

AUDIÊNCIA PÚBLICA NA PRÁTICA: O PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO PARÁ

Heraldo Marques Nogueira
Universidade da Amazônia – UNAMA
hmarques06@gmail.com

Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos
Universidade da Amazônia – UNAMA
anamaria.vasconcellos@unama.br

Mário Vasconcellos Sobrinho
Universidade da Amazônia – UNAMA
mario.vasconcellos@unama.br

Diego Fonseca Mascarenhas
Universidade da Amazônia – UNAMA
diegomask_85@hotmail.com

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de participação social por meio das audiências públicas à luz das teorias da Agenda e Gestão Social na elaboração do Plano Plurianual - PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Pará. Analisa-se a participação da sociedade nas audiências públicas na formação da agenda pública a partir das demandas apontadas. Utilizou-se como suporte analítico a teoria de formação de agenda pública e participação social, no campo teórico da gestão social. O artigo foi elaborado tendo como base a pesquisa documental e a bibliográfica. A pesquisa identificou a participação de 1.919 pessoas, o que representa 0,022% da população do Estado do Pará e 1.096 sugestões foram registradas para compor a agenda do governo. Conclui-se que há necessidade de a gestão pública rever a metodologia utilizada nas audiências públicas, da importância da participação cidadã, dos diversos segmentos sociais como da incorporação das sugestões da sociedade.

Palavras-chave: Gestão Social. Plano Plurianual. Agenda Pública. Cidadania Participativa.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à Justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é analisar o processo de participação social por meio das audiências públicas como parte da agenda pública do Plano Plurianual - PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Pará. Propõe-se a identificar se de fato ocorreu o processo de participação social nas audiências públicas no processo de elaboração do Plano Plurianual – PPA 2020-2023 do Estado do Pará, realizadas em 13 municípios polos do Estado, dentre os 144 municípios agrupados em Regiões de Integração administrativas. Busca-se examinar a incorporação das contribuições dos diversos segmentos sociais na agenda pública por via dos instrumentos legais de planejamento da administração pública, precisamente o PPA do Governo do Estado do Pará. O processo de elaboração do plano teve início no ano de 2019, com as realizações das audiências públicas e elaboração dos programas, ações, indicadores e todos os atributos do plano. A questão norteadora consiste em verificar se a gestão pública, por meio das audiências públicas, tem sido eficiente na incorporação das propostas da população que participa socialmente dos fóruns nos municípios envolvidos?

A gestão pública tem criado várias audiências públicas para atuar nos municípios paraenses, as quais se baseiam em diversos modelos de escutas sociais e fórum participativos, como as audiências públicas e os conselhos de entidades sociais das políticas públicas. A proposta é chamar a atenção para a conscientização da cidadania e de pertencimento dos diversos atores sociais na construção de uma gestão social participativa e compartilhada.

Propõe-se identificar o quantitativo de pessoas que participaram de cada audiência pública e verificar se realmente as contribuições registradas pelos diversos segmentos sociais irão compor a agenda de governo, conforme dados disponíveis no site da Secretaria de Planejamento do Estado do Pará – Seplan, órgão do poder executivo responsável pela elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PPA.

Utilizou-se a pesquisa documental para o levantamento dos relatórios disponíveis no site da Seplad, onde encontraram-se as demandas apresentadas nas audiências públicas. Buscou-se identificar quais os responsáveis pelas demandas no PPA 2020-2023, tais como: se a prefeitura, organização social, órgão público, ONG, dentre outras. As referidas informações foram tabuladas, no sentido de entender a proporcionalidade de participação social em relação ao quantitativo populacional de cada região de integração. O passo seguinte foi correlacionar as demandas apresentadas por região de integração do Estado com as áreas da gestão pública estadual, os demandantes, as propostas e as influências das audiências públicas na formulação de uma agenda governamental.

O artigo está estruturado em partes, além desta introdução e considerações finais. A primeira aborda a metodologia de elaboração do PPA 2020-2023, suas diretrizes e estratégias; A segunda parte reflete sobre conceito de gestão social e sua relação com vários campos da gestão pública, os quais são fundamentais na análise da relação entre a sociedade e o Estado, em diferentes esferas públicas. A terceira e última parte sistematiza os conceitos em relação aos níveis de agenda, chamando a atenção para as questões que envolvem uma sociedade democrática, e ainda, exemplifica a audiência pública, especificamente a do estado do Pará, no período de 2020-2023, com suas dinâmicas no processo das escutas sociais nas audiências públicas do PPA.

2 A METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023

O Plano Plurianual – PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo de quatro anos, previsto em lei, de gestão de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal. No âmbito estadual, está previsto no artigo 204 da Constituição do Estado do Pará, A participação de entidades da sociedade civil e dos municípios na sua elaboração (Seplan, 2019).

O Plano Plurianual dentro da sua base legal é uma lei de iniciativa do Poder Executivo a estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF/88, art. 165, § 1º).

As diretrizes estratégicas agregam as ações do governo estadual nas diferentes áreas consideradas prioritárias e, ao mesmo tempo, proporcionam um comportamento cooperativo entre os governos federal e municipais e o envolvimento de representantes da sociedade civil, como igrejas e entidades da classe produtora e trabalhadora, para maior agregação de valor público para a sociedade paraense (Seplan, 2019).

No processo de elaboração, tendo como base as diretrizes estratégicas, são definidos e estruturados programas, indicadores, objetivos, metas e ações que compõem o plano. Nessa etapa de elaboração do plano, realizam-se oficinas regionalizadas temáticas com o propósito de definir os compromissos regionais e efetivar o planejamento integrado. Em seguida, são realizadas oficinas de elaboração de programas com a participação dos órgãos setoriais. Ao final, acontecem as audiências públicas nas 12 Regiões de Integração como forma de incentivo à participação popular.

Figura 1: Diretrizes Estratégicas do PPA 2020-2023



Fonte: Seplan, 2019.

O compartilhamento de responsabilidades entre a sociedade e governo estadual, na transformação de uma estrutura social mais igualitária e com desenvolvimento sustentável, encontra-se no centro dos novos desafios do estado do Pará e constitui-se em um dos elementos centrais das diretrizes do governo. Neste sentido, as discussões dos Programas, Objetivos, Metas e Ações que comporão o PPA 2020-2023 foram orientadas por quatro diretrizes estratégicas que se desdobram em 11 Áreas de Ação, organizadas para direcionar as ações do governo na implementação (Seplad, 2019).

A metodologia que orientou a elaboração e gestão do PPA 2020-2023 apontava para um instrumento mais estratégico, no qual fosse possível ver com clareza as principais diretrizes de governo e a relação destas com os objetivos a serem alcançados nos Programas Temáticos. Para isso, era fundamental que os Programas Temáticos refletissem as prioridades dos planos setoriais e o diálogo com a sociedade e suas entidades representativas (Seplan, 2019).

A etapa de elaboração de programas foi organizada por Programas Temáticos. As oficinas foram coordenadas por técnicos da Secretaria de Planejamento (Seplan) e as discussões seguiram diretrizes estratégicas, planos setoriais, Relatórios Anuais de Avaliação de Programas, além dos resultados das Audiências Públicas (Seplan, 2019).

3 GESTÃO PÚBLICA E O CAMPO DA GESTÃO SOCIAL

O conceito de gestão social, desde o ano de 1990, enfatiza a importância de vários campos da gestão pública, os quais interagem na análise da sociedade e o Estado com o objetivo de promover uma administração pública ampliada.

A gestão social privilegia a dimensão dialógica e relacional da gestão pública participativa (Tenório, 2002) em espaços nos quais os diversos atores sociais compartilham o direito à fala e o direito de participar na tomada de decisões (Gondim; Fischer; Melo, 2006) que afetam a vida nas comunidades e territórios. Segundo Cançado (2011) esses espaços são considerados como

esfera pública, locais onde os diversos atores se encontram e dialogam para tratar de assuntos de interesse coletivo, presentes e futuros. É, assim, no diálogo que se ampliam as possibilidades de entendimento entre os atores na busca do bem comum.

A gestão social traz como essência e característica fundamental a relação entre diferentes atores da sociedade civil, Estado e mercado para avançar no processo democrático e nas relações sociais por meio da participação e engajamento dos atores nas tomadas de decisão em políticas, programas, projetos e ações que afetam os diversos coletivos. E tratando-se de gestão pública, o processo de instituição tem maior significado sob a perspectiva da gestão social, se os seus usuários também participem do processo.

O termo gestão social vem conquistando nos últimos anos uma visibilidade cada vez maior, mas o que pode ser compreendido por gestão social? ela é considerada em dois níveis: como uma problemática da sociedade e como uma modalidade específica de gestão. Quanto a problemática da sociedade, o termo diz respeito a gestão das demandas e necessidades do social; o social, neste sentido, sugere a ideia de política social, confundindo-se com a própria ideia de gestão pública. No que se refere a problemática de gestão, a questão social seria uma forma de subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas (França filho, 2008).

A gestão social apresenta quatro elementos da gestão social que foram assumidos como categorias de análise: a dialogicidade do processo gerencial; o compartilhamento da autoridade decisória; o privilégio das relações sociais e a ausência de mecanismos de coerção. Primeiramente, parte da categoria relações sociais, pois se considera que, mesmo estando presente em outras formas de gestão, é a partir da existência dessas relações entre gestores e geridos que seja possível construir formas mais dialógicas, participativas e compartilhadas de questão. Assume-se a dialogicidade que pressupõe a construção do consenso mínimo a partir da discussão crítica entre os indivíduos.

Conseqüentemente, esse consenso intersubjetivo, dialógico, pode resultar numa tomada de decisão menos autoritária e hierárquica e, conseqüentemente, mas compartilhada (Tenório, 2008).

A relação de participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que existe interação sob relações sociais. Por desejo próprio ou não, as pessoas, ao longo da vida, são levadas a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino (Tenório, Rozemberg, 1997).

Segundo Tendler (1997), que analisa a concepção de participação social e a reformula como importante mecanismo de governança enfatizando que a ideia de participação da sociedade civil está relacionada com o aprimoramento da democracia e a inserção desta nas práticas como elemento preventivo de condutas antidemocráticas.

A participação social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos de decisão em diferentes aspectos político, econômico, social e cultural permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo, ouvindo os problemas, anseios e dificuldades em uma determinada relação de diversos grupos sociais dentro de um território.

O objetivo da participação social é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de tomada de decisão em tudo aquilo que afeta suas vidas. Até para que haja reivindicação, as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo de participação, mostrando-se sensibilizadas, engajadas, ao compartilhar os mesmos tipos de interesses e objetivos (Bordenave, 1994).

Outro conceito derivado da participação social e o conceito de cidadania deliberativa, se refere ao cidadão enquanto colaborador na gestão de interesses

públicos. Seria a participação popular, desde os mutirões em casos de construções sociais coletivas até a participação em conselhos ou colegiados de órgãos de interesse público. Para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a efetivação de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos na gestão pública administrativa (Lüchmann, 2002).

A participação tem uma estreita vinculação com o processo de descentralização do processo decisório, podendo contribuir não só para democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa. Outro aspecto a ser analisado é que a possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada a demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a possibilidade de a sociedade influenciar nas decisões públicas.

A natureza dos espaços e o caráter das deliberações referem-se ao tipo e grau de participação praticados nos espaços públicos. Os processos participativos apresentam diferentes graus de participação. Para Parés, Castellà e Jorba (2007) é adotada uma escala de cinco níveis para mensurar o grau de participação: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. No entanto, os processos centrados apenas em informação e/ou comunicação não podem ser considerados processos participativos, ainda que ambos sejam elementos inerentes ao processo participativo.

Outro aspecto do modelo é a autonomia, um dos princípios presentes na própria concepção da cidadania deliberativa e fundamental para que os problemas locais e regionais sejam avaliados e soluções sejam encaminhadas pelas próprias comunidades (Lüchmann, 2002).

O nível de consultas social é importante e necessário a qualquer processo participativo. Deste modo, é importante verificar se estão sendo praticados processos de consulta, no sentido de solicitar informações sobre prioridades e necessidades, de deliberação com discussão sobre as propostas, previsão e

avaliação de alternativas ou de decisão, quando também se permite que os cidadãos e as organizações decidam e gerenciem o próprio processo e os resultados derivados. Quando se trata de processos de promoção do planejamento e orçamento público estatal, desenvolvimento local e regional, um aspecto crucial é o caráter das deliberações quanto à obrigatoriedade ou não de o Estado cumprir as determinações decorrentes dos processos participativos, isto é, se as decisões são vinculantes ou não vinculantes. Esta situação está presente sempre que processos participativos discutem e deliberam sobre os orçamentos públicos. Quando existe o caráter vinculante, as demandas e/ou recursos definidos no processo obrigam o poder executivo das diferentes esferas de governo a incluí-los na peça orçamentária do planejamento. Quando não estiver presente o caráter vinculante, ainda que possa fazê-lo, o Executivo não é obrigado a incluir as demandas no orçamento e planejamento, cabendo-lhe o livre arbítrio.

A análise de uma categoria de caráter substantivo, que é a possibilidade de os cidadãos exercerem a própria vontade, ou seja, trata-se de verificar a independência dos espaços públicos ou das instâncias e processos em que se delibera e decide. Entende-se que a existência efetiva de independência nos processos coloca em segundo plano a origem das proposições, outra categoria considerada importante em outros modelos para mensura-se a autonomia. Incorporam-se também ao modelo as categorias propostas por especificamente a autonomia administrativa, financeira e de infraestrutura e logística dos espaços públicos. A falta de autonomia fragiliza a dinâmica de funcionamento desses espaços, tornando-os, muitas vezes, ineficazes como mecanismos da democracia deliberativa (Allebrandt, 2002).

4 TEORIA DE FORMAÇÃO DA AGENDA PARA A ELABORAÇÃO DE AGENDA PÚBLICA

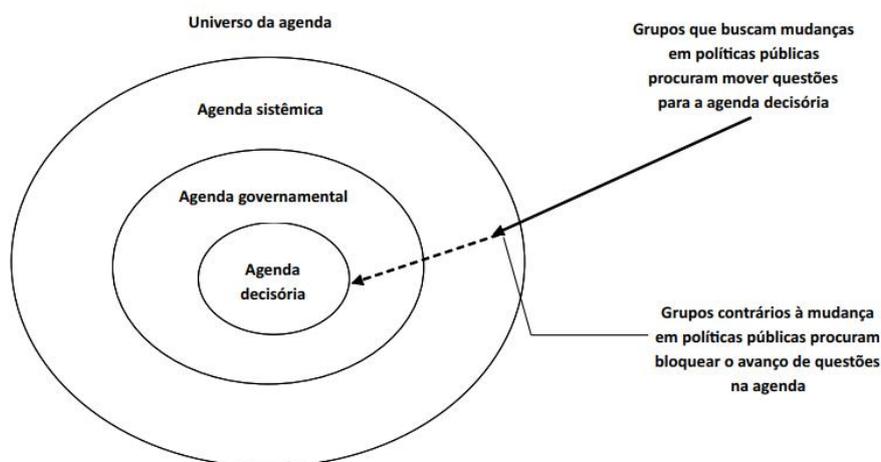
As audiências públicas, como objeto de análise deste artigo, fazem parte de uma agenda governamental que envolve algumas questões que integram um processo pelo qual passam inúmeros temas da agenda decisória do governo do estado do Pará. Segundo os autores Cobb e Elder (1972), o termo agenda pública é definido como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas perante a sociedade e que chamam a atenção do sistema político. Por sua vez agenda sistêmica, consiste no conjunto de questões, problemas que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais na sua resolução, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica concentrarão a atenção governamental, dado a complexidade orçamentária e volume quantitativo de prioridades, onde terão espaço no segundo tipo de agenda que é denominada de agenda governamental que é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal.

A agenda governamental, para Kingdon (2003), é definida como o conjunto de assuntos, demandas e problemas sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento, uma questão problema passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas em relação ao seu impacto na sociedade.

Dada a complexidade de resolutividade, tanto a nível orçamentário de execução e pelo volume de questões prioritárias que se apresentam aos governantes formuladores da agenda, apenas algumas questões prioritárias serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento, que irão compor a agenda decisória do governo para se tornarem políticas públicas. Ainda se registra a existência de agendas especializadas como aquelas específicas da área de saúde, transportes e

educação, que refletem a natureza setorial e prioritária da formulação de políticas públicas.

Figura 2: Níveis de Agenda



Fonte: Birkland (2005, p. 111).

Na figura 2, Birkland (2005) organiza os conceitos em termos de diferentes níveis de agenda, o primeiro nível mais amplo chamado Universo da agenda, contempladas todas as questões possíveis de serem debatidas em uma sociedade democrática, como, por exemplo, as reivindicações e solicitações da sociedade em diversas áreas da política pública em uma audiência pública do PPA. No segundo nível, agenda sistêmica na qual estão as questões mais aceitáveis do ponto de vista da sociedade, traduzida em uma área específica da política pública já consolidada na sociedade, como, por exemplo, Saúde, Educação. Já por sua vez um nível ainda mais reduzido está a agenda governamental, na qual algumas questões são consideradas aceitáveis pelos tomadores de decisão na sua resolutividade dentro de um período de gestão governamental, a exemplo das demandas inseridas no PPA, para serem executadas em 4 anos de gestão, e na última camada que registra as demandas

mais prioritárias que entraram na agenda decisória governamental, as chamadas agenda mínima de realizações programadas no PPA pelo Governo.

Para que determinadas questões sejam de fato incorporadas na agenda decisória governamental existem grupos de interesses na sociedade que duelam no sentido de manutenção de uma agenda já definida, grupo esses que bloqueiam a incorporação de demandas não validadas em nível governamental e outros grupos que almejam a inclusão de demandas novas para formação de uma nova agenda decisória governamental, ambiente esse traduzido em um fórum de reivindicação de uma audiência pública do PPA.

Compreender de que forma alguns problemas definidos pela sociedade são entendidos como mais importantes do que outros em um determinado momento, ou como alguns temas adquirem sentido de urgência, é precisamente o ponto central dos estudos de agenda governamental na condução de políticas públicas. Quando há uma percepção de que os tomadores de decisão, no caso os governantes, podem efetivamente interferir em problemas. Esses passam a ser seriamente considerados pelo fato de muitas vezes sobrepor-se a outros na lista de prioridades do governo.

O processo de formação da agenda é entendido como o processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e da elite (Birkland, 2005). O processo de formação da agenda é uma competição entre proponentes de questões para ganhar atenção da mídia, de profissionais, do público e das elites políticas (Dearing e Rogers, 1996). Para o autor Zahariadis (2016), o agendamento é definido como o processo para transformar questões públicas em prioridades governamentais para o bem-estar social.

Quatro elementos importantes influenciam na formação da agenda de governo. O primeiro elemento fundamental é o Poder, o qual envolve os recursos mobilizados por atores e grupos que buscam acesso à agenda governamental ou que procuram impedir o acesso de outros na sua manutenção ou ascensão,

a exemplo de programas, ações e diretrizes estratégicas dos instrumentos de planejamento governamental como o PPA que se mantém por vários ciclos do planejamento de governo.

O segundo elemento é a Percepção, que envolve a forma como questões são percebidas e discutidas pela sociedade e por formuladores de políticas para que determinados problemas possam entrar na agenda governamental, como o processo de discussões e escutas sociais provenientes das audiências públicas do PPA. Já o terceiro elemento, influência na formação da agenda governamental, é a Potência, que está relacionado com a gravidade de uma questão. Haja vista que do ponto de vista da agenda de governo quanto maior a gravidade ou quanto mais intensas forem as consequências maior é a relevância que o problema adquire, como: as prioridades da sociedade solicitadas e inseridas nos programas e ações do PPA. Por último, é o elemento da Proximidade que diz respeito aos impactos de uma questão no cotidiano das pessoas em termos geográficos ou mesmo temporais, o que se materializa em solicitações de obras e ações da população em audiências públicas do PPA.

4.1 Audiências públicas do PPA do Estado do Pará na formação da agenda e participação social.

As manifestações da cidadania em processos de discussão e problematização nos espaços públicos, às vezes, transformam-se em decisões efetivas na formulação e implementação da agenda governamental. Em alguns casos, as decisões tomadas nos espaços públicos possuem caráter vinculante, cabendo aos agentes políticos e à máquina burocrática implementar as ações decididas no âmbito destes espaços.

Os espaços públicos de participação social cujo objetivo é o envolvimento da sociedade na gestão pública assinala a constituição de novos arranjos institucionais criados para que a sociedade tenha maior participação na elaboração implementação e controle das políticas públicas (Farah, 2001).

As demandas são articuladas em termos genéricos para mais tarde serem traduzidas em demandas mais específicas em determinadas áreas da política pública, na busca pelo estabelecimento de alianças entre diferentes grupos em torno de questões comuns, inserindo o debate na agenda sistêmica. Os grupos, então, buscam a atenção dos formuladores de políticas, seja por meio da expansão da questão a outros grupos sociais ou ao conectar a questão a outras já existentes. A expansão da questão tem como objetivo a obtenção de apoio junto ao público: uma vez que a questão já está inserida na agenda governamental, a burocracia passa a mobilizar a agenda sistêmica em busca de suporte e aceitação pela sociedade. Muitas vezes, os líderes governamentais procuram mobilizar suporte popular para suas decisões de forma a legitimar e referendar as chances de sucesso na fase de implementação (Cobb; Ross, 1972).

Da mesma forma, em sentido estrito, as decisões tomadas em diferentes instâncias sobre o Plano Plurianual não obrigam o Executivo a incluir as decisões na proposta de sua agenda de governo e ser encaminhada ao Legislativo. Por outro lado, o Poder Legislativo mesmo no caso da realização de audiências públicas de caráter regional para debater as propostas de planejamento ou orçamentárias não está sujeito a incorporar as demandas defendidas pelas sociedades regionais nesses espaços dados ao caráter consultivo das audiências públicas.

Figura 3: Mapa das Regiões de Integração do estado do Pará.



Fonte: Seplan, 2019.

O PPA 2020-2023 foi orientado, dentre outras características, por um amplo processo participativo, cuja finalidade é de que o Plano seja um importante instrumento de interação entre o Estado e a sociedade, com vistas à efetividade das políticas públicas e formulação de uma agenda governamental construída por vários segmentos sociais. O processo participativo, durante a fase de elaboração do PPA, ocorreu por meio de audiências públicas nas 12 Regiões de Integração, sendo que na região do Marajó foram realizadas duas audiências. As audiências públicas, de caráter consultivo, além de atender o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à transparência da gestão fiscal (art. 48, §1º) é uma forma de promover a participação da sociedade no processo de elaboração do PPA com o objetivo de discutir demandas de interesse coletivo e estratégico para a gestão de políticas públicas (Seplan, 2019).

4.2 Escutas sociais na elaboração do PPA e formação da agenda governamental.

A dinâmica do processo das escutas sociais nas audiências públicas do PPA, ocorreu das seguintes maneiras: primeiro cada pessoa poderia realizar suas manifestações orais com o limite de tempo até 10 minutos, sendo registradas em ata da audiência pública, segunda maneira das contribuições formalizadas oriundas de ofícios protocolados no dia das audiências para a equipe técnica da Seplan e terceira maneira pelos preenchimentos das chamadas filipetas que são formulários preenchidos e entregue pelos participantes no dia da audiência pública.

Foram registradas 1.919 pessoas presentes nas 12 escutas sociais, quantitativo equivalente a 0,022% de pessoas presentes em relação ao total da população do Estado, evidenciando uma pequena participação da sociedade na formulação de uma agenda de governo em relação às políticas públicas que é consolidado no planejamento por meio dos programas e ações do PPA.

Tabela 1: População e Participantes Audiência pública

Região de Integração	População Região de Integração**	Nº de Participantes Audiência Pública	% Pessoas Participantes
Araguaia	477.554	120	0,025%
Baixo Amazonas	846.365	300	0,035%
Carajás	768.151	200	0,026%
Guajará	2.084.212	305	0,014%
Guamá	666.111	190	0,028%
Lago de Tucuruí	318.008	95	0,029%
Marajó	635.577	ND*	-
Rio Caeté	496.104	200	0,040%
Rio Capim	638.259	86	0,013%
Tapajós	274.790	107	0,038%
Tocantins	823.442	210	0,0255%
Xingu	414.389	106	0,025%
Total Geral	8.442.962	1.919	0,022%

Nota: * Dados da Região não disponível no site da Seplan

** Dados do
IBGE/2023
Fonte: Elaboração própria
extraída do site Seplan,
2019

Segundo Cançado, (2011) define a gestão social como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade de vários atores sociais e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”, ou seja, os diversos segmentos sociais unidos em prol de um benefício ou causa comum para todos. A gestão social pressupõe, então, a ação (comunicativa) neste espaço público e a ampliação das possibilidades de influenciar e avaliar as prioridades de desenvolvimento de uma sociedade, pois os sujeitos interagem no espaço público e podem interferir na realidade social em fórum de discussões com as audiências públicas do PPA, formando dessa forma uma agenda pública de prioridades da sociedade e posteriormente a formação da agenda governamental.

Em relação ao aspecto das contribuições dos segmentos sociais na participação, foram totalizadas 1.096 registros com determinadas solicitações em diversas áreas da política pública, sendo 948 ou 86,5% provenientes de entidades englobando-as Prefeituras, Associações, Cooperativas, Câmeras Municipais, Federação de Trabalhadores, Sindicatos, Organizações não Governamentais – ONGs, Secretarias Municipais e Estaduais, Conselhos de Entidades da Sociedade Civil e Universidades, e 148 ou 13,5% demandas provenientes de cidadãos.

Tabela 2: Demandas por Requerente

Demandante	Quantidade	%
Cidadão	148	13,50%
Entidade	948	86,50%
Total Geral	1096	100,00%

Fonte: Elaboração própria extraída do site Seplan, 2019

O nível de consultas social é importante e necessário a qualquer processo participativo. Deste modo, é importante verificar se estão sendo praticados processos de consulta, no sentido de solicitar informações sobre prioridades e necessidades, de deliberação com discussão sobre as propostas, previsão e avaliação de alternativas ou de decisão, quando também se permite que os cidadãos e as organizações possam contribuir e participar no processo deliberativo e nos resultados derivados.

A participação social denota princípios necessários à condução de gestão como a gestão social, que é um processo embasado na dialogicidade da multiplicidade de atores em relacionamento em espaços de ação pública, onde as tomadas de decisão são compartilhadas entre os membros participantes, sem coação (TENÓRIO, 2008a; CANÇADO, 2011).

Ao se analisar os espaços de ação pública identifica-se a presença de diversos atores, organizações e indivíduos, na perspectiva do entendimento de comunidades de prática e de interorganizações. Neste sentido, a participação é fundamental para a consolidação deste espaço, a partir da dialogicidade pautada na participação social, que segundo Cançado (2011) é resultado de um processo de aprendizagem compartilhada entre todos.

Quando se trata de processo de promoção do planejamento público estatal, um aspecto crucial é o caráter das deliberações quanto à obrigatoriedade ou não de o Estado cumprir as determinações decorrentes dos processos participativos, isto é, se as decisões são vinculantes ou não vinculantes na formulação da agenda pública. Quando existe o caráter vinculante, seja elas provenientes de uma normatização, decretos e leis as demandas e/ou recursos definidos no processo participativo obrigam o poder executivo das diferentes esferas de governo a incluí-los na peça orçamentária do planejamento. Quando não estiver presente o caráter vinculante, ainda que possa fazê-lo, o Executivo não é obrigado a incluir as demandas no orçamento e planejamento, cabendo-lhe o livre arbítrio no caso do estudo do processo de elaboração do PPA 2020-

2023 do governo do Estado do Pará. Mas segundo Habermas, (1998) a cidadania deliberativa participativa, tanto as formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais são institucionalizadas e válidas (legítimas) na formação da opinião e da vontade política no processo decisório democrático.

Tabela 3: Demandas por Região de Integração

Região de Integração	Quantidade	%
Araguaia	78	7,12%
Baixo Amazonas	148	13,50%
Carajás	44	4,01%
Guajará	29	2,65%
Guamá	142	12,96%
Lago de Tucuruí	94	8,58%
Marajó	51	4,65%
Rio Caeté	96	8,76%
Rio Capim	38	3,47%
Tapajós	85	7,76%
Tocantins	245	22,35%
Xingu	46	4,20%
Total Geral	1096	100,00%

Fonte: Elaboração própria extraída do site Seplan, 2019

Por sua vez em relação à distribuição dessas demandas por região de integração do Estado, a Região Tocantins, que apresenta uma população estimada de 823.442 mil pessoas, composta por 10 municípios Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju e Tailândia foi a que mais registrou demandas 22,35% do total, e a Região Guajará, com uma população de 2.084.212 milhões de pessoas, composta pelos municípios de Ananindeua, Benevides, Belém, Santa Bárbara e Marituba registrou 2.65% de contribuições. Os exemplos de solicitações são: pavimentação asfáltica de estradas, reforma de aeroportos, construção de pontes, construção e reforma de escolas, construção de quadra poliesportivas, programas e aquisição de moradias, aquisição de viaturas policiais, ações de combate à violência contra à mulher, ampliação de ações de coleta de lixo, macrodrenagem das bacias hidrográficas, implantação de aterros sanitários, esgotamentos sanitários, ampliação de abastecimento de água, aquisição de

equipamentos hospitalares, reforma e ampliação de hospitais, implantação de centros de hemodiálises, aquisição de ambulâncias e construção e reformas das delegacias policiais entre outras demandas.

Tabela 4: Demandas por Áreas

Área	Quantidade	%
Desenvolvimento Econômico	238	21,72%
Educação / Cultura / Esporte	219	19,98%
Gestão	63	5,75%
Habitação	9	0,82%
Infraestrutura e Logística	180	16,42%
Meio Ambiente	22	2,01%
Proteção Social	59	5,38%
Saneamento	33	3,01%
Saúde	206	18,80%
Segurança Pública	67	6,11%
Total Geral	1096	100,00%

Fonte: Elaboração própria extraída do site Seplan, 2019

Em relação às áreas que representam determinadas ações de políticas públicas, seja elas uma obra, uma atividade, uma ação, foram sistematizadas e consolidadas 10 áreas, com destaque para área do Desenvolvimento Econômico que apresentou 21,72% das propostas apresentadas, em seguida áreas da Educação, Cultura e Esporte com 19,98%, Saúde teve 18,8% de propostas apresentadas, por sua vez as menores contribuições por áreas foram as Habitação, Meio Ambiente e Saneamento com 0,82%, 2,01% e 3.01% respectivamente. As áreas que tiveram sua aprovação para serem incorporadas no PPA por meio de sugestões das escutas sociais foi assinalada a área da Saúde com 95 propostas, Desenvolvimento Econômico 93 propostas e as menores foram Habitação, Saneamento e Gestão respectivamente com 7 propostas, 10 propostas e 17 propostas, algumas propostas que foram inseridas a exemplo são: reforma e ampliação do hospital regional do município de Conceição do Araguaia, pavimentação da rodovia PA-477, construção de unidades habitacionais no município de Colares, construção de estrutura aeroportuária em Anajás, Gurupá e Portel na região do Marajó, reforma das

escolas estaduais do município de Capanema, manutenção da PA-462, apoio ao pequeno produtor no município de Paragominas, construção unidades prisionais em Itaituba, construção de calçadas e meio-fio no município de Trairão, apoio e incentivo ao turismo em Itaituba, asfaltamento de vias no município de Acará, conclusão da escola técnica de Barcarena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo mostra que o processo de elaboração do instrumento de planejamento de médio prazo PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Pará, representa, na prática, a formulação para implementação da agenda governamental. Isto porque todo esse processo consolida e demonstra que no período de quatro anos de uma gestão pública, todo o investimento previsto em diversas áreas da política pública como Saúde, Saneamento Básico, Educação, Habitação, Segurança, Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, Desenvolvimento Econômico entre outras, não está sendo construído dentro de uma gestão participativa da sociedade.

A pesquisa identificou baixíssima participação social nas 13 audiências públicas realizadas, que contabilizou um total de 1.919 pessoas, e com a inserção de poucas contribuições de sugestões de demandas a serem incorporadas no plano de 1.096 registros. Isto significa que as audiências públicas, enquanto uma gestão pública de características democráticas, não têm alcançado o objetivo de incorporar as propostas dos cidadãos que participam socialmente dos fóruns nos municípios envolvidos. Compreende-se que pensar a cidadania requer o envolvimento de questões de interesse em comum, mesmo em situações onde haja conflito de interesse. Como diz Cançado (2011), a cidadania e a participação social são expressões de uma cultura e identidade social de gerações e, sendo assim, estão relacionadas ao conceito de Interesse Bem Compreendido, sendo a base para a participação social na Gestão Social.

Acredita-se que o poder executivo precisa rever a metodologia de elaboração do PPA, no sentido de fomentar a participação dos diversos segmentos sociais, seja na divulgação nos meios de comunicações, adequar as especificidades de cada região em relação à forma e horário de realização das plenárias das audiências, disponibilizar meios de acesso via transportes para a população participar das audiências, estimular a população em contribuir de forma mais qualificada em proposição e indicações de ações, obras e projetos para os municípios, dado o conhecimento que a classe local possui do território, para se avançar na construção de um instrumento de planejamento com a participação e contribuição de vários segmentos sociais, saindo de uma elaboração tecnocrata governamental de sua agenda.

Porém, questiona-se para uma futura análise de estudo se de fato as demandas que estão no PPA 2020-2023, que incorporaram agenda de governo, foram inseridas no plano, para apenas cumprimento de uma legislação, ou se de fato as obras, ações e atividades solicitadas pela sociedade nas escutas sociais serão implementadas ou concluídas no período de vigência do PPA. Por exemplo, solicitação da reforma e ampliação do hospital de Conceição do Araguaia, se de fato essa obra foi finalizada e entregue para a população. O processo de avaliação de todos os atributos do período de execução do PPA, se dará com a finalização do ciclo orçamentário e financeiro com previsão dos primeiros meses de 2024, assim poderemos analisar todo o processo do ciclo da gestão pública, desde a formação da agenda, sua implementação de fato e entrega para a sociedade. Outro questionamento para futuros estudos é em relação às sugestões que foram apresentadas pela sociedade que não foram aceitas pela gestão no processo de elaboração do PPA. O governo, por meio dos órgãos executores da implementação da política pública, tem algum mecanismo de controle técnico ou até mesmo político para dar uma resposta ao solicitante dessa não incorporação ou inviabilidade técnica de execução no PPA.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S. L. **A participação da sociedade na gestão pública**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002;
- BIRKLAND, Tomas A. **An introduction to the policy process**. New York, M.E. Shape, 2005;
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994;
- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988;
- CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2011 (Tese de doutorado).
- COBB, Roger W.; Elder, Charles D, **Participation in american politics: the dynamics of genda building**. Boston: Allyn and Bancon, 1972;
- DEARING, James W.; Rogers, Everett M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks, SAGE, 1996;
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, p. 119 - 144, 2001;
- FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVAJR, J. Etal (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008;
- GONDIM, S.; FISCHER, T.; MELO, V.P. Formação em gestão social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: FISCHER, T.;
- ROESCH, S.; MELO, V.P. (orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003;
- LÜCHMANN, L. H. H. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC, n. 33, p. 1-44, nov. 2002.
- PARÉS, M.; CASTELLÀ; JORBA, L. Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius. **Innovación democrática**, Barcelona, n. 2, p. 29-40, fev. 2007;
- HABERMAS, **Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Madrid: Trotta, 1998;

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Pará. **PPA 2020-2023**. Belém; SEPLAN, 2019. Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Volume-I-Completo.pdf>>. Acesso em: 26 agosto 2023;

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Pará. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 do Governo do Estado do Pará**. Belém; SEPLAN, 2019. Disponível em: http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/orientacoes_para_elaboracao_do_ppa.pdf>. Acesso em: 26 agosto 2023;

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento do Pará. **Lei do PPA 2020-2023**. Belém; SEPLAN, 2019. Disponível em: http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei_8.966_ppa.pdf>. Acesso em: 26 agosto 2023;

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997;

TENÓRIO, Fernando G. ROZEMBERG, Jacob E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997;

TENÓRIO, Fernando G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR, J. et al (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TENÓRIO, Fernando G. **Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional e gestão social**. Ijuí: Unijuí, 2002.

ZAHARIADIS, Nikolaos (org.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.