da cidade; 4. Macapá sem obstáculos; 5. Ambiente propício às oportunidades e 6. Macapá Bonita, Humana e Ecológica.”

⁴⁹ Em consulta realizada no dia 5 de março (FILIAWEB, 2019), os partidos que contam filiados abaixo de mil são: PCdoB com 965; SD com 583; PPS com 560; PTdoB com 212; Rede com 149; PPL com 81. O PSDB é o partido com maior número de membros filiados no município, totalizando 6.098.

no PTB); Eddy Clay (PR; desde outubro de 2015 no PROS); André Lima (PSOL; desde setembro de 2015 no PPL); Grilo (PV); Nelson Souza (PCB; desde setembro de 2015 no REDE); Professor Madeira (PSOL; desde março de 2016 no PSB); e Ullyses Parente no PSDB (TSE, 2016; FILIAWEB, 2019).

É perceptível deste elenco que apenas cinco dos vinte e três parlamentares permaneceram no partido pelo qual concorreram ao pleito de 2012. Portanto, fidelidade partidária ou convicção ideológica não parece ser o que os motiva ao cargo político, mas outros quesitos possivelmente de caráter pessoal (NUNES, 2003; ALLEGRETTI; COPELLO, 2018).

No tocante a algumas críticas que lhe foram dirigidas ao longo de seu primeiro mandato, a imprensa local, nacional e partidos políticos se manifestaram constantemente em reprimenda ao prefeito salientando que seu plano emergencial de recuperar Macapá em cem dias foi apenas um dos muitos erros cometidos em sua primeira administração, ou desaprovando seu modelo de gestão (D. CRUZ, 2013; V. CRUZ, 2013; TRIBUNA AMAPAENSE, 2015; A VOZ DO AMAPÁ, 2016).

Por sua vez, a Executiva Estadual do partido no Amapá (PSOL, 2013), divulgou nota em esclarecimento à reportagem publicada em O Globo no mês de abril daquele ano. Em um dos trechos a nota informa que o prefeito cumpriu sua palavra ao não incluir membros nem do PSDB nem do DEM em seu secretariado.

Entretanto, conforme informado acima, há um membro do primeiro desses partidos citados na Coordenadoria Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Urbana, integrada à SEMDUH, de acordo com o PPA (2014); e os indícios de que houve negociação de posições na estrutura da prefeitura não se limitam a essa única presença, visto que a posição de defesa do então partido do prefeito aí exposta, posicionamento institucional, conflita com as críticas dirigidas a ele durante os pleitos a que concorreu para a chefia do Executivo local, bem como do anúncio de sua ida para o REDE, posicionamento que adquire tom mais personalista, nota-se, em um fogo cruzado o qual deixa em evidência discordâncias importantes e falta de alinhamento em suas visões de gestão, perspectiva ideológica e flexibilidade em questões de alianças para fins de governabilidade (ONOFRE, 2012; A GAZETA, 2015; PITOMBO, 2016).

Para que seja possível vislumbrar as afirmativas que se vem tecendo até aqui sobre as intenções do prefeito, as limitações com as quais se deparou como gestor público e a efetividade ou não da participação da sociedade macapaense,

parte-se para a discussão da configuração desta participação em sua gestão, proposta nas diretrizes de seu programa (vide nota 46) e a posterior análise do PPA Participativo que recebeu a denominação de **O Povo no Comando**, para o quadriênio de **2014 a 2017**, como Lei n. 2.116/2014, além da descrição de sua metodologia de elaboração como requisito fundamental para que se confirme ou não se essa experiência pode ser caracterizada apropriadamente de instrumento democrático de gestão pública.

Destarte, ao se comprometer com a sociedade local em realizar uma atualização do que entende como gestão pública ineficiente e pretender dar um “salto de qualidade na gestão municipal”, Clécio Luis, propõe justamente o desenvolvimento da gestão como eixo relacionado à possibilidade e capacidade de o cidadão adentrar no espaço administrativo da prefeitura e suas instâncias para exercer a função de fiscalizador da “aplicação dos recursos públicos, bem como o andamento das metas, das obras e dos programas” de seu governo; defendendo que somente é possível o controle social dos gastos públicos se são postas em prática experiências como o OP, “mas não se encerra neste, pelo contrário, se inicia no OP, passa pela abertura global de atos e gastos da prefeitura e [se] conclui com a validação, pela sociedade, da gestão pública” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2012, p. 14).

Logo, uma gestão eficiente a seu ver é uma gestão que além de convidar o cidadão a tomar parte na administração dá garantias de que sua voz não silenciara diante da burocratização que domina o processo gestor, nem será descartada pela falta de *expertise* daquele a respeito de procedimentos técnicos típicos desse campo de atuação. A intenção do hoje prefeito era avançar nessas práticas democráticas, por entender que isso representa

um estágio superior de democracia que começa com um amplo processo de Planejamento Participativo, mas não se encerra neste. O que se pretende é qualificar e instrumentalizar a sociedade por meio de suas entidades representativas, respeitando suas autonomias, dotando-as de condições reais para acompanhar e controlar as ações da prefeitura e a aplicação dos recursos do povo de Macapá. Somente com um controle popular amplo e irrestrito se assegura a lisura e garante os resultados esperados (*Idem*, p. 3).

Há, observa-se, um retorno constante ao tema da inclusão, instrumentalização e participação do cidadão na administração pública. Ocorre que

do plano das propostas para o plano da realidade, boa vontade de ambos os lados é pré-requisito, ponto de partida, contudo, não se constitui em elemento suficiente e assegurador do sucesso de qualquer experiência administrativa.

É necessário, de fato que essa instrumentalização tivesse se efetivado a fim de serem promovidas mudanças significativas no entendimento do cidadão comum do que seja gerir recurso público, pois esse contraponto da democracia, o desconhecimento da sociedade dos processos, da linguagem e de como são tomadas decisões, é, ao contrário, um instrumento de fragilização em vez de consolidação ou validação ainda muito persistente em regimes democráticos como o brasileiro, de acordo com Moisés (2010).

O PPA Participativo, semelhante ao que propõe o OP, tenciona, realmente, aproximar aquelas duas esferas outrora bastante distanciadas: a sociedade, alijada e alheada por muito tempo do que acontece e é decidido no outro extremo; e a política profissional, esse outro extremo, há tanto obscurecido e encoberto do cidadão, ao qual chegam somente as decisões, defendendo-se que o critério representativo, sobre o qual se formou a democracia brasileira, seria o fator explicador desse distanciamento natural, fazendo crer que todas as decisões dos parlamentares e chefes dos poderes constituídos legalmente em tudo refletem a voz do povo, suas expectativas e necessidades.

Agindo, por isso, o representante eleito de acordo com as regulamentações constitucionais e em favor dos interesses de seus representados. Esse é o ideal, mas no Brasil, em nenhum momento de sua história republicana, refletiu a vontade popular, suas necessidades mais básicas ou a defesa de seus interesses. Longe disso, o cenário é completamente outro.

A fim de corrigir o rumo dos mecanismos decisórios sobre a alocação e controle de recursos públicos dessa infante democracia, o PPA Participativo, como tem pretendido o OP há aproximadamente trinta anos, soma-se aos instrumentos que rememoram a experiência da democracia direta, mas com ressalvas fundamentais: não se avoluma o povo em praças, na ancestral *ágora*, mas em espaços de deliberação incorporados à estrutura da gestão pública; não vota com as mãos levantadas, mas dialoga com seus pares a respeito das melhores ou mais viáveis possibilidades postas sobre a mesa; é o exercício do consenso em ação, não mero resgate do que fizeram os antigos porque seu tempo e valores eram outros, e

sim a intenção de aprimorar, porém às vezes não seja alcançado o objetivo, práticas que já se mostraram eficazes.

Conforme se mencionou, o PPA tem base legal, pois consta no artigo 165 da CF, com regulamentação pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabelecendo em seu corpo

as medidas, os gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de quatro anos. O PPA não avalia simplesmente o orçamento, importante frisar. Ele busca elencar as prioridades de cada região, que podem ser viabilizadas por meio de outros recursos, como repasses de outras esferas de governo ou até captações internacionais (FERREIRA FILHO, 2014, p. 149).

E o PPA Participativo segue a mesma linha, apenas somando ao processo o elemento social, cuja voz há de ser ouvida e acatada, da elaboração à revisão do plano, e cujas decisões não de repercutir dinamicamente na sociedade, para que sejam produzidos os efeitos debatidos e esperados, alcançadas as metas definidas e implantados os programas desenvolvidos de modo a se atenderem às necessidades da população em geral, para que sejam combatidos privilégios e personalismos como há muito se pode constatar vem acontecendo na política brasileira.

Em Macapá, um conjunto de fatores contribuiu, ainda que os resultados não possam ser integralmente definidos como satisfatórios, para que a experiência do PPA Participativo se efetivasse como primeira do gênero e viesse a se repetir, entre os quais a visão do prefeito Clécio de como a condução da coisa pública local tinha sido marcada de maneira indelével por gestões ineficientes, personalistas e patrimonialistas; sua experiência prévia como parlamentar na Câmara Municipal de Macapá (CMM); e pessoal como militante estudantil, de partidos políticos e movimentos culturais; as bandeiras ideológicas defendidas pelo PSOL e o conhecimento do político de práticas semelhantes ao que tinha por intenção instituir na Capital em estados próximos, como a menção que fez ao Congresso da Cidade, em Belém (1997-2004), nas gestões de Edmilson Brito Rodrigues, do PT, um ano e meio após ser eleito (BARROS, 2012; LOCATELLI, 2014; GALINDO, 2017).

Assim, após um processo de planejamento e maturação que tomou o primeiro trimestre de 2013, tiveram início, em abril do mesmo ano, as assembleias do Congresso do Povo, o qual

Foi elaborado e projetado para ser um espaço destinado à participação popular e de mobilização social. Um espaço democrático de planejamento e definições de ações estratégicas. Apresentado como um processo de mudança cultural onde o povo debateu, discutiu e decidiu em relação às obras que serão prioridades para as áreas, além de participarem do planejamento da cidade como um todo (PMM, 2018b, p. 6).

A intenção de efetivar o CP, além do cumprimento de uma diretriz contida no seu Programa de Governo e uma vontade por parte da população e do prefeito de pôr em ação prática apenas anunciada por gestores que o precederam, mas não consolidadas, esteve diretamente ligada à sua competência legal de elaboração do PPA a ser submetido ao Legislativo, no caso à CMM, para apreciação e anotações, em prazo estipulado constitucionalmente, no art. 35, § 2º, I, do ADCT, de quatro meses antes do encerramento do exercício legislativo (BRASIL, 2018), e posteriormente retornando ao Executivo já no formato de Lei aprovada por aquela casa.

Os procedimentos a serem seguidos sobre a submissão do PPA e o formato a ser apresentado à Câmara estão apropriadamente descritos no art. 120, 122 e 125, da Lei Orgânica do Município, dos quais se expõe conteúdo para dar entendimento detalhado desse rito.

No primeiro dos artigos citados, lê-se que dentre as leis cuja iniciativa compete ao Poder Executivo, nesse caso à Prefeitura, estão o PPA, a LDO e a LOA, respeitando a determinação do texto constitucional previamente citado. Por sua vez, o artigo seguinte expressa que tais iniciativas deverão ser apresentadas à CMM na forma de Projeto de Lei, acompanhado de mensagem do prefeito indicando a necessidade de alterações que se fizerem pertinentes; finaliza-se com a redação do último artigo, no qual são expressos apontamentos a serem observados pelo chefe do Executivo, conforme o disposto:

Art. 125. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma setorizada e regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal direta e indireta, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

I - para as despesas de capital e outras *decorrentes* de execução plurianual;

II - para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Parágrafo único. O plano plurianual, cuja elaboração contará com a participação de entidades representativas da sociedade civil organizada, e das Agências Distritais, será aprovado até o encerramento da primeira

sessão legislativa do primeiro ano de cada mandato do Prefeito, devendo ser encaminhado à apreciação da Câmara Municipal, até o dia trinta de setembro, sob pena de crime de responsabilidade do Prefeito Municipal (DOM, 2015, p. 26, *itálicos do texto*).

Como se vê, ao sinalizar a construção de um PPA diferenciado, com definição de diretrizes e metodologia afastando-se do usualmente praticado pelas gestões anteriores, o prefeito de Macapá tencionou marcar seu primeiro mandato, a despeito da série de comentários em contrário e das acusações levantadas cujo objetivo transparece o direcionamento para a geração de descrédito em sua figura pública, pela realização das proposições com as quais firmou compromisso ao longo do processo eleitoral e em complemento estabelecer canais diretos de comunicação entre a população e as instituições, em um movimento de reconhecimento e valorização das competências de cada parte, mas também da percepção de que não há vitalidade que se sustente em uma democracia pensada e praticada apenas nos espaços já consagrados para deliberação, nas casas de lei e nos gabinetes.

Se a democracia brasileira realmente pretende dar um passo adiante pela renovação, ao povo devem ser disponibilizados meios de interação, pois não é pela desburocratização que a população compreenderá como funciona a administração da coisa pública, mas pela adequada instrumentalização desta para que esteja apta a fazer interferências e contribuições viáveis no governo, em quaisquer das três esferas.

De outra maneira, a função consultiva muito característica desta democracia, encaminhará inevitavelmente para o seu desgaste, e isto se avizinha (INNERARITY, 2017), e por demandas pela sua substituição por outra forma de governo, algo delicado, mas provável de acontecer, visto que a redemocratização no Brasil é processo ainda em andamento e frágil é o terreno sobre o qual se está pisando.

A partir disso, avança-se, nesse momento, à luz dos elementos que se pôde reunir sobre a proposição de instrumento democrático de deliberação popular, à discussão da configuração e análise do conteúdo reunido no documento **Memória do Congresso do Povo**, destacando-se que este é documento de arquivo, isto é, mantido apenas para fins de conhecimento da experiência resultado da primeira realização do CP, bem como o disposto no PPA **O Povo no Comando**, através dos quais se pretende verificar como se deu a participação da sociedade macapaense

na construção deste, qual o nível dessa participação, a metodologia utilizada nas assembleias e de que maneira se apuraram as demandas informadas pelos munícipes, além do resultado a que se chegou, apontando-se as falhas, os aspectos positivos e negativos dessa experiência na Capital do Estado do Amapá.

4.2 AS VOZES QUE ECOAM DAS PLENÁRIAS

No Amapá, após a estadualização, aponta Galindo (2017), os vestígios de participação podem ser sentidos e comprovados de maneira pontual desde a primeira gestão do prefeito eleito pelo PSOL, Clécio Luis, sobre o qual considerações foram feitas no intuito de ser possível ter-se compreensão, sem se esgotarem os condicionantes, de alguns aspectos de sua trajetória política, de sua perspectiva ideológica e entendimento mais flexível do fazer político profissional, além do perfil que pretendeu adotar como gestor público, não se deixando de lado as críticas que lhe foram e têm sido dirigidas em função de diversas questões entre as quais a transição partidária, as coligações e articulações com determinadas forças políticas que sobre si levantaram alguma suspeita, bem como o fato de que se por um lado destaca-se alguma novidade na maneira como se pôs na condição de gestor, cautela é necessária principalmente em se tratando de eventos cuja proximidade histórica deve ser respeitada a fim de se evitarem equívocos interpretativos.

Com essas afirmações, atenta-se para o fato de que outras formas de participação detectadas ou destacadas em estudos que por ventura tenham incidido sobre período anterior à estadualização afastam-se sobremaneira da ideia de participação com tendências estritamente democráticas, pois saiba-se que nem toda forma de participação que conte com a presença, consulta ou deliberação do povo pode ser categorizada, descrita ou compreendida como democrática, e mesmo experiências de participação popular inicialmente democráticas podem subverter-se ou afastar-se de seus intuitos originais. Mesmo em regimes totalitários e/ou avessos à democracia ou em pseudodemocracias há indícios de suporte do povo ao regime ou governo (HELD, 2006; HAAS, 2019).

No Amapá, vem-se pensando a presença da participação popular principalmente a partir do processo hoje definido como redemocratização, o qual se apoia em dois momentos fundamentais: primeiro, a abertura do regime que perdurou

de 1964 a 1989, de acordo com Codato (2005); segundo, a promulgação, no fim desse regime, da Carta de direitos ainda em vigor e de sua orientação favorável à participação popular, rendendo-lhe do presidente da constituinte o reconhecimento de Constituição cidadã (GUIMARÃES, 2008), em função de ter sido a primeira, quando comparada com as anteriores do período republicano iniciado em 1889, cuja tônica é efetivamente a garantia e a defesa dos direitos da sociedade brasileira.

A partir desses dois eventos, a própria linguagem e percepção da participação social, o chamamento do cidadão para tomar parte na elaboração e tomada de decisões das políticas públicas, na avaliação das ações do governo, de seus programas, adquirem uma nova configuração e dão espaço para o surgimento de instrumentos de participação popular ou amparados na vocação democrática abraçada pelo país, como o OP, os Fóruns e Conselhos gestores, o alargamento do associativismo; ou amparados em instrumento legal como o PPA que se desdobrará em PPA Participativo, cuja fundamentação primeva é o texto constitucional. Caminhando ao encontro do que é defendido por Souza (2010) no tocante a essa participação social real no referido processo, pois o cidadão, sem sombra de dúvidas é o maior interessado nas decisões que venham a ser tomadas, pois irão afetar-lhe diretamente.

Destarte, uma análise documental que tenha por objetivo verificar as categorias conceituais “democracia participativa”, “gestão societal”, “PPA Participativo”, necessita utilizar fontes a si correlatas visando adentrar nesse *corpus* a fim de produzir comentários de seu conteúdo e citações dele extraídas que não apenas confirmem ter havido participação e envolvimento da população macapaense, como se vem afirmando, na elaboração do plano plurianual para o quadriênio 2014-2017, mas que também possa responder aos seguintes questionamentos: “da sociedade local, quem participou?”, “qual a dinâmica utilizada nessas participações?”, “qual o formato das reuniões?”, “de que metodologia se lançou mão para mediar a interação entre sociedade e prefeitura?”

Desta maneira tornando-se mais compreensível o processo de gestação do documento enviado em forma de Projeto de Lei à CMM, em sintonia com a intenção exposta no problema motivador dessa investigação, no qual se reconhece o diferente momento, pela proposição do Congresso do Povo, que Macapá experienciou com o chamamento da sociedade civil a tomar parte na administração da coisa pública, mas inquire-se sobre a qualidade dessa participação, verificando-

se seu reflexo no documento final, que é o PPA em questão; portanto, o questionamento-chave do problema é não se houve participação, mas como esta se deu e quais resultados se pôde alcançar.

Para tanto, fez-se o levantamento das fontes impressas, no caso desta pesquisa de caráter essencialmente documental⁵⁰, que seriam indispensáveis à pesquisa, chegando-se às duas nas quais estão reunidas as informações necessárias para devida análise, por isso, serão utilizados simultaneamente os documentos **Memória do Congresso do Povo**, documento de arquivo, portanto, não oficial, e **PPA (2014-2017)**: O Povo no Comando, documento oficial para conhecimento público, cujas versões finais estiveram sob responsabilidade da e encontram-se arquivados na SEMPLA⁵¹, e em se tratando do segundo, a sua promulgação no formato da Lei n. 2.116/2014, após todo o processo de deliberação no Executivo, tramitação entre este e o Legislativo para análise e votação favorável ou contrária ao projeto, em seguida, tratando-se de votação positiva, o retorno do projeto ao Executivo para despacho ordinário por parte do prefeito, o qual o sancionou no dia 17 de janeiro de 2014, com data de vigência indicada para dia 1º dos mesmos mês e ano, e dando ciência para disposição em meio oficial de comunicação com fins de conhecimento público, usualmente disponibilizado no Diário Oficial do Município (DOM, 2015).

O caso que se põe em xeque, da efetividade⁵² da participação social na elaboração do PPA (2014-2017), portanto, justifica que se recorra às fontes documentais, pois nelas estão registrados momentos, falas e protagonismos importantes desse processo de discussão e deliberação, mas compreendem-se as limitações que elas comportam, pois contêm apenas uma parte, a percepção de quem registrou, do todo complexo que foram as assembleias setoriais e o CP em sua totalidade.

⁵⁰ É necessário esclarecer que a opção por análise documental que se realizou para essa pesquisa não desconsidera sobremaneira as contribuições que outras metodologias comportam, mas pretendeu compreender os elementos analisados assentando-se especificamente nos documentos que se selecionou para tanto. Vide nota 2.

⁵¹ No sítio da PMM (2019), consta o seguinte detalhamento das principais atribuições da SEMPLA: “Coordenar o processo de elaboração, junto aos demais órgãos da Prefeitura, do Plano de Governo, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município; acompanhar, monitorar e controlar a execução orçamentária; consolidar estudos setoriais e promover macroestudos para o planejamento municipal; estabelecer a política de desenvolvimento urbano e socioeconômico do Município de Macapá.”

⁵² Vide nota 4.

Por outro lado, são as marcas e guardam em suas páginas os vestígios de que aquilo de fato aconteceu, e se faz imprescindível iluminá-las, as páginas, para absorver o que está por detrás da tinta e do registro escrito: as intenções e vontades de cada participante e seus anseios de aprofundar as experiências democráticas em um local no qual ainda é muito visível a prevalência da linguagem da negociação e do corporativismo nos ambientes profissionais do cenário político.

Além do mais,

A riqueza de informações que deles [dos documentos] podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Esclareça-se ainda que apesar do crescente uso do método de análise documental em pesquisas envolvendo estudos sobre administração pública ou gestão social/societal, os detalhamentos procedimentais em muitas situações têm sido depreciados, isto, nas palavras de Beltrão e Nogueira (2011, p. 1), tem revelado que “em geral dá-se pouca atenção à descrição de como este método é utilizado, muitas vezes nem citando que documentos foram consultados, qual sua origem ou como foram analisados.”

Por isso, de maneira a proceder coerentemente com o que se pretende na análise dos documentos já mencionados como base da pesquisa que se veio construindo, o primeiro aspecto dos documentos posto em perspectiva é a referência que fazem à metodologia praticada no CP para a elaboração do PPA.

Em ambos os documentos é possível encontrar o entendimento de que esse tipo de experiência, o PPA Participativo, foi a primeira “de planejamento com participação popular na história de Macapá” (PMM, 2018b, p. 6), como uma das frentes de construção do documento, o qual contou com o envolvimento de membros da sociedade civil local atuando como protagonistas no processo de elaboração, tomada de decisões e avaliação do programas e políticas públicas propostos pela prefeitura, “onde a comunidade do município de Macapá, de forma direta e aberta opinou sobre como o poder público deve executar as suas políticas” (PMM, 2014, p. 34).

Essa importância dada à descrição da metodologia, um passo inicial contido nos dois textos, em função das inovações que estavam sendo postas em

cena, expõe a preocupação da prefeitura, de maneira geral, com um desenho metodológico que se diferenciava daquilo praticado em gestões anteriores, às quais ou não fizeram menção alguma à participação popular, ou quando o fizeram esta não se efetivou, isto é, não se tornou realidade.

No andamento da construção do Plano Plurianual Participativo macapaense, as duas frentes enunciadas pela prefeitura, a institucional e a societal, se encontraram de modo a consolidarem as decisões tomadas complementarmente, sendo constante, em ambo os documentos, a ressalva ao direcionamento coletivo e democrático do evento, constando no plano, como dimensões obrigatórias informadas no texto constitucional federal e municipal⁵³, as “demandas e, por conseguinte sua consolidação em programas, objetivos, metas e ações” (PMM, 2014, p. 34).

Adiante, relatando a dinâmica metodológica da participação popular na elaboração do PPA, nas Memórias do CP encontra-se um passo a passo em cinco tópicos de como se deu o seu funcionamento:

Reuniões de Sensibilização: Foram preparados vários encontros como: planejamento, seminários, reuniões com os mais diversos setores do Governo Municipal e da sociedade organizada, com o objetivo de esclarecer e aprofundar o passo a passo e o papel de cada um nas etapas do congresso.

Plenárias Preparatórias: Na primeira fase foram realizadas as Plenárias Preparatórias, nelas o Governo Municipal apresentou para o conjunto da população as etapas de funcionamento do Congresso, as formas de participação e o calendário de realização. Onde ocorreu o primeiro encontro da Gestão Municipal com a População.

Quem participou? Todas⁵⁴ as associações de moradores, comunidades de bairros, entidades de todos os setores organizados, Ong's (*sic*), torcidas, escolas de samba, enfim, todos os interessados no futuro da cidade, bem como os moradores e lideranças importantes que não estejam integradas em alguma entidade.

Como ocorreu a participação? As Plenárias Preparatórias foram amplamente divulgadas nas áreas, onde a população bastou ir aos locais em que aconteceram os eventos.

⁵³ Cabe reforço de tanto na CF quanto na Lei Orgânica estarem determinados que a lei a instituir o PPA deverá estabelecer em nível regional as diretrizes, os objetivos e as metas a serem cumpridos (BRASIL, 2018; DOM, 2015).

⁵⁴ Importante ressaltar que sobre o item “Quem participou”, cabe esclarecer ter havido participação, em cada uma das áreas 18 áreas, das associações de moradores, ONGs etc. existentes nelas. Esse “todas”, portanto, é mais uma previsão que destoa da participação realmente ocorrida como se verá nas páginas seguintes.

Assembleias Populares: Nesta fase a população apresentou suas necessidades e foram feitos debates a respeito dos principais problemas de sua região, ou seja, as chamadas demandas. Cada demanda foi defendida por **01 (um) ou mais delegados** que foram eleitos na proporção de **01(um) para cada 10(dez)** pessoas presentes na assembleia e que estivessem defendendo a determinada demanda (PMM, 2018b, p. 6, negritos do autor).

Em seguida, foi descrita para cada assembleia, a dinâmica a ser observada em seu andamento, quer dizer, houve a preocupação com a existência de momentos a serem cuidadosamente seguidos a fim de se manter o tom de oficialidade do evento e garantir que todos os envolvidos pudessem dispor oportunamente de espaço para a fala, visto constar isso como objetivo defendido desde a concepção da experiência. Ordenadamente, para o ciclo das assembleias esses momentos em sucessão foram os seguintes:

Credenciamento: Foram realizados os cadastros dos participantes com o objetivo de formar uma mala direta onde eram mantidos os contatos dos participantes atualizados, pois esse número de participantes que definil (*sic*) o número de Delegado, que foram eleitos ao final das Assembleias.

Composição da Mesa: Os Secretários da Pasta responsável, o Prefeito, o Agente Distrital da área e os Vereadores.

Abertura das Falas: Agentes Distritais, Vereadores, Secretários da Pasta, Prefeito.

Encerramento do Credenciamento: O encerramento do credenciamento era determinado quando se podessem (*sic*) conferir o número de participantes e delegados por assembleia.

Fala da Comunidade: A abertura da fala para a comunidade era feita com o intuito de que todos os bairros ou comunidades tivessem voz de participação.

Fala do Prefeito: Um apanhado de todas as demandas que foram apresentadas pela comunidade.

Eleição dos Delegados: Elegeu-se 01 (um) delegado para cada 10 (dez) participantes credenciados.

Dados das Assembleias do PPA – Participativo: informações que reforçaram a importância e relevância do processo participativo, transcritos e dados numéricos (*Idem*, p. 7, negritos do autor).

Tendo em vista que a prefeitura pretendia colaborar para a participação do maior número de membros da sociedade, contemplando um espectro o mais amplo possível de bairros, para o CP dividiu-se Macapá em duas grandes seções, Norte e Sul, contabilizando 17 áreas nas quais foram incluídos 69 bairros ou localidades componentes do município, e organizaram-se 18 assembleias que

ocorreram de abril a junho do ano de 2013, de acordo com calendário estipulado para tal finalidade, reservando-se o mês de julho deste para oficinas de nivelamento com os delegados⁵⁵ eleitos e aprovação do texto contendo todo o resultado das assembleias, dos debates e deliberações.

Quadro 01 – Calendário Geral de Participação Popular
Reuniões de Sensibilização e Formação da Equipe

Mês de Abril			
16/04 Terça-feira 19h	1ª Assembleia do PPA	Área 1 – Novo Horizonte, Jardim I e II, Ipê, Sol Nascente e Curiaú;	Centro de Mobilização Social Projeto Minha Gente
18/04 Quinta-feira 19h	2ª Assembleia do PPA	Área 2 – Infraero II, Açai, Parque dos Buritis, Palmeiras, Palmares, Liberdade, Brasil Novo, Boné Azul, São José, Amazonas, Ilha Mirim;	Subprefeitura da Zona Norte
20/04 Sábado 19h	3ª Assembleia do PPA	Área 14 – Maruanum	Centro Comunitário Santa Luzia do Maruanum I
23/04 Terça-feira 19h	4ª Assembleia do PPA	Área 3 – Renascer, São Lázaro, Renascer I e II, Pantanal;	Escola José Leoves
30/04 Terça-feira 19h	5ª Assembleia do PPA	Área 5 – Centro, Santa Rita, Nova Esperança, Alvorada;	EMEF Meu Pé de Laranja Lima
Mês de Maio			
04/05 Sábado 18h	6ª Assembleia do PPA	Área 15 – Fazendinha, chefe Clodoaldo, Vale Verde, Murici e Igarapé da fortaleza;	Escola Estadual Jacinta Carvalho
09/05 Quinta-feira 18h	7ª Assembleia do PPA	Área 7- Buritizal, Novo Buritizal e Congós e Área 8 – Muca, Jardim Equatorial e Jardim Marco Zero;	Escola Estadual Coelho Neto
11/05 Sábado 10h	8ª Assembleia do PPA	Área 16 – Ambé, Mel, São Pedro dos Bois e Peixe Boi;	Associação dos Moradores e Produtores Remanescente do Quilombo do Ambé
14/05 Terça-feira 18h	9ª Assembleia do PPA	Área 10 – Marabaixo I, II, III e IV, Cabralzinho, Goiabal, Coração e Km 9;	Escola Estadual Nilton Balieiro Machado
21/05 Terça-feira	10ª Assembleia do PPA	Área 9 – Zerão e Universidade	Escola Estadual Nanci Nina Costa

⁵⁵ O TCE-AP participou do CP auxiliando na capacitação dos 700 delegados eleitos, os quais foram divididos em três turmas, cujo nivelamento ocorreu no mês de julho daquele ano. Uma das delegadas eleitas pelo bairro Brasil Novo assim expressa suas expectativas desse momento: “Vim para entender o PPA, saber qual a importância que ele vai ter na vida da população, são vinte mil moradores que eu represento e que esperam por uma resposta positiva da construção desse plano” (ATRICON, 2013).

18h			
23/05 Quarta-feira 18h	11ª Assembleia do PPA	Área 4 – Perpétuo Socorro, Pacoval, Laguinho, Jesus de Nazaré, e cidade Nova;	Escola Estadual Pe. Ângelo Biraghi
25/05 Sábado 10h	12ª Assembleia do PPA	Área 17 – Tessalônica, Curralinho, Ariri e Conceição do Matapi;	Igreja Evangélica da Tessalônica
Mês de Junho			
01/06 Sábado 10h	13ª Assembleia do PPA	Área 13 – Pedreira e Carapanantuba	Centro Comunitário do Abacate da Pedreira
04/06 Quarta-feira 18h	14ª Assembleia do PPA	Área 6 – Trem, Beírol, Santa Inês, Araxá e Pedrinhas;	Escola Estadual Raimunda Virgulino
08/06 Sábado 10h	15ª Assembleia do PPA	Área 12 – Pacuí	Escola Estadual São Joaquim do Pacuí
13/06 Quinta-feira 10h	16ª Assembleia do PPA	Setorial	Escola Municipal Hildemar Maia
15/06 Sábado 09h	17ª Assembleia setorial do PPA	Área 11 – Bailique	Centro Comunitário Vila Progresso
28/06 Sexta-feira 08h	18ª Assembleia setorial do PPA	Área 18 – Carapanatuba	Centro Comunitário de Carapanatuba
22/06 Sábado	1ª Rodada com delegados do PPA	Delegados eleitos	Formação sobre PPA e Divisão de Eixos

Fonte: Adaptada de PMM (2018b, p. 14-15).

A seguir, o documento lista as atas de cada uma das 18 assembleias, e essas mantêm um cabeçalho padrão no qual constam informações como uma introdução do que é o PPA, uma definição do PPA Participativo, o número da assembleia em questão, a área em que está sendo realizada, data, local, hora de início, antes da descrição das falas das autoridades e membros da sociedade e das demandas apresentadas na ocasião, registrando, ao final o horário de término, as ocorrências positivas e negativas, o que houve de demanda nos quatro eixos citados no início da ata (Desenvolvimento social, da gestão, da infraestrutura, humano), e visualmente, com a inclusão de imagens fotográficas, registrando alguns momentos do encontro.

Após a descrição das atas, o documento contabiliza o número de delegados eleitos por área, 195 da zona rural e 505 da urbana, totalizando 700 no primeiro CP, os números por bairro, e os nomes dos eleitos, concluindo que houve uma média de 388,66 participantes por assembleia, havendo o maior número de participantes, 738, na 17ª assembleia, a qual se direcionou para eixos setoriais da

sociedade como LGBT, pessoas com deficiência, mulheres, igualdade racial, empreendedores, cultura, juventude, idosos, servidores públicos, esporte e lazer, o que possivelmente explica o contingente.

Figura 1 – Congresso do Povo – 1ª Assembleia



Fonte: PMM (2018b, p. 23).

Por fim, o documento registra as demandas mais solicitadas, o número de sugestões da comunidade, o tempo de fala dos participantes, distribuindo-os por meio do uso das categorias classificatórias “homem”/“mulher”, totalizando mais de 29 horas de fala, as anotações em forma de orientações propostas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/AMAPÁ), e o que está identificado como “Documento Base do Congresso do Povo”, no qual estão detalhadas as metas a serem atingidas em cada um dos quatro eixos a partir das demandas enunciadas pela população nas assembleias, finalizando com alguns encaminhamentos práticos em resumo a tudo que foi apresentado sob a denominação de “Projeto Povo no Comando”, mencionando a orientação de ações em duas frentes indissociáveis: à primeira coube decisões e fiscalização de “pequenas obras de reparação e manutenção das vias urbanas e rurais” (PMM, 2018b, p. 305); à segunda, constituída por Comissões populares formadas durante as assembleias em cada área, coube apropriadamente “a tarefa de acompanhar o funcionamento das unidades básicas, o estoque de medicamentos, o período entre marcação e realização das consultas e as necessidades de ampliação do atendimento das demandas da população” (*Idem*, p. 306); obrigatoriamente devendo essas Comissões elaborar e entregarem nos postos de suas regiões destinados para tal relatórios mensais contendo as informações do quê e como foi efetivamente realizado.

Diante da descrição estrutural do documento reunido sob o título Memória Congresso do Povo e da dinâmica metodológica de como se deu a real participação da sociedade civil macapaense, vislumbra-se claramente, em constatação, que houve integração de membros da sociedade local na elaboração do PPA, bem como contou-se com uma organização definida para que cidadãos de todos os bairros, localidades e distritos do município interessados em tomar parte nesse processo pudessem não apenas ter assento como fala garantidos nas assembleias organizadas com esse intuito.

É notório observar que houve divulgação nos meios digitais, página oficial da PMM, redes sociais, e na imprensa local a respeito da ocorrência de cada uma das assembleias em forma de convite à população.⁵⁶ E é sabido, pelas informações contidas nos documentos analisados, que os participantes dividem-se em três grandes grupos: o primeiro, daqueles vinculados a alguma associação ou ONG, como Associação das mulheres do Jardim II (1ª assembleia), a Associação dos Soro positivo (2ª assembleia), Associação dos veteranos do bairro Murici (6ª assembleia), Presidente da Feira do Buritizal (7ª assembleia), por exemplo; o segundo, a alguma instituição, como instituições de ensino, estabelecimentos religiosos, unidades básicas de saúde etc., cite-se, por exemplo, o Diácono da Igreja Nossa Senhora de Nazaré (2ª assembleia), membro da Pastoral da Terra (5ª assembleia), o dirigente, bispo, de igreja evangélica no bairro Jardim América e Zerão (9ª e 10ª assembleias); o Diretor da Escola Campina Grande (3ª assembleia), e o Diretor da Escola Nanci Lima (10ª assembleia), a Diretora de UBS (3ª assembleia); sendo o terceiro e maior grupo composto por cidadãos dos diversos bairros e distritos de Macapá que se sentiram impelidos a responderem a esse chamamento e apresentaram, no momento oportuno de abertura das falas, suas demandas por asfaltamento, construção de escolas, Unidades Básicas de Saúde, melhoria na oferta de serviços e outras (PMM, 2018b).

Nota-se igualmente a preocupação da gestão não somente com a participação da sociedade na elaboração do plano plurianual, mas também a continuidade dessa participação nos momentos posteriores, devolvendo-lhe um poder de decisão e fiscalização em reverso ao comumente praticado nas instâncias

⁵⁶ À época das Plenárias de 2013, a Prefeitura manteve divulgação em meios de imprensa e em algumas redes sociais, como se pôde verificar pelos dados contidos na página www.facebook.com/events/220541804759881/permalink/221986667948728/?app=fbl.

de administração da coisa pública no país, nas quais se sobressai a concentração do poder decisório nos gabinetes, nada restando à sociedade civil em termos desse tipo de poder.

Interessante a declaração de alguns participantes ao afirmarem ser a primeira vez que tomam parte em um processo deliberativo como o CP; é o que expressa em sua fala um dos participantes da 1ª Assembleia, o Presidente do Conselho das Associações de Moradores e Associações Comunitárias; e a fala de um de um dos parlamentares, Vereador Professor Madeira, pontuando o pioneirismo da experiência e asseverando que o povo havia assumido não de forma simbolicamente o cargo de vereador, pois “ele faz agora as leis e diz o que realmente precisa de saúde, educação” (*Idem*, p. 18).

Certamente esse “ineditismo” refere-se a fato bastante salientado de em gestões anteriores tal espaço não ter sido aberto ou a participação popular não ter se demonstrado uma questão vital para a manutenção dos laços de confiabilidade entre governo e sociedade. Afinal, ressalta Souza (2010, 321, *itálico do autor*)

os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os *fins* do planejamento e da gestão da cidade.

Leitura ainda prevalecente e incorporada Brasil afora por muitos políticos profissionais, crendo estarem defendendo em todas as suas ações, comportamentos e falas os interesses da sociedade civil em espectro mais amplo, no entanto, direcionando-se mais ao seu eleitorado, o qual, às vezes, é constituído por grupo homogêneo professante de um ponto de vista determinado, donde surge, por exemplo, a ideia das bancadas parlamentares, na qual se agrupam políticos que receberam maior apoio eleitoral de um certo grupo e em torno dos interesses deste, mas também dos seus próprios, pautam suas decisões, na prática executando a linguagem do *lobby* (ARAÚJO; SILVA, 2016).

O problema com esse tipo de movimentação aplicada ao ambiente político é que finda por ocorrer a passagem da deliberação para a negociação, da oposição substancial, existente em função das pautas e demandas populares, para a mera oposição partidária, materializada nas coalizões e na formação de elites

políticas que chegam a se perpetuar no poder por gerações, como se observa nas eleições para os cargos públicos municipais, estaduais e federais desde a redemocratização.

Tem-se, desta forma, popularizado, no cenário político brasileiro, Macapá não foge à configuração de tal regra, a fala em defesa dessa prática favorável ao *lobby* político⁵⁷ (DOWBOR, 2017), utilizando essa estratégia de discussão e influência inadequada e ilicitamente, a fim de atrair apoio para a aprovação de pautas, quando vai do Executivo para o Legislativo, ou a destinação de recursos e outras benfeitorias, quando o pedido vai do Legislativo para o Executivo, por exemplo.

Um pronunciamento digno de nota, enunciado na 1ª Assembleia, é o do Vereador João Henrique, ex-prefeito do município (2000-2007), ressaltando seus avanços e percalços na condição de gestor público, e reconhecendo a natureza democrática do orçamento plurianual, enfatizando a participação dos munícipes, a função fiscalizadora dos vereadores; porém, apurou-se que em nenhum de seus dois mandatos houve a efetivação de prática semelhante (PMM, 2018b).

Figura 2 – Congresso do Povo – 18ª Assembleia



Fonte: PMM (2018b, p. 260).

Um ponto negativo, mas não recorrente em todas as 18 Assembleias foi o não registro de presença do Prefeito Clécio Luis nas 1ª e 12ª, ausência de grande

⁵⁷ O tema ainda é pouco discutido na academia brasileira, havendo reduzido número de textos a esse propósito. Apesar do sentido neutro que a palavra possui, quando aplicada ao contexto político, significando a defesa de certos interesses, adquire sentido excessivamente negativo e, conseqüentemente, ilícito, pois “escândalos políticos denunciados diariamente pela mídia mostram que a interação de lobistas com membros do poder público pode, de fato, resultar em crimes contra a administração pública – tais como corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrências, entre outros”, argumentam Mancuso e Gozetto (2011, p. 121), inferindo haverem propostas de se legalizar no país o *lobby* político, tencionando minimizar, em contrapartida, quaisquer ilicitudes envolvendo essa prática de negociação e influência.

parte do corpo parlamentar da Câmara de Vereadores e de secretários da prefeitura que foi mencionada por participantes na 9ª Assembleia.

Não há nos documentos analisados nenhum registro ou explicação do porquê da ausência dos vereadores macapaenses. Apenas se pode deduzir que isto pode estar relacionado ao conflito de agendas, ou melhor, ao fato de os parlamentares macapaenses terem agenda própria que por vezes não se alinha com a da Prefeitura e de suas demandas, tendo de atender seu eleitorado ou deslocarem-se no exercício da função pública a eventos nos quais sua presença se faz necessária.

A participação recorrente de parlamentares esteve concentrada principalmente nos nomes de João Henrique e Professor Madeira, os quais estiveram presentes em grande parte das Assembleias; outros Vereadores como Washington Luiz, Eddy Clay, Aline Gurgel, Neusinha, Edna Auzier, André Lima, Adrianna Ramos, Nelson Souza, Grilo, Allan Ramalho, Rocha do Sucatão, Ulisses Parente, Telma Nery, o presidente da Câmara Acácio Favacho, Lucas Barreto, Marcelo Dias, Carlos Murilo, com menor frequência; dos demais não citados, cujo nome já fora apresentado em momento anterior, portanto, não consta registro de que tenham participado de alguma Assembleia ou feito pronunciamento de qualquer ordem (PMM, 2018b).

Nessa linha de pensamento, destaques de pronunciamentos da população fazem-se interessantes para se compreender a dinâmica de sua participação, bem como o que esses momentos de fala contemplaram por preocupações e demandas consoantes às suas áreas, as quais agrupavam bairros, comunidades, distritos do município de Macapá.

Uma demonstração recorrente nos pronunciamentos da população foi, em primeiro lugar, o reconhecimento da importância do Plano Plurianual Participativo, no mesmo passo o reconhecimento da inovação implantada pela gestão do prefeito, conforme se nota em fala de participante da 11ª Assembleia, para o qual

vários governantes vieram e não se dispuseram a se colocar como o prefeito está se colocando em governar junto com o povo e resolver junto com a gente os problemas dos bairros e para onde se olha é (*sic*) problemas na educação e na saúde (*Idem*, p. 128).

E não apenas se mencionou a presença do chefe do Executivo como o envolvimento ativo e empenho de seu secretariado, com destaque para os que

estiveram à frente da SEMPLA e da SEMAE (Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários) durante o CP⁵⁸; em tom de cobrança muitas falas dos participantes se dirigiram à ausência dos Vereadores, pois ao longo das 18 Assembleias o número médio efetivo de parlamentares presentes variou entre 3 e 4. Aspecto constatado na fala de participante da 9ª Assembleia, ao comentar que “queria que os 23 vereadores estivessem presentes e os deputados estaduais, como ouvintes (*sic*)” (*Idem*, p. 84).

A respeito das demandas, em todas as Assembleias houve falas no tocante a questões pontuais como asfaltamento das vias públicas e não condição de trafegabilidade em vários lugares; falta de policiamento em escolas e nos bairros do município, gerando ocorrências frequentes de roubos, assaltos e até homicídios em todas as áreas; condições precárias de escolas e indisponibilidade de atendimento em postos de saúde; precariedade igualmente na oferta do transporte coletivo municipal, além de tarifa incompatível com a não qualidade do serviço; irregularidades na coleta do lixo, com solicitações para o retorno da coleta seletiva (PMM, 2018b).

Na 14ª Assembleia, um dos participantes manifestou-se a respeito de situação que se tornou comum em seu bairro, mas que reflete a falta de segurança existente em toda a cidade ao mencionar a série de assaltos, violência sexual e homicídios decorrentes da falta de iluminação e de condições de trafegabilidade (*Idem*).

Algo visível em quaisquer bairros de Macapá, e que se agudiza nas regiões em que os moradores transitam por passarelas ou por vielas pouco iluminadas. Além dessas questões, através do CP algumas comunidades antes “esquecidas”, as falas denunciam isso, puderam ser ouvidas pela prefeitura de maneira a se dirimirem seus problemas, visto que em algumas dessas comunidades, dizem os moradores, “não tem nada! Não tem água tratada, nem escola e nem posto médico” (PMM, 2018b, p. 205).

E em resumo a muitas das demandas já apresentadas, participante da mesma Assembleia descreve a situação de seu bairro que não se diferencia daquilo recorrente em muitos bairros de Macapá:

⁵⁸ O nome de Sheila Pastana foi substituído pelo de Naly Távora na SEMPLA, esta assumiu a Secretaria em caráter interino, constando seu nome associado ao cargo em tal condição no PPA (PMM, 2014).

Não temos estrutura, conhecimento ou ponto de referência. Não temos colégio, não temos posto de saúde, só temos crateras. Quero fazer um apelo ao senhor prefeito: que faça alguma coisa nessa gestão porque a gente acreditou e está acreditando no seu potencial. Quero clamar e pedir, pois precisamos urgentemente de drenagem, pois quando chove, a rua transborda, as casas alagam e vão para o fundo (*Idem*, p. 126).

Surge, entre as falas, a preocupação com os casos de corrupção e desvio de recursos públicos muito comuns em todo o Brasil; o que faz participante da 10ª Assembleia se pronunciar em tom assertivo, dizendo que:

temos prioridades na saúde, posto de saúde, educação, asfalto; Que assistiu as entrevistas com o prefeito antes e depois de eleito, que dizia que não vamos roubar e nem deixar roubar; (*sic*) Que se as crianças estiverem merendando só bolacha com suco, mingau de arroz, estão roubando! Se as nossas ruas estão do jeito que estão, é porque estão roubando! Se as escolas estão sem professores, é porque estão roubando! Não podemos mais nos calar! Temos que denunciar e cobrar: que não roube o diretor do posto, o diretor da escola! Só assim vamos melhorar e que seja prioridade não roubar! (*Idem*, p. 93).

Por outro lado, nota-se em alguns pronunciamentos um entendimento equivocado do espaço de fala no CP, utilizando-o para “cobrar” do prefeito cumprimento de promessas feitas ou a realização de determinada obra em razão de esses participantes terem “trabalhado” na campanha eleitoral para que o prefeito fosse eleito ou simplesmente por terem votado nele, como revelam participantes nas 8ª, 9ª, 10ª Assembleias (PMM, 2018b).

Em vista disso, constata-se um certo descrédito e desconfiança dos munícipes quanto aos representantes eleitos em falas como a de participante da penúltima Assembleia, de acordo com o qual

Passaram quatro anos, com as mesmas promessas e não foi feito nada! O que o povo quer é ser atendido, pelo menos as prioridades: educação, saúde e saneamento básico. O que o povo quer é ser atendido! [...] Pedimos apoio aos nossos vereadores, prefeito e aos governantes, que sejamos atendidos na educação, saúde, saneamento básico e que não fique só no papel, que o povo seja atendido. O povo elegeu; tá feliz em ter o prefeito e os vereadores, todo mundo, é uma vitória já. E que o povo seja atendido e não fique no papel, pelo menos a prioridade das prioridades (PMM, 2018b, p. 242).

O saldo das reivindicações dos participantes foi reunido ao final de cada uma das 18 reuniões em quadro dividido nos quatro eixos anteriormente citados, reunindo-se, conforme o eixo, aquelas demandas mais frequentes. Logo, do primeiro

eixo, Desenvolvimento social, os participantes pronunciaram-se principalmente por construção de UBS, de escolas, de unidades de segurança, de passarelas; disponibilidade de médicos, de professores, de transporte coletivo, de policiamento; iluminação pública regular.

Do segundo eixo, Desenvolvimento da gestão, demandou-se atendimento ao cidadão; capacitação de pessoal para atendimento à população; parcerias PMM e GEA (Governo do Estado do Amapá); concurso público; campanhas de vacinação e de prevenção às DSTs.

Do terceiro eixo, Desenvolvimento humano, demandaram-se centros e espaços para a população: idosos, jovens, crianças; academia ao céu aberto. E do último eixo, Desenvolvimento de Infraestrutura, as solicitações principais foram: remédios, merenda escolar, asfalto, esgoto, coleta seletiva, aparelhos médicos; revitalização: escolas, postos de saúde, saneamento básico, terraplanagem, pontos de ônibus (*Idem*).

Em contrapartida, a Prefeitura alinhou as demandas dos participantes das Assembleias, ou seja, o que estava sendo solicitado por estes, com as propostas integrando os quatro eixos de desenvolvimento que resultaram de estudo feito pela equipe técnica da SEMPLA no tocante ao que deveria ser proposto em cada um daqueles eixos, a fim de contemplar as metas que pretendeu atingir e reunindo-as em quatro grupos: no Grupo 01 constam as metas relacionadas ao Saneamento (pavimentação, limpeza urbana, drenagem e água), à Política ambiental e à Iluminação pública. No Grupo 02, Transporte e trânsito, Trabalho e renda, Habitação. No Grupo 03, Educação, Esporte e lazer, Cultura, Turismo e Segurança pública. No Grupo 04, Saúde e Assistência social.

Em cada grupo é possível observar a descrição das ações e dos programas a serem implementados pela gestão do prefeito (*Idem*), mantendo, por sua vez, a observância desse conteúdo e das deliberações no texto final que resultou na Lei n. 2.116/2014, a qual é a materialização do PPA que se destina ao quadriênio de 2014 a 2017, cujo art. 2º dá definição mais apropriada:

O Plano Plurianual 2014 - 2017 é um instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável (PMM, 2014, p. 10).

Observe-se na mesma esteira de argumentação que a Lei citada reservou espaço em seu Capítulo V, à questão da participação social, pois no texto pode-se expressamente ler:

Art. 18. Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei.

Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil.

Art. 19. A Secretaria Municipal do Planejamento garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade (*Idem*, p. 16).

Em comentário de fechamento, evidencia-se pela consulta e análise de ambos os documentos descritos no início desta seção que as críticas foram ouvidas, as demandas registradas, houve, de fato, participação social na elaboração do PPA, pois a sociedade local se fez presente, esteve nas assembleias demandando o que lhe assegura a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, bem como houve coesão no discurso do prefeito e de sua equipe, os quais se empenharam ao longo de cada uma das 18 Assembleias à apresentação de recursos visuais, vídeos explicativos, e em seus pronunciamentos de cada elemento componente daquele momento, com um discurso coerente a respeito do que se propunha e do que se pretendia alcançar. As dificuldades estão igualmente registradas, os conflitos de ideias, de ideologia, sem que estes transformassem o CP de espaço para diálogo em espaço de mera discussão.⁵⁹

À luz disso, vê-se, portanto, que a tendência à abertura da administração pública para um novo modelo de gestão, o societal, cuja intenção maior é integrar a sociedade nas questões relacionadas à elaboração de políticas públicas, e à tomada de decisões a respeito de alocação do recurso público, tem se tornado lugar-comum e se incorporado no comportamento de muitos gestores Brasil afora, principalmente na última década, como se pôde observar no caso macapaense através das Assembleias do CP, no qual se configurou não apenas a participação, mas na

⁵⁹ Pontue-se, conforme noticiado em mídia local que, após todo o processo de encontro nas Assembleias, discussões e deliberações, o qual levou quatro meses, no dia 30 de setembro de 2013 foi entregue à CMM o texto final, depois de estruturado pela SEMPLA, para análise e votação dos parlamentares (G1 AMAPÁ, 2013).

abertura das Assembleias e ao longo de todo o processo de composição do PPA Participativo a momentos dedicados à formação e esclarecimento dos munícipes sobre todos os passos que seriam dados a seguir.

No entanto, qualquer movimento a caminho de instrumentos mais democratizantes da própria democracia demanda acompanhamento e cautela a fim de não se reduzir a experiências de momento ou a colaborações vagas entre administração pública e sociedade civil com intuito apenas de compor aparência e não se constituam essas efetivamente em hábitos de gestão que possam sem quaisquer impeditivos se replicarem em governos de esquerda ou direita, como tem ocorrido com o OP.

Certo que a participação social na administração da coisa pública é contexto relativamente recente em muitos estados da federação, seja através do OP, dos Fóruns temáticos, dos Conselhos gestores e, agora, do PPA Participativo, não se podendo negar que a promulgação da Constituição de 1988 oportunizou novas visões de gestão pública e deu início a discussões que tem se dedicado a aprofundar o entendimento acadêmico e regular, da população, desse tema, investigando a real validade dessas experiências, a efetividade e/ou qualidade dessa participação e o perfil desse novo gestor público (PAULA, 2005a).

Importa saber que, movimentando a democracia em países como o Brasil, a sociedade tem se mostrado mais interessada nos acontecimentos anteriormente concentrados apenas nas mãos dos representantes legalmente eleitos e aos quais cabia integralmente a tomada de decisões, e alguns dos indicadores dessa movimentação antes atípica e atualmente mais comum tem sido as denúncias de corrupção divulgadas em todos os três níveis da administração pública; a não qualidade dos serviços ofertados à população; irregularidades em obras públicas; e a postura de muitos parlamentares cujas decisões claramente têm apontado para a defesa de seus interesses, mas não da população.

A democracia tem sido e vem sendo golpeada à esquerda e à direita por séculos⁶⁰; a ineficiência tem governado as políticas públicas; a desigualdade espalha-se como linguagem comum em todo o território nacional; o descrédito tem marcado a relação entre candidatos e eleitores; o brasileiro tinha se resumido a isso:

⁶⁰ Em alusão ao título do livro do historiador Marco Antonio Villa (2014).

eleitor, cujo momento do voto marcava o seu único protagonismo na política profissional.

Gradual e paulatinamente esse cenário vem se modificando (INNERARITY, 2017; MICHELS, 2001; MOISÉS, 2010). Gradual e paulatinamente a sociedade compreende que além do voto tem a obrigação legal de fiscalizar e cobrar espaços de deliberação e tomada de decisão. Gradual e paulatinamente instrumentos de gestão societal vem se tornado comuns.

Nessa jovem e ainda frágil democracia que é a brasileira todo e cada passo tem ser dado com cautela e suspeição, pois ainda que não a melhor, repete-se há longo tempo a assertiva, a democracia é a única forma de governo na qual o povo pode ir a um Congresso, a uma Assembleia, ou o Congresso ir ao povo, tornar-se Congresso do Povo e ser possível de se ouvir aquelas vozes que sem esse espaço jamais poderiam assim o ser, pois são vozes cotidianamente silenciadas em razão do descompromisso existente na postura de grande parte dos parlamentares brasileiros, os políticos profissionais, cujas ações têm sido muito marcadas pelo personalismo no atendimento às suas necessidades em primeiro lugar, restando ao povo as migalhas que caem da mesa desses senhores feudais.

Situação essa insustentável em um país que se gloria por ser reconhecido como democracia, e em sendo essa uma democracia que ainda está aprendendo a dar seus próprios passos, se não houver transformação do preocupante cenário que dia após dia se apresenta nos noticiários e nas conversas regulares, de crise institucional e grande desconfiança política, o pior dos mundos possíveis será aquele que restará ao Brasil: uma democracia de *jure*, como o são Coreia do Norte, China, Rússia e Venezuela, mas não de *facto*, como se pretende que assim o seja e assim permaneça sendo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indícios teóricos reunidos e a análise documental aqui realizados, ainda que o propósito possa ou venha a ser identificado como mais de constatação face aos elementos iniciais de que se dispunha, os quais apontavam para o resultado alcançado, puderam, diante dos objetivos propostos para a dissertação, permitir uma chave de leitura através da qual não apenas se pôde verificar a efetivação da participação da sociedade macapaense na elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio de 2014 a 2017, durante o primeiro mandato do prefeito Clécio Luis, atualmente filiado ao REDE, como a utilização integral dessas deliberações, retiradas das 18 Assembleias do Congresso do Povo realizadas entre abril e junho de 2013, no texto final daquele PPA⁶¹, acreditando-se, em razão disso, ter-se dado resposta viável ao problema aventado, havendo-se demonstrado o como, o porquê, os motivadores e os condicionantes da participação da sociedade macapaense na elaboração do referido PPA.

A eleição de Clécio Luis, em 2012, esteve vinculada a alguns aspectos diferenciadores quando comparada a dos políticos profissionais eleitos para o cargo desde 1988, momento da redemocratização, elegendo-se no pleito deste ano João Capiberibe (PSB), até 2008, ano em que Roberto Góes (PDT) chegou à chefia do Executivo local, evidentemente, cada qual realizando modificações estruturais no município de acordo com suas linhas ideológicas, seus programas de partido e suas visões de gestão pública, notando-se justamente em função de suas realizações uma tendências à reprodução de modelos de gestão que claramente transitaram do patrimonialista ao gerencial e apenas tentaram em termos discursivos aproximação com o modelo societal do qual se expôs as características em momento apropriado.

Afinal, adequadamente acentua Charaudeau (2006, p. 251), o “fenômeno político é complexo” e, dada a sua natureza existencial, está relacionado a outros fatores aos quais inevitavelmente se vincula como os fatos políticos, sociais, jurídicos e morais; quer dizer, pelo seu próprio discurso e disposição ou ainda intenções de gestor nenhum político eleito tem condições de realizar qualquer empreendimento se não alinhar essas quatro dimensões, pois cada uma encerra regimes de poder cujo meio de transmissão primário é a linguagem, e para a política

⁶¹ Vide nota 59.

como forma de ação humana, a linguagem é o primeiro e principal instrumento de ação e de poder, acentua o linguista francês. Em suas palavras,

Contrariamente a uma idéia que circula no imaginário social e que opõe a palavra à ação (seja na dissimulação, seja na eficácia), partirei da hipótese de que o discurso político (bem como todo tipo de discurso) não tem sentido fora da ação, e que a ação busca, para o sujeito político (mas também para todo sujeito), o exercício de um poder (CHARAUDEAU, 2006, p. 252).

Nessa esteira de pensamento, observou-se que cinco diferentes gestões o município teve, propostas de participação social e adesão a instrumentos de democracia direta foram ouvidas em discursos e pronunciamentos daqueles prefeitos (GALINDO, 2017), contudo, a realização dessa participação, nos moldes do que se veio delineando em associação com os instrumentos de gestão societal de acordo com Avritzer (2003), Paula (2005a) e Allegretti e Copello (2018), somente se efetivou quando em 16 de abril de 2013, 427 munícipes, representados por 43 delegados, reuniram-se no Centro de Mobilização Social Projeto Minha Gente, no bairro Jardim Felicidade II, zona norte de Macapá, às 19h00 e puderam, por primeira vez na história macapaense, manifestar suas opiniões, descontentamentos, expectativas, necessidades e urgências (PMM, 2018b), acreditando que aquele momento seria recordado pelas gerações seguintes e que seus nomes estariam registrados indelevelmente na memória das instituições políticas amapaenses e nos anais da história da democracia brasileira.

Pontue-se que não se trata de pôr o nome do referido prefeito de Macapá acima de quaisquer outros que o antecederam ou de lhe render elogios desmesurados pelas proposições e pontos atingidos com o CP, visto tratar-se de figura ordinariamente pública.

É fundamental que se tenha consciência de todo esse processo e consequentes resultados ser produto não de um indivíduo em particular, mas de arranjos complexos que envolvem diversas frentes de atuação para que possam se tornar realidade, como se pôde notar nas menções aos atores políticos envolvidos em toda a construção desse episódio que culminou na aprovação da Lei n. 2.116/2014.

Portanto, os eventuais destaques dados à figura do prefeito apenas tiveram intuito de ressaltar as suas funções e responsabilidades como chefe do Executivo local, funções e responsabilidades das quais, por questões legais, o

referido gestor não poderia nem pode definitivamente esquivar-se sob pena de crime de responsabilidade.

Aliado a isso, é certo que esse episódio não pode ser reduzido à análise pretendida e realizada nessa dissertação, a qual se reconhece conter severas lacunas, contudo, ciente seu autor tanto dessas limitações quanto da importância que o trabalho de pesquisa e análise documental representam para o cenário da pesquisa acadêmica do Estado no que se refere às questões incluídas no campo de estudos de políticas e gestão públicas, pois ainda é reduzido o número de estudos sobre os instrumentos ou propostas de participação social na administração da coisa pública do Amapá ou de seus municípios, isto é, na abertura de espaços de diálogo e construção de uma democracia o mais participativa possível.

O percurso teórico e contextual delineado para ser seguido no ato da leitura garante que se percorra um trajeto em que nitidamente se vislumbra o caminho através do qual a modificação da cena política macapaense veio se constituindo até alcançar a realização no CP e a culminância do PPA aprovado e publicado em janeiro do ano seguinte à experiência (DOM, 2015).

De certo que essa primeira experiência de democracia direta em Macapá não deve ser replicada sem modificações, pois de modo algum o cenário político-social de hoje é o mesmo de 2013, e assim constantemente sofrendo alterações significativas em movimentos de avanço ou retrocesso, seja à esquerda ou à direita, a democracia mantém se construindo e adaptando-se ao tempo.

Destarte, cabe compreender que a gramática política de Macapá e do Estado do Amapá, dada a sua configuração administrativa autônoma relativamente recente se comparada com a do restante do país, ainda está sendo escrita, e de certo que há de assim continuar a sê-lo; propiciando perceber que nesse momento de análise realizado seja possível tão somente informar que a demanda por participação, a qual se veio agudizando na última década no município, em particular, e se efetivou parcialmente no CP, pois outras experiências e gradualmente mais frequentes e mais profundas, isto é, habituais e, por isso, cotidianas, são urgentes e necessárias, é um dos passos dados adiante pela população macapaense em busca da conquista de sua autonomia como sociedade e na observância de seus direitos e deveres como sujeitos políticos capazes de transformar o espaço social em que habitam e tornarem-se caso de exemplo para o restante do país, no qual ainda perdura uma miopia geográfica que não somente

divide norte e sul, como mantém inadequado e incoerente entendimento de atrasados e avançados (SOUZA, 2010).

Superar essas distorções conceituais e não perder o tom do diálogo é questão de importância e essencial a qualquer país que se autoidentifique como democrático e garantir, no caso brasileiro, como textualmente registrado em sua Carta de direitos de 1988 (BRASIL, 2018), não apenas essa identificação como democracia, mas a efetividade da participação social nos espaços de discussão políticos e o resguardo daquelas vozes que se sentem impelidas ao exercício da cidadania, a fim de que seja possível evitar a concentração de poder nas mãos de um número limitado de agentes públicos, de políticos profissionais, é sinal de vigor e atualização dos regimes democráticos.

Mister informar que a despeito das lacunas ainda presentes nesta produção, alimenta-se a expectativa de um cenário discursivo e de pesquisas cujo intuito seja dar amplitude e maior profundidade aos problemas e às questões da gestão pública local a fim de servirem de base e fonte de pesquisa e de conhecimento para quem pretenda se lançar na compreensão da cena política amapaense, a qual tem ainda muito a mostrar e distintas temáticas na área de políticas públicas a serem investigadas.

Esse tipo de estudo, vê-se, contribui significativamente para o avanço dos mecanismos de gestão da mesma forma que permite avaliações para produzir-se o gradual e contínuo aperfeiçoamento e aprimoramento dos modelos de gestão pública em vigor ou em estado de proposta, como é o caso da gestão societal, a qual se encontra ainda em processo de implementação em diversos estados e municípios brasileiros, e dos instrumentos utilizados para administrar a coisa pública.

A conclusão, portanto, aponta para um fato sobre o qual pouca dúvida resta: apenas pelo trabalho e avaliação frequentes é que se poderá atingir graus de excelência e inovação no tocante às práticas de administração dos recursos e serviços pertencentes e direcionados ao povo, sem sustentar-se pela lógica da excelência lugares cômodos quando esta for atingida, e reside no empenho pessoal de cada pesquisador que preze pela integridade do conteúdo pesquisado, das fontes citadas uma ação que a isso se equipara, quer dizer, a função de explorar um problema tencionando dar um olhar distinto a outros anteriores e simultâneos ou, na medida do possível, um olhar original, caminhando na mesma esteira dos esforços empreendidos por quem se compromete responsavelmente com o fazer democrático

cuja ações, ainda que em alguns momentos sejam sentidas como mínimas, podem vir a tornar-se referência a seguir em termos locais, regionais, nacionais e além; isto é o que se observou no CP, com a participação da sociedade macapaense e a proposta da Prefeitura, e se tendeu com a pesquisa; isto é o que se acredita ser função de todo e qualquer cidadão.

REFERÊNCIAS

A GAZETA. **Manifesto do PSOL critica condução de Clécio na Prefeitura de Macapá**. Macapá:[s.n], 2015. Disponível em: <http://www.jornalagazeta-ap.com.br/info/noticia/3654/manifesto_do_psol_critica_conducao_de_clecio_na_prefeitura_de_macapa..php>. Acesso em: 15 jan. 2019.

A VOZ DO AMAPÁ. **58% dos macapaenses desaprovam a gestão de Clécio Luis, diz pesquisa do IBOPE**. Macapá:[s.n], 2016. Disponível em: <<https://avozdoamapa.wordpress.com/2016/08/25/58-dos-macapaenses-desaprovam-a-gestao-de-clecio-luis-diz-pesquisa-ibope/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, v.5,n. 10, p.20-28, jun.1997.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p. 67-86, jun. 2007.

ALLEGRETTI, Giovanni; COPELLO, Kalinca. Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened? In: DIAS, Nelson. **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. São Paulo: Epopeia Records, 2018.

ANJOS, Anna Beatriz. Na prática: como andam as primeiras prefeituras do PSOL. **Revista Fórum**, v.9, n.2, p.12-17, fev. 2014. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/digital/136/na-pratica-como-andam-primeiras-prefeituras-psol/>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. **Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa**. Belo Horizonte:[s.n], 2016.

ARISTOTLE. **Politics**. Cambridge: Hackett Publishing Company,1998.

ATRICON. **TCE-AP capacita delegados eleitos no PPA da Prefeitura de Macapá**. Macapá:[s.n], 2013. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/imprensa/noticias/tce-ap-capacita-delegados-eleitos-no-ppa-da-prefeitura-de-macapa/>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

AULETE, Caldas. **Minidicionário contemporâneo de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento participativo**; construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BARROS, Joana da Silva. **Participação popular em Belém** a experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo e a sociabilidade política brasileira. 2012. 176f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BATALHA, Ana Paula. **Colega de partido de Marina, Clécio Luis é reeleito prefeito de Macapá**. Macapá:[s.n], 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2016/noticias/2016/10/30/colega-de-partido-de-marina-clecio-luis-e-reeleito-prefeito-de-macapa.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BELTRÃO; Ricardo Ernesto Vasquez; NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **A pesquisa documental em administração pública e gestão social no Brasil**. Rio de Janeiro:[s.n],2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ2700.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BLOCH, Marc Leopold Benjamin. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político**. 2. ed. México: FCE, 2001.

BOHMAN, James; REHQ, William; Jürgen Habermas. In: ZALTA, Edward N. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. São Paulo: [s.n], 2017. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/habermas/>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BOND, Maria Thereza. **Práticas profissionais na gestão pública**. Curitiba: Ibpx, 2007.

BRAGON, Ranier. **Dinastias políticas do Brasil lançam mais de 60 candidatos nas eleições**. São Paulo:[s.n], 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/dinastias-politicas-do-brasil-lancam-mais-de-60-candidatos-nas-eleicoes.shtml>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil**: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). 2013. 200f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: STF, 2018.

BRENNAN, Jason. **Against Democracy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Ideologias econômicas e democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 3, n.4, p. 46-63, 1989. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n6/v3n6a04.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BUCHANAN, James McGill; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent**: logical foundations of constitutional democracy. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho; DOS ANJOS, Marcelo Adriano Menacho. Tipos de Estado. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo. **Curso de teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAVALCANTE, Alcinéa. **O secretariado do prefeito Clécio Luís**. Macapá:[s.n], 2012. Disponível em: <<https://www.alcinea.com/politica/o-secretariado-do-prefeito-clecio-luis>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CHARAUDEAU, Patrick. O discurso político. In: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lúcia; MENEZES, William. **Análise do discurso**: gêneros, comunicação e sociedade. Belo Horizonte: NAD/POSLIN/FALE-UFMG, 2006.

_____. **A conquista da opinião pública**: como o discurso manipula as escolhas políticas. São Paulo: Contexto, 2016.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.25, n.4, p. 83-106, nov. 2005.

COSTA, Marco Antonio F. da; COSTA, Maria de Fátima Barrozo da. **Metodologia da pesquisa**: conceitos e técnicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2009.

CRICK, Bernard. **Basic Forms of Government**: a sketch and a model. London: Macmillan Press, 1973.

CRUZ, Diego. **Os cem dias do governo do PSOL em Macapá**. Macapá: PSTU, 2013. Disponível em: <<https://www.pstu.org.br/os-cem-dias-do-governo-do-psol-em-macapa-2/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CRUZ, Vicente. **Dossiê – cem dias**: o erro de Clécio. Macapá, 2013. Disponível em: <<https://tribunaamapaense.blogspot.com/2013/03/dossie-cem-dias-o-erro-de-clecio.html>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CUNNINGHAM, Frank. **Theories of Democracy**: a critical introduction. London: Routledge, 2002.

DAHL, Robert. **On Democracy**. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

_____. **A Preface to Democratic Theory**: expanded edition. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DELGADO, José Augusto. Da organização do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIÁRIO DO AMAPÁ. **Família Gurgel é a que mais controla partidos políticos no Amapá**. Macapa, 2016. Disponível em: <<https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/familia-gurgel-e-a-que-mais-controla-partidos-politicos-no-amapa/>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

DIAS, Nelson. **Hope for Democracy**: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. [S.l]:Epoieia Records, 2018.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**: por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. México: FCE, 1957.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14.ed. New Jersey: Pearson Education, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 1995.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, v.95, n.56, p. 181-223, 2015.

FERREIRA FILHO, Wilson Rodrigues. A importância do Plano Plurianual Participativo na gestão pública. **Revista Controle**, v.12, n. 2, p. 147-164, dez. 2014. FIGUEIREDO, Nêbia Maria Almeida de. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 3. ed. São Caetano do Sul, SP: Yendis, 2008.

FONSECA, Bruno. **O que é fact-checking?** [S.l;s.n], 2017. Disponível em: <<https://apublica.org/2017/06/truco-o-que-e-fact-checking/>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

FONSECA, Regina Célia Veiga da. **Metodologia do trabalho científico**. Curitiba: IESDE, 2012.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2018**: democracy in crisis. São Paulo:[s.n], 2018. Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

GALINDO, Alexandre Gomes. **Participação social no desenvolvimento de políticas públicas no estado do Amapá**: um olhar sobre a elaboração e execução do plano plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016. Macapá: EdUnifap, 2017.

GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. **RAP**, Rio de Janeiro, v.28, n.2, p. 47-59, abr./jun., 1994.

_____. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a Constitutional Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

GOIS, Chico de. **Sarney anuncia que não vai mais concorrer a cargos políticos**. Rio de Janeiro:[s.n], 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/sarney-anuncia-que-nao-vai-mais-concorrer-cargos-politicos-13055188>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso do Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.4, n.2, p. 595-602, jul-dez, 2008.

HAAS, Michael. **Why Democracies flounder and fail**: remedying mass society politics. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

HELD, David. **Models of Democracy**. Cambridge, UK: Polity Press, 2006.

HINDMAN, Matthew. **The Myth of Digital Democracy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

INGENIEROS, José. **O homem medíocre**. São Paulo: Ícone, 2012.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**: a frustração popular e os riscos para a democracia. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, v. 1, n.1, p. 5-28, 1995.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: EdAriel, 2000.

LINZ, Juan José. **Totalitarian and Authoritarian Regimes**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.

LOCATELLI, Piero. **Clécio Luís**: “Eu não fui para o PSOL construir o PSTU do B”. **Carta Capital**, notícia, 26 maio 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/clecio-luis-201ceu-nao-fui-para-o-psol-construir-o-pstu-do-b201d-4072.html>>. Acesso em: 30 set. 2015.

MACAPÁ. Lei orgânica. Câmara Municipal de Macapá. **Diário Oficial do Município**, Macapá, 2015. Disponível em: <http://macapa.ap.gov.br/arquivos/publicacoes/leis_municipais/lei-organica-municipal.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, v.8, n. 14, p. 119-128, 2011.

MARCUSE, Herbert. **O homem unidimensional**: estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. São Paulo: EDIPRO, 2015.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica**: a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Priscilla. Clécio Luís, do PSOL, é eleito prefeito de Macapá. **G1 AMAPÁ**, Macapá, Notícia, 28 out. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/10/clecio-luis-do-psol-e-eleito-prefeito-de-macap.html>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Macapá não será “trincheira” contra o governo, diz prefeito eleito do PSOL. **G1 AMAPÁ**, Macapá, Notícia *on-line*. 29 out. 2012; 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/10/macapa-nao-sera-trincheira-contra-o-governo-diz-prefeito-eleito-do-psol.html>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MICHELS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Lisboa: Edições Antígona, 2001.

MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v.16, n. 2, p. 269-309, nov. 2010.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Igor. Entenda o que são e quais as diferenças entre o fundo eleitoral e o fundo partidário. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Notícia *on-line*, 22 jun. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,entenda-o-que-sao-e-quais-as-diferencas-entre-o-fundo-eleitoral-e-o-fundo-partidario,70002362544>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

NEEDELL, Jeffrey D. **The Party f Order**: the conservatives, the state, and slavery in the brazilian monarchy, 1831-1871. Stanford, CA: Stanford University Press, 2006.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

NYLEN, William R. **Participatory Democracy versus Elitist Democracy**: lessons from Brazil. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2003.

ONOFRE, Renato. Vitória de PSOL em Macapá obriga partido a rediscutir seu papel. **O Globo**, Macapá, 30 out. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/vitoria-do-psol-em-macapa-obriga-partido-rediscutir-seu-papel-6581882>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, São Paulo, v.28, n.2, p. 775-796, 2009.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público**: administração financeira e orçamentária e LRF. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PARSON, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v.45, n.1, p. 36-49, 2005.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S**, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul/set, 2008.

PINTO, Juliana de Fátima; SANTOS, Leonardo Tadeu dos. Administração pública brasileira no século XXI: caminhando para alguma reforma? **Administração Pública e Gestão Social**, v.9, n.3, p. 205-215, jul.-set., 2017.

PITOMBO, João Pedro. Aposta da Rede no 2º turno, Clécio tem campanha bancada pelo DEM em Macapá. **Folha on-line**, Macapá, 19 out. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1824039-aposta-da-rede-no-2-turno-tem-campanha-bancada-pelo-dem.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PLATÃO. **A república**. 9. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1987.

PREFEITURA MUNICIPAL DO MACAPÁ. **Plano Plurianual (2014-2017)**: o povo no comando. Lei n. 2.116/2014. Macapá: SEMPLA, 2014. Disponível em: <<http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparenciainancas/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

_____. **Prefeito Clécio Luís anuncia primeiros nomes do secretariado da nova gestão**. Macapá, 2017. Disponível em: <<http://macapa.ap.gov.br/438-prefeito-cl%C3%A9cio-lu%C3%ADs-anuncia-primeiros-nomes-do-secretariado-da-nova-gest%C3%A3o>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Plano Plurianual (2018-2021)**: o congresso do povo. Lei n. 2.294/2018. Macapá: SEMPLA, 2017. Disponível em: <<http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparenciainancas/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

_____. **Prefeito Clécio empossa novo secretariado**. Macapá, 2018. Disponível em: <<http://macapa.ap.gov.br/2679-prefeito-cl%C3%A9cio-empossa-novo-secretariado>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Memória Congresso do Povo (2013-2017)**. Macapá: SEMPLA, 2018b.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GERAL. Disponível em: <<http://macapa.ap.gov.br/noticias/secretarias/26-sempla>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

PORTO, Jadson Luis Rabelo. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). 2002. 198f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROGRAMA DE GOVERNO. **Prefeito Clécio Luis 50, vice Allan Sales**: eleições 2012. Macapá, 2012. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/AP/06050/11/30000000648/proposta.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

PSDB AMAPÁ. **Nascido para mudar o Brasil**: a história do PSDB. Macapá, 2018. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/ap/>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

PSOL. **Nota da Executiva Estadual do PSOL Amapá sobre matéria publicada no jornal O Globo (7/4/2013)**. Macapá, 2013. Disponível em:

<<http://psol50sp.org.br/blog/2013/04/11/nota-da-executiva-estadual-do-psol-amapa-sobre-materia-publicada-no-jornal-o-globo-742013/>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Nossa história**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://psol50.org.br/partido/historia/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Programa**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://psol50.org.br/partido/programa/>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

QUEIROZ, Ramon Gomes. **Desafios e potencialidades do planejamento governamental do Estado de Tocantins**. 2015. 165f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. Curitiba: Ibpx, 2009.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v.7, n.13, p. 121-146, jan/jun. 2014.

RANCIÈRE, Jacques. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. Governança, governabilidade, *accountability* e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, v. 9, n. 2, p. 218-236, 2015.

ROBERTSON, David. **The Routledge Dictionary of Politics**: third edition. London: Routledge, 2004.

RÖCKE, Anja. **Framing Citizen Participation**: participatory budgeting in France, germany and the united kingdom. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2014.

ROSANVALLON, Pierre. A democracia do século XXI. **Perspectivas**, v.6, n. 12, p. 1-13, 2017. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13553.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

RUNCIMAN, David. **How Democracy ends**. London: Profile Books, 2018.

SÁ-SILVA; Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v.1, n.1, p. 1-15, jul.2009.

SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Orgs.). **Administração pública contemporânea**: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: Ed.UFJF, 2013.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão** Ijuí, v.11, n. 22, p. 35-61, jan./abr., 2013.

SANTIAGO, Abinoan. Primeiro prefeito de Macapá diz que sofreu preconceito por ser negro. **G1 AMAPÁ**. Notícia *on-line*. Macapá, 14 jan. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/01/primeiro-prefeito-de-macapa-diz-que-sofreu-preconceito-por-ser-negro.html>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SANTOS, Fernando Rodrigues dos. **História do Amapá**: da autonomia territorial ao fim do janarismo – 1943 a 1970. Macapá: O DIA S.A., 1998.

SARNEY, José; COSTA, Pedro. **Amapá**: a terra onde o Brasil começa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

SCHMITT, Rogério Augusto. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. London and New York: Routledge, 1994.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SHAH, Anwar. **Participatory Budgeting**. Washington, DC: The World Bank, 2007.

SILVA, Maura Leal da. **“O Território imaginado”**: Amapá, de Território à autonomia política (1943-1988). 2017. 176f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, Tarcisio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPADA, Paolo. **Brazilian Participatory Budgeting Census**: 1989 a 2012. Brasília:[s.n], 2012. Disponível em: <<https://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TILLY, Charles. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2017.

TRIBUNA AMAPAENSE. **Clécio Luís**: retrato de uma gestão fracassada. Macapá, 2015. Disponível em: <https://tribunaamapaense.blogspot.com/2015/05/clecio-luis-retrato-de-uma-gestao_25.html>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições de 2012**: prestação de contas eleitorais. Brasília:TSE, 2012. Disponível em: <<http://inter01.tse.jus.br/spcweb.consulta.receitasdespesas2012/resumoReceitasByCandidato.action>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Faltam 9 dias**: veja quem pode e quem não pode votar nas eleições de 2018. Brasília:TSE, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/faltam-9-dias-veja-quem-pode-e-quem-nao-pode-votar-nas-eleicoes-de-2018>>. Acesso em; 18 dez. 2018.

_____. **Estatísticas e Resultados da Eleição - Resultado da Eleição 2012**. Brasília:TSE,2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2012/resultado-eleicao.html>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução nº 23.568, de 24 de maio de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 maio 2018. p. 61-63, n. 103.Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/publicacoes-oficiais/diario-da-justica-eletronico/diario-da-justica-eletronico-1>>. Acessado em: 20 fev. 2019.

VEJA. **Radical, PSOL perde único senador e prefeito de capital**. São Paulo, 28 set. 2015. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/radical-psol-perde-unico-senador-e-prefeito-de-capital/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

VENTURINI, Lilian. Ex-petista, ex-socialista e pragmático. Quem é o primeiro prefeito eleito pela Rede em uma capital. **Nexo Jornal**, Macapá, Política, 01 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/10/31/Ex-petista-ex-socialista-e-pragm%C3%A1tico.-Quem-%C3%A9-o-primeiro-prefeito-eleito-pela-Rede-em-uma-capital>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

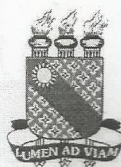
VILLA, Marco Antonio. **Ditadura à brasileira – 1964-1985**: a democracia golpeada à esquerda e à direita. São Paulo: LeYa, 2014.

WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil**: contestation, cooperation, and accountability. Pennsylvania, PA: The Pennsylvania State University Press, 2007.

_____. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008.

ANEXO

ANEXO A – Ofício para Autorização para pesquisa



Governo do Estado do Ceará
 Universidade Estadual do Ceará – UECE
 Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProPGPq
 Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas-MPPPP



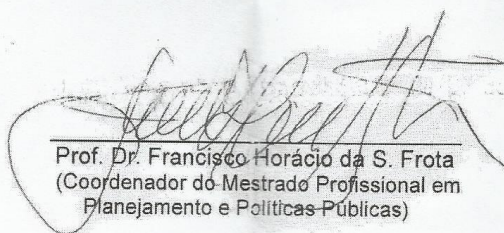
OF. 001.018

À Prefeitura Municipal de Macapá
 Ao Gabinete do Prefeito Sr. Clécio Luis

Vimos através deste encaminhar, em anexo, o projeto de dissertação do aluno/pesquisador **Victor André Pinheiro Cantuário**, regularmente matriculado no Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas - MPPPP da Universidade Estadual do Ceará – UECE. Solicitamos a V.Sª. a análise do mesmo para que o referido aluno seja autorizado a efetuar as observações necessárias ao andamento da Pesquisa **Congresso do Povo: participação e controle social na gestão do prefeito Clécio Luis (2013 - 2016)**. Para o efetivo desenvolvimento e conclusão de sua pesquisa de campo, é de fundamental importância o acesso do aluno/pesquisador, as secretarias/gestores afim de obter dados e informações documentais referente ao programa "Congresso do Povo", sob o controle dessa prefeitura, razão pela qual solicitamos-lhe sua valiosa contribuição.

Antecipadamente agradecemos.

Fortaleza, 29 de janeiro de 2018


 Prof. Dr. Francisco Horácio da S. Frota
 (Coordenador do Mestrado Profissional em
 Planejamento e Políticas Públicas)

PROTÓCOLO
 Gabinete do Prefeito
 Recebido em: 30/01/2018
 às 09:24h
 Ass: natura