



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

YURI PEREIRA CARNEIRO AGE

O PTP E AS LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Participação Popular no Governo Ana Júlia Carepa (2007-2010)

Belém – Pará
2012

YURI PEREIRA CARNEIRO AGE

O PTP E AS LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Participação Popular no Governo Ana Júlia Carepa (2007-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação:
Profa. Dra. Marise Rocha Morbach

Belém – Pará
2012

Folha de Aprovação

Candidato: Yuri Pereira Carneiro Age

Dissertação defendida e aprovada em ____/____/2012 pela Banca Examinadora:

Profa. Dra. Marise Rocha Morbach – PPGCP – Orientador

Prof. Dr. Carlos Augusto Souza – PPGCP

Prof. Dr. Fábio Fonseca de Castro – Avaliador Externo

Prof. Dr. Roberto Ribeiro Correa – PPGCP (suplente)

Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz

Coordenador (a) do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

À minha mãe e a todos que acreditaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Somos feitos de gente, de várias forças que nos guiam e nos impulsionam para aquele pretensível lugar que esperamos chegar. Eliminar as barreiras, vencer as batalhas e comemorar as conquistas só nos dão satisfação plena quando são vividas no coletivo, na companhia dos frenéticos torcedores a quem chamamos de “amigos”.

E é por ir muito além da amizade que o primeiro e mais sincero agradecimento não poderia deixar de ir para minha mãe. Ainda quando achava que o processo seletivo do mestrado não passaria de um teste, sendo alcançado com êxito em oportunidade subsequente, foi ela minha maior incentivadora, me fazendo confiar que seria possível um jovem jornalista aprofundar o conhecimento nos porões da Ciência Política.

Ainda no núcleo familiar, agradeço também ao meu pai, irmão e a Baleia, todos, figuras fundamentais para que eu tivesse a estabilidade e serenidade necessária para me aplicar nos estudos.

Apesar do curto tempo de carreira, agradeço a todos os chefes e colegas de profissão por terem despertado e acrescentado em mim a vontade de especializar-me na área do jornalismo político. Ainda estagiário na redação de O Liberal, foi a confiança do então chefe Mauro Neto, que me levou para dentro da Câmara Municipal de Belém como repórter setorista do jornal, que a curiosidade pela política se transformou no interesse que guiaria minha vida profissional.

Assim como os familiares, agradeço imensamente a todos os meus amigos por torcerem por mim. Eles também foram fundamentais, dando-me a estabilidade e muitas vezes se prestando a atuar como a válvula de escape para a estressante e agonizante vida de um estudante de mestrado, que além da responsabilidade para com os estudos, também tem que se dividir em muitos para atender as expectativas de todos aqueles que nos rodeiam.

Sobre expectativas, aproveito a oportunidade para deixar registrado meu apreço e estima pela professora Marise Morbach. A confiança que ela dedicou a mim foi fundamental ao longo de todo esse tempo. Ela acreditou e, mais que isso, me conduziu para os caminhos da política, suas aulas, intervenções contribuições acadêmicas despertaram em mim o interesse de sempre buscar pelo conhecimento.

Ainda na universidade, em meio as aulas de Teoria da Comunicação e Mídia e Política, era inquietante e ao mesmo tempo estimulante sentir-me desconhecedor de tantos assuntos valiosos para explicar e entender a sociedade. Com a pretensão de chegar perto de tão alto nível de conhecimento que a “persigo” desde a universidade, passando pela especialização e culminando no mestrado.

Também foi extremamente relevante para meu amadurecimento científico, as contribuições acadêmicas dos professores: Carlos Augusto Souza (quem também me ajudou na orientação desta dissertação), Celso Vaz, Roberto Corrêa, Maria da Graça Campagnolo, Edir Veiga, Maria Dolores Silva, Nírvia Ravena e Karl Henkel. O bombardeio de ideias, teorias, teses, fundamentações e conceitos lançados pelo estimado grupo de professores doutores proporcionou minha evolução em aspectos acadêmicos e será extremamente importante para que nunca me acomode e siga sempre em direção ao conhecimento.

Os colegas do trabalho, que entenderam minha ausência nos primeiros anos do mestrado, as chefas Cleide e Mirtes e todos aqueles que lido diariamente no universo do trabalho também são figuras a quem preciso agradecer. Sem a compreensão, entendimento, liberação e integração da equipe de trabalho seria impossível chegar as considerações finais desta dissertação.

Por fim, também agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para esta dissertação, repassando informações, documentos, pesquisas ou qualquer tipo de dado que enriquecesse este estudo acadêmico.

"Não há nada mais desesperador para o homem do que, vendo-se livre, encontrar a quem sujeitar-se"

Fiódor Dostoievski

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

(Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA, Belém-PA)

Age, Yuri Pereira Carneiro

O PTP e as limitações para a efetivação de políticas públicas: participação popular no governo de Ana Júlia Carepa (2007-2010) / Yuri Pereira Carneiro Age; orientadora, Marise Rocha Morbach - 2012.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2012.

1. Administração pública - Pará - Participação do cidadão. 2. Descentralização na administração pública. 3. Democracia - Pará. 4. Pará - Política e governo.

RESUMO

Este trabalho apresenta o modelo de gestão participativa implementado pelo governo Ana Júlia, que esteve a frente do executivo estadual paraense no período de 2007 a 2010. Por meio de análise deste mecanismo de participação popular, o presente trabalho discute a relação entre o governo e os conselheiros do PTP, focando na captura dos representantes de organizações e movimentos sociais, bem como nas limitações que impediram a Administração Pública a implementar as ações e obras do PTP. Apesar de utilizar a Internet para vencer as barreiras territoriais, absorvendo o conceito do e-Governo para o avanço na descentralização da gestão pública, mais de 60% das demandas populares não saíram do papel. Conclui-se que uma série de fatores, como a consolidação da cultura política nas estruturas de governo, os próprios limites da tecnologia informacional e problemas de planejamento para a implementação do PTP e efetivação das demandas se impuseram como entraves para o pleno desenvolvimento do mecanismo de participação.

Palavras-chave: Participação popular, PTP, e-Governo, demandas populares

ABSTRACT

This paper presents the participatory management model implemented by the Ana Julia government, who was in charge of Pará state executive from 2007 to 2010. Based in analysis of this mechanism for popular participation, this paper discusses the relationship between the government and the PTP advisers, focusing on capture representative members of social organizations and movements, and also the limitations that prevented the Public Administration to implement the actions and works proposed by PTP. In spite of use the Internet to overcome the territorial barriers, absorbing the concept of e-Government to advance the decentralization of public administration, more than 60% of the popular demands have not left the paper. It is concluded that a number of factors, such as the consolidation of political culture in the structures of government, the limits of information technology and planning problems to implement the PTP and to consolidate demands imposed themselves as obstacles to the full development of this participation mechanism.

Keywords: Popular participation, PTP, e-Government, popular demands

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Mapa do Pará dividido em 12 Regiões de Integração.....	38
Gráfico 1 – Divisão dos recursos previstos no PPA.....	42
Figura 2 – Arquitetura do Sistema GP-PA.....	62

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Resultado das 12 Plenárias Públicas Regionais.....	42
Quadro 2 – Número de participantes e de conselheiros eleitos nas APMs.....	47
Quadro 3 – Estratificação por segmentos sociais dos participantes das APMs.....	48
Tabela 1 – Conselheiros Regionais e divisão de acordo com o gênero.....	56
Tabela 2 – Faixa etária dos Conselheiros Regionais do PTP.....	56

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APM Assembleia Pública Municipal
CELEPAR Companhia de Informática do Paraná
COSANPA Companhia de Saneamento do Pará
CR-PTP Conselho Regional do PTP
DATAPREV Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DIPLAN Diretoria de Planejamento
e-Car PTP Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados
e-Gov Governo Eletrônico
FNHIS Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
G2G Entrosamento entre governos
G2C Entrosamento governo-cidadão
G2E Entrosamento governo-empresas
GEpPA Sistema de Gestão do PPA do Estado do Pará
GP-Pará Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará
LOA Lei Orçamentária Anual
ONG Organização Não-Governamental
OP Orçamento Participativo
PAC Programa de Aceleração do Crescimento
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRODEPA Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará
PPA Plano Plurianual
PPR Plenária Pública Regional
PT Partido dos Trabalhadores
PTP Planejamento Territorial Participativo
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
SEEL Secretaria de Estado de Esporte e Lazer
SEDURB Secretarias de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional
SEPAQ Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura
SEPLAN Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SEPOF Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Finanças
SEPTP Superintendência Estadual do Planejamento Territorial Participativo
SERPRO Serviço Federal de Processamento de Dados

SESPA Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará

SIAFEM Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIMAS Sistema de Material e Serviços

SINDUSCON Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Pará

SORE Sistema de Orçamento do Estado

TIC Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	22
1.1 LIMITAÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	25
2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DEMOCRÁTICO.....	28
2.1 O OP COMO EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	34
2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO NO PARÁ.....	36
2.2.1 Estrutura do PTP: partindo dos princípios do OP.....	40
3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	44
3.1 OS 12 CONSELHOS REGIONAIS E O CONSELHO ESTADUAL.....	46
3.2 O E-CAR PTP.....	51
3.3 OS USUÁRIOS DO E-CAR PTP.....	54
3.4 O E-GOVERNO.....	56
3.4.1 Os fundamentos do e-Governo no Pará.....	61
4 AS LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DAS DEMANDAS DO PTP.....	64
4.1 OS ENTRAVES PARA A IMPLANTAÇÃO DO E-GOVERNO.....	69
4.2 DEMANDAS NÃO SAIRAM DO PAPEL.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS.....	82

INTRODUÇÃO

No término da década de 80, a sociedade brasileira passou por um processo de redemocratização estimulado pela Constituição Federativa da República do Brasil, promulgada em 1988. Deixando para trás o momento de intolerância e centralização das decisões políticas vivenciado na fase da ditadura militar, a Carta Magna reconheceu, garantiu e ampliou os direitos dos cidadãos brasileiros, bem como criou os espaços de participação popular que permitiam aos indivíduos comuns da sociedade brasileira atuar como agentes nas instâncias de deliberação sobre a condução das políticas públicas. (SOUZA, 2001; FEDOZZI, 2005). Por meio de mecanismos democráticos de participação popular, como os conselhos deliberativos, as conferências municipais, estaduais e nacional, e audiências públicas, a Administração Pública instituía os espaços de contestação para que a sociedade brasileira não só contribuísse na formulação, mas também participasse ativamente na gestão e no controle das políticas sociais.

Nas décadas seguintes ao processo de redemocratização, a sociedade brasileira experimentou e implantou uma série de mecanismos democráticos de participação popular. Dentre os mecanismos, o Orçamento Participativo¹, desenvolvido pela gestão petista da cidade de Porto Alegre (RS), se apresentava como o modelo mais completo, permitindo aos cidadãos portoalegrenses a participação na formulação das políticas públicas, na gestão e no controle das obras e ações formuladas nas fases de implementação do OP. Outra característica que diferencia o OP dos demais mecanismos de participação popular, destaca Leonardo Avritzer (2008), é o seu desenho institucional de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003 e BAIOCCHI, 2003). Segundo o autor, mesmo implementado pelo governo, é a população quem irá eleger seus delegados e conselheiros.

[...] podemos observar que o OP é o desenho participativo mais democratizante, devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias. Mas, foi possível observar também que o OP é o desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política (AVRITZER, 2008, p. 60).

¹O Programa de OP que se fundamentou como referência em todo o Brasil foi implementado em 1990, na cidade de Porto Alegre, pelo então prefeito Olívio Dutra (PT).

O modelo do OP de Porto Alegre foi referência para que outros municípios também implementassem seus mecanismos de participação popular. A estruturação de espaços para a contestação pública, criados e mantidos pelo governo, apresentava como função casuística a reconfiguração de uma democracia em conflito, composta por uma sociedade desorganizada e dividida entre integrados e marginalizados saídos da pós-ditadura (WEFFORT, 1992).

O OP também serviu de inspiração para que o governo do Estado do Pará, então administrado pela primeira governadora petista, Ana Júlia Carepa, instalasse seu modelo de gestão participativa, descentralizada e democrática. O governo petista importou as bases do OP, que já havia sido verificado no município de Belém, e deu formatação ao seu Planejamento Territorial Participativo (PTP).

E é com a pretensão de contribuir para os estudos do PTP, verificando seus efeitos, resultados e consequências na Administração Pública que este trabalho se propõe. Ao apresentar o arcabouço teórico sobre a participação popular, reunindo conteúdo bibliográfico sobre o tema, o presente trabalho se propõe a analisar o PTP e toda a estrutura que deu suporte a este mecanismo de participação popular, demonstrando que o governo petista - mais do que comprometido em dar condições para efetiva participação da sociedade - estava interessado em se apresentar como a figura da mudança, sem efetivar mais de 60% das demandas do PTP.

Com base na discussão bibliográfica, é proposta uma análise do PTP como mecanismo de participação popular, que apesar de não garantir o envolvimento mais profundo da sociedade na gestão e no controle das políticas públicas, capturou os movimentos e outras organizações sócias e reduziu conflitos na sociedade ao transformar a cobrança por esperança de efetivação da tão propagada mudança.

O primeiro capítulo “Participação Popular” apresenta as questões sobre a teoria democrática e os mecanismos de participação popular. As discussões teóricas vão trazer os conceitos sobre o que é participação popular e apresentar as formas derivativas da democracia: representativa e participativa (DAGNINO, 2002; CARVALHO, 1998). A variação semântica é relevante para a discussão do problema proposto pelo trabalho, pois serão as bases da democracia participativa que definirão o modelo do PTP.

Nosso planejamento é participativo porque construído com a participação de todos e todas, onde os sujeitos sociais debatem sobre os rumos do desenvolvimento, o combate à pobreza e à

miséria, a concentração da renda, as disparidades regionais, promovendo a inclusão social e protagonizando a inserção das práticas dos atores sociais na lógica da produção e do desenvolvimento (PARÁ, 2007, p. 02).

Ainda no primeiro capítulo, serão apresentados os limites que impedem uma efetiva participação popular na sociedade atual. O sistema econômico capitalista, os casos de corrupção e o híbrido institucional (FERREIRA, 1987; SANTOS, 1993) são algumas causas que provocam o descontentamento dos representados e explicam o impedimento da sociedade brasileira em se envolver mais profundamente e de maneira direta no processo político.

Na sequência do primeiro capítulo, o trabalho abordará, em “A Participação Popular no Processo Democrático”, como e por que o modelo tradicional da democracia liberal absorveu mecanismos de participação popular. A teoria habermasiana, que trabalha o elemento da participação popular por meio da ação comunicativa, vai incidir diretamente no problema patológico da democracia: a degradação das práticas democráticas (HABERMAS, 1989; MOSCA, 1986; SIENBENEICHLER, 1989). A participação do coletivo, a heterogeneidade de interesses, vontades e desejos, será fundamental para a construção de políticas públicas mais eficientes que atendam as expectativas dos cidadãos e, conseqüentemente, estimule o envolvimento de todos.

Como forma de estimular a maior participação da sociedade no processo político, o segundo capítulo levanta a questão da importância da institucionalização dos mecanismos de responsabilização dos representantes. Dentre esses mecanismos se verá mais a frente, nos capítulos subseqüentes, a implantação do Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados, o *e-Car* PTP. Ferramentas como esta buscam reparar as falhas da representatividade na defesa dos interesses coletivos e podem gerar a responsabilização dos agentes políticos, o *accountability* (O'DONNELL, 1991; CAMPOS, 1990).

Seguindo em direção contrária a teoria das elites, os mecanismos de participação popular aumentam as possibilidades de descentralização da burocracia, dando maior celeridade nas decisões e expandindo o grau de transparência nas administrações públicas.

Seguindo esta concepção, o segundo capítulo apresentará o Orçamento Participativo como experiência de participação popular e que agrega elementos da democracia representativa e participativa. O OP tem por características a

democracia, equidade, solidariedade e eficiência (MARQUETTI, 2003), além de basear-se em critérios de justiça distributiva (SANTOS, 2002). É importante o estudo do OP, pois foi dele que se originou o PTP, do governo Ana Júlia.

Ainda sobre o OP, o segundo capítulo do trabalho traz o alerta de Dagnino (2004) sobre a perversidade da abertura democrática promovida por mecanismos de participação democrática. A jovialidade desses mecanismos, longe de efetivar a participação dos cidadãos no processo político, captura os indivíduos, reduzindo as possibilidades de conflito nos espaços sociais. Os espaços de contestação públicos criados e mantidos pelo governo cooptam os movimentos e organizações sociais. Estes espaços, assim como o PTP, serão exemplificados nas Assembleias e Conselho do Orçamento Participativo.

Apesar de poder parecer perverso a democracia, o OP de Porto Alegre, dirá Marquetti (2002) conseguiu descentralizar a gestão pública, levando, para um maior número de bairros do município, ações e obras da Prefeitura Municipal. Esta característica descentralizadora do OP também será verificada no mecanismo de participação popular implantado pelo governo do Estado do Pará.

A implementação do mecanismo de participação no Pará, o PTP, será esmiuçado no segundo capítulo. Dando voz aos cidadãos, o governo permitiu aos representados indicarem ações e obras prioritárias para compor o Plano Plurianual 2008-2011. Para efeito de planejamento, o território paraense foi dividido em 12 Regiões de Integração. A divisão do estado facilitaria a descentralização das políticas pelo Pará.

Partindo das Regiões de Integração, o segundo capítulo irá apresentar a estrutura do PTP. Porém, antes de entrar na problemática do mecanismo de participação popular, o trabalho pretende a construção do “pano de fundo”, partindo dos princípios do OP, os quais geraram o Planejamento Territorial Participativo.

Já no campo do Planejamento e Orçamento, a medida importante adotada foi a forma de elaboração do Plano Plurianual (PPA), que desta vez atendeu ao preceito constitucional da participação popular na construção dos programas de Governo, levando em conta e, sobretudo, dotando o planejamento de indicações demandadas por cada um dos municípios, dentro de uma coerência regional capaz de integrar ao planejamento a totalidade do território estadual. Com isso, elaborou-se um plano de Governo menos impositivo, prevalecendo o consenso entre os atores envolvidos, por meio da realização de Participativo (PTP). Esse Governo garante ainda, que a sociedade continuará participando ativamente do processo, no

acompanhamento, monitoramento e fiscalização da gestão do PPA e do Orçamento do Estado (PARÁ, 2008, p. 5-6).

A primeira etapa do PTP promoveu 12 Plenárias Públicas Regionais (PPRs). Em cada Região de Integração, o governo estabeleceu uma sede para a realização da plenária. Nesta fase, realizada entre abril e maio de 2007, o governo contabilizou a participação de 41.468 pessoas. Naquele momento, o governo apresentava os três macro-objetivos (Qualidade de vida para todos e todas; Inovação para o desenvolvimento e Gestão Participativa e Descentralizada). O objetivo desta primeira etapa era definir as três principais prioridades por Região de Integração. Cada plenária apontou os maiores desafios para o desenvolvimento das regiões, elegendo as principais demandas dos macro-objetivos da ação governamental utilizadas para a produção da matriz do PPA 2008-2011.

O primeiro macro-objetivo (Qualidade de Vida para Todas e Todos) apresentou 15 propostas relativas à educação, desenvolvimento social, acesso aos serviços públicos de saúde, habitação, saneamento, mobilidade, regularização fundiária, esporte e lazer, inclusão digital, direitos humanos, igualdade étnica e racial, combate ao trabalho escravo, segurança pública, prevenção e resolução dos crimes ambientais e outros.

Já o segundo macro-objetivo (Inovação para o desenvolvimento) se subdividia em 12 propostas abarcando o desenvolvimento da ciência e tecnologia, modernização do setor agropecuário, fortalecimento da pesca e aquicultura sustentáveis, política industrial sustentável, ampliação dos efeitos positivos da mineração sobre a economia do estado, fortalecimento da produção familiar rural, apoio a micro, pequenas e médias empresas urbanas, turismo, ordenamento territorial, produção de biocombustíveis, melhorar a condição de tráfego nas estradas e viabilização do uso de hidrovias no estado.

No macro-objetivo 03 (Gestão Participativa e Descentralizada) foram apresentadas 10 propostas envolvendo responsabilidade fiscal, integração regional, participação popular, valorização da identidade do Pará, relação de respeito junto aos servidores públicos estadual, descentralizar a gestão pública estadual, controle social sob os gastos do governo, qualidade nos projetos e na execução das obras e fiscalização na prestação de serviços.

Ao encerrar esta primeira etapa da participação popular em 12 de maio de 2007 no município de Belém, na Plenária Pública da Região

Metropolitana, o Governo do Estado reafirma o interesse de governar com descentralização administrativa e com participação popular, reforçando o *slogan* “O Povo opina, o Governo ouve e o Estado faz”. Participaram deste momento 41.468 pessoas em todo o estado do Pará. (FONTES, ANDRADE, MESQUITA, 2008, p.4).

Coletadas as três principais prioridades em cada Região de Integração, o governo deu início as consultas municipais. Foram realizadas 143 assembleias. As Assembleias Públicas Municipais (APMs) foram o palco para que a sociedade pudesse indicar os representantes que comporiam os 12 Conselhos Regionais do PTP (CR-PTP). Além disso, com base nas três prioridades elencadas nas plenárias, os cidadãos definiram as três ações ou obras para os seus municípios, estas prioridades seriam incorporadas no PPA 2008-2011. Nesta etapa, realizada em julho de 2007, o governo contabilizou a participação de 40.782 pessoas, o que representou aproximadamente 0,57% da população do Estado do Pará, que naquele momento era estimada em 7.1 milhões de habitantes.

Ao apresentar a estrutura do PTP, o terceiro capítulo do trabalho trará “A Institucionalização da Participação”, detalha a estrutura participativa da ferramenta instituída pelo governo Ana Júlia, afinal foi por meio das PPRs, APMs e dos conselhos do PTP que o governo do Estado do Pará propôs institucionalizar o envolvimento direto e ativo dos cidadãos paraenses. Este capítulo, ao trabalhar a institucionalização da participação, reforça o que já foi abordado em capítulo anterior. Os mecanismos de participação popular, no caso o PTP, aprisiona os movimentos sociais, trazendo para dentro dos espaços de contestação e reduzindo o conflito em meio a sociedade. Ainda neste capítulo, ganham destaque os 12 CR-PTP e o Conselho Estadual. Estas estruturas, revestidas com os princípios da participação ativa e do controle social compartilham com o governo a obrigação de fazer valer as obras e ações do PTP. Neste caso, se nem todas as ações saíssem do papel a culpa não seria apenas do governo, mas dos representantes que compunham estas estruturas.

O Conselho Estadual do PTP é o órgão de proposição das políticas públicas que nortearão a ação governamental no Estado do Pará, contribuindo para a formulação do Plano de Desenvolvimento do Estado do Pará, definindo as prioridades, dentre as ações definidas nos Conselhos Regionais, que comporão o PPA 2008-2011 e o Orçamento Anual, debatendo e atualizando as diretrizes básicas do planejamento das Regiões de Integração Regional ao mesmo tempo em que acompanhará e fiscalizará a implementação do Plano de Desenvolvimento do Pará (PARÁ, 2007, p. 4)

Com base em pesquisa² realizada pela historiadora Marcelle Oliveira, ex-assessora de planejamento do PTP, o trabalho apresenta a segmentação social do público presente nas APMs.

Outra ferramenta que também ganha destaque no terceiro capítulo por dar suporte ao discurso da participação ativa e direta e do controle social é o Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados, o e-Car PTP. Ao analisar a forma que se deu o processo de treinamento e capacitação dos conselheiros para a utilização da ferramenta virtual, fica mais fácil entender que o objetivo de efetivar a participação era inócuo se analisarmos isoladamente o empoderamento da sociedade e a indicação de obras e serviços essenciais para serem desenvolvidos pela gestão pública. Apesar do Plano de Formação dos Conselheiros Regionais do PTP, o módulo “Controle Social e Informatização”, como será apresentado em capítulo subsequente, enfocará a capacitação dos usuários do e-Car PTP de maneira superficial.

Para confirmar que o treinamento repassado pelo governo não atendeu as carências dos conselheiros, ainda no terceiro capítulo é traçado um perfil sócio-econômico dos usuários do PTP.

O terceiro capítulo, na sequência da apresentação do e-Car PTP, reúne relevante bibliografia para a conceituação do e-Governo (RUEDIGER, 2002; GARTNER GROUP, 2009; LÉVY, 2003; GOMES, 2005). A implantação do e-Governo e seus estágios de instalação também são destacados no capítulo, isto porque o e-Car PTP apresentou-se como tentativa de dar as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) o poder de estabelecer a democracia direta.

Por fim, o terceiro capítulo ainda traz “Os Fundamentos do e-Governo do Pará”, buscando um histórico de práticas desenvolvidas por governos antecessores a gestão petista. O Governo Eletrônico foi experimentado ainda na administração do ex-governador Almir Gabriel, que definiu as bases e instalou o Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará (GP-Pará). Apesar de ser uma primeira experiência de Governo Eletrônico, a iniciativa da gestão tucana se deu em dimensões mais restritas que o e-Car PTP, isso porque não tornou públicas as informações sobre as obras e ações do governo peesedebista. O GP-Pará garantiu

² A pesquisa está presente no artigo “Os sujeitos sociais envolvidos na construção do Planejamento Territorial Participativo no Pará, de autoria de Michelle de Oliveira, e apresentado em 2009, no II Congresso CONSAD de Gestão Pública.

o controle da gestão apenas ao núcleo interno do governo, limitando-se a um modelo gerencial de Administração Pública.

O último capítulo do presente trabalho aborda as limitações que contribuíram para que mais de 60% das demandas do PTP não saíssem do papel. A cultura política presente nas estruturas de governo, compreendidas por Edson Nunes como as gramáticas políticas, podem explicar o problema para a não implementação das ações e obras do PTP.

Somada a explicação da limitação causada pelo clientelismo e insulamento burocrático, a função de captura do mecanismo de participação popular também falou mais alto. Todo o processo do PTP pode ter sido interessante ao governo para compreender a verdadeira demanda social. Com base neste entendimento, a gestão petista poderia formatar seu programa de governo, pegando carona neste processo de participação popular. No entanto, a implementação do mecanismo de participação não garante a execução das obras. Isso porque existe uma série de fatores para que as demandas saiam do papel, o orçamento limitado do governo é um exemplo.

Reunindo importante discussão bibliográfica, a parte final do trabalho apresenta ainda as limitações do e-Governo e os fatores para a efetivação da democracia digital como a implementação de políticas de inclusão digital (FREY, 2000) e a capacitação dos cidadãos para a utilização das novas tecnologias, a cultura política (GOMES, 2005) que irá interferir diretamente no engajamento dos cidadãos, bem como o aprimoramento de questões técnicas que facilitem a participação popular por meio das TICs.

Por fim, o capítulo se encerra apresentando as justificativas para que a maior parte das demandas do PTP não tenha saído do papel. Com base no Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, é possível verificar que mais de 60% das demandas não foram executadas.

1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe elementos da democracia participativa ao ampliar os espaços republicanos e democráticos de diálogo na sociedade brasileira. Ao criar e fortalecer instrumentos que garantam um diálogo permanente entre estado e a sociedade civil, o governo estabelece mecanismos de participação popular.

Para uma completa compreensão do termo participação popular, torna-se relevante pinçar algumas definições que autores da área política tem do termo. Em uma concepção mais ampla, participação popular agrega ações múltiplas e heterogêneas que são direcionadas por diferentes segmentos sociais com a finalidade de influenciar na elaboração, gestão, controle e avaliação das políticas públicas ou ações de governo na área de abrangência social, como educação, saúde, transporte, segurança.

O termo compreende uma série de conceitos, muito por conta da dificuldade prática de operacionalização no processo político, contudo, nesse amálgama de conceitos é possível definir a participação como o envolvimento dos beneficiários de políticas em processos de desenvolvimento local, tornando-os ativos e não-passivos (EVERSOLE, 2003). A participação social implica colocar a decisão em debate (AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2002).

Já para Robert Dahl, a participação está ligada diretamente a democracia, que para o autor nada mais é que decisões coletivas, sendo esta uma forma ideal de organização política. Intimamente ligada à democracia, a participação direta no processo político e na intervenção da elaboração e controle das políticas públicas incidiu no surgimento de mais uma variação da democracia: a democracia participativa.

Compreendida como o relacionamento direto dos cidadãos com o governo, a democracia participativa trabalha o conceito do envolvimento do representado em meio a produção de políticas e ações públicas que impactarão em sua vida ordinária. Para dar condições a este envolvimento, o governo institucionaliza a participação, criando e alargando os espaços e sujeitos da deliberação. De acordo com Carvalho (1998), a participação social implica na construção de espaços que criam interfaces diretas entre estado e sociedade na gestão de interesses coletivos.

Esta forma vai muito além da democracia representativa, que se restringe em enfatizar a participação direta unicamente quando a população é chamada às urnas para eleger seus representantes políticos por meio do exercício do direito de sufrágio, o voto.

Sobre a democracia representativa, Dagnino (2002) ressalta que a legitimidade da representação política dos interesses coletivos não pode ser compreendida como o cheque em branco, que permite e dá poderes aos governos para que estes passem a atuar sem pressões e nem constrangimentos e cuja premiação ou punição seriam efetivadas apenas na eleição seguinte. A democracia representativa é compreendida pela autora como insuficiente frente às constantes e crescentes necessidades da população e da dificuldade para aplicar no processo representativo as experiências acumuladas dos cidadãos, que vivenciam e sofrem com as carências e a falta de assistência por parte dos representantes.

Além dos conselhos gestores de políticas públicas e dos movimentos sociais, um exemplo de participação política direta que vem ganhando atenção da Ciência Política são as experiências de Orçamento Participativo³, verificadas em todas as regiões do Brasil. De acordo com Santos e Avritzer,

Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção de atores sociais excluídos no interior da política (SANTOS; AVRITZER, 2008, p. 18).

O principal pressuposto das experiências de Orçamento Participativo é o de envolver os cidadãos de forma mais direta na gestão da coisa pública, em especial na formulação, execução e controle das políticas públicas. Apesar de instalar mecanismos de participação popular, alguns autores alertam para o problema da motivação passiva, isso por culpa do entrelaçamento das diretrizes e regras que definem estes mecanismos. Apesar do OP apresentar um desenho institucional de baixo para cima (AVRITZER, 2008), sua concepção, formatação e manutenção será de responsabilidade do governo, o que poderá implicar em comportamentos diversos, estimulando a participação direta por conta dos espaços de contestação, bem como o envolvimento passivo e restrito por conta dos cidadãos conduzidos pelo

³ Desde 1989, quando o orçamento participativo foi implementado pela primeira vez, na cidade de Porto Alegre, o Brasil tornou-se estudo de caso sobre a institucionalização da participação.

governo e que, historicamente, ficaram alijados tanto do processo político quanto do acesso às políticas públicas.

Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 54).

Nesta direção, do governo como condutor dos fóruns e espaços para a contestação pública, Rawls (2001) é enfático ao afirmar que a razão pública não se exercita em fóruns não estatais. A ideia de um consenso social é confundida com o processo de formação da razão pública. O autor enxerga uma assimetria entre o estado e a sociedade, reforçando o primeiro como instância deliberativa e o último, como impotente e despreparado para superar um nível mínimo de democracia deliberativa. Em consequência a este contrapeso, Rawls irá condenar o exercício de um processo de formação de preferências por uma perspectiva estritamente individual, sem a manutenção e acompanhamento do estado.

Na contramão da visão de Rawls, que prima pela implementação de fóruns estatais, Toro (1996) entende que, para a existência de um ato de mobilização social, é necessário um cenário de liberdade ampla e irrestrita. Esta, dirá o autor, é a diferença entre mobilização e atos de manipulação social.

Comparando o OP a um mecanismo de ação coletiva, Silva (2001) ressalta que o complexo processo de construção social não possui garantia de que resultará na constituição de um agente capaz de atuar coletivamente. Caso o processo de construção social venha a se instalar, o autor chama a atenção para a falta de uma garantia de que o mesmo venha conseguir se reproduzir e se manter ao longo do tempo.

De fato, ao deixar de tomar o ato coletivo como algo dado ou natural, surge a possibilidade de sua desconstrução pela incapacidade ou inviabilidade de reproduzir as condições que haviam possibilitado sua emergência (SILVA, 2001, p. 36).

1.1 LIMITAÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Existem abordagens teóricas que apontam que envolvimento dos cidadãos na política, por meio da participação, sofre com limitações históricas. Castro (1995), ao por a democracia em cheque, ressalta o sentimento de desprezo por parte dos cidadãos, que bem antes de processos de envolvimento amplo, estavam à margem das decisões políticas, ignorados e excluídos do processo de formulação de políticas, carentes de bens e serviços indispensáveis à sua sobrevivência, sem qualquer participação, senão mobilizados unicamente no sentido de legitimar e dar suporte eleitoral aos agentes da elite política.

Sobre a exclusão social de parte dos cidadãos, Fernandes (1987) dirá que a marginalização do que tange o processo de decisão política é inerente ao desenvolvimento do capitalismo. Para o autor este é um problema degenerativo que levará cada vez mais setores da população a ficarem à margem da distribuição da riqueza social.

Ao traçar estudo a respeito da cultura política da sociedade porto-alegrense, Henrique Carlos de Castro, vai buscar na trajetória de exclusão e subordinação os motivos para que os cidadãos não criem vínculos, nem identidades com os espaços, instituições e agentes políticos, criando, inclusive, um sentimento de distanciamento dos interesses coletivos, plurais e cotidianos da política. Em vezes, além do sentimento de afastamento, os cidadãos criam uma espécie de couraça que expelle toda a repulsa a classe política, associada a esquemas de corrupção, com privilégios exclusivos para a elite dominante (CASTRO, 1995).

Outro fator apontado como limitador para a participação é a própria cultura política brasileira. Santos (1993), ao apresentar o seu modelo de “híbrido institucional”, presente nas relações políticas brasileiras, evidencia a existência de uma relação clientelista-paternalista. E é este padrão de relacionamento clientelista que enfraquecerá a participação mais ampla da sociedade. O clientelismo, segundo classifica Edson Nunes (1999), é mais do que uma simples característica da máquina política ou do sistema de organização governamental brasileiro, “é todo um sistema de redes que ocupam o lugar que o estado não ocupa e que não tem presença”. A forma que se dá a organização política, o *habitus* político irá se contrapor aos discursos para a mobilização e participação política.

Costa e Lira (2010) destacam a cultura institucional presente nas instituições políticas como um dos problemas para a não efetivação das ações e obras do PTP pelo governo. De acordo com os autores, a concepção do novo mecanismo de participação popular implementado pelo governo Ana Júlia não substituiu os mecanismos tradicionais que a Administração Pública lança mão para a formatação de programas, projetos e ações que normalmente são inseridos no PPA e efetivados posteriormente pelos órgãos governamentais. Além desta confusão entre as demandas do PTP e as demandas tradicionais, os autores chamam atenção para o fato de que as demandas concebidas pelas estruturas de governo, sem a participação popular, eram bem mais representativas para o governo, conseguindo reverter as ações em satisfação dos eleitores, algo bem próximo da gramática clientelista (NUNES, 1999).

A proposta do PTP não permeou o planejamento governamental como um todo, e como consequência disto acabou não se constituindo como mecanismo básico de elaboração das ações do governo, mas apenas um caminho paralelo, ou complementar, na concepção das ações de políticas, tendo como diferencial o fato de que estas ações foram concebidas de forma democrática, pautada na participação popular, e de forma descentralizada. Este fato acabou gerando uma contradição no bojo do planejamento governamental, pois enquanto as demandas do PTP foram concebidas democraticamente pelos atores sociais, as demais ações constantes do PPA foram concebidas de forma tradicional, ou seja, sem a participação, ingerência e controle popular. Ademais, essas últimas ações eram em quantidade física e em valores monetários bem mais expressivos que as demandas definidas pelo PTP, portanto, bem mais representativas do ponto de vista do plano de governo como um todo (COSTA; LIRA, 2010, p. 19).

As práticas clientelistas e os interesses políticos dos deputados estaduais foram o fator casuístico para que o Poder Legislativo, apesar de aprovar o PPA 2008-2011, apresentassem emendas conflitantes àquelas do PTP.

O discurso que imperou naquele Poder era de que o PTP era uma iniciativa política exclusiva do governo, e que como tal não perpassava e nem interagia com os interesses políticos dos chamados representantes legítimos com assento no Legislativo. Este tipo de conflito voltou novamente a ocorrer no ano seguinte, em 2008, quando o governo submeteu à apreciação da Assembleia Legislativa a proposta de revisão do PPA 2008-2011. Para garantir que novamente as demandas do PTP não fossem alteradas, o

governo teve que aceitar inúmeras emendas parlamentares como demandas idênticas, e agora repetidas, em face do não atendimento das mesmas no ano em curso pelo governo. (COSTA; LIRA, 2010, p. 22).

Ao perceber que o entrosamento direto representante-representado é o canal para que os cidadãos demandem seus interesses específicos, este poderá se tornar até mais custoso para o indivíduo, no entanto, através dele este mesmo indivíduo não enxergará benefícios coletivos, a lógica nesta relação, será o interesse pessoal. Fedozzi (1996) definirá a relação entre a cooptação política e o clientelismo como “o processo pelo qual o estado tenta submeter à sua tutela formas autônomas de participação”. Desta forma, a cooptação política desmobilizará qualquer ação coletiva, mesmo que ela seja capaz de influenciar diretrizes, as políticas e os programas governamentais.

Na tentativa de se impor um processo participativo amplo, é preciso provocar o rompimento com o *habitus* instituído e produzido pela trajetória histórica de exclusão das camadas menos favorecidas economicamente. Para a instalação de organizações participativas que consigam atingir seus objetivos, provocando não só o envolvimento dos cidadãos, mas inserindo seus interesses e desejos para dentro dos núcleos que decidem e produzem as políticas públicas, se faz necessário superar as limitações desmobilizadoras da ação coletiva.

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DEMOCRÁTICO

A problemática da participação popular no processo democrático -evidenciada pelos altos índices de abstencionismo - e a crise da representatividade (BONAVIDES, 2006; MAGALHÃES, 2004) é um tema que muito vem sendo discutido por autores da área das ciências políticas e da comunicação. Segundo Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, na medida em que o sistema político insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, aquela em que os cidadãos são chamados apenas para eleger seus representantes, “menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 42). O arranjo institucional defendido por Schumpeter para se chegar a decisões políticas e administrativas, na visão de ambos os autores, provoca a degradação das práticas democráticas, que se apresenta como uma patologia do sistema democrático liberal. A patologia da participação, tendo em vista os índices de abstencionismo, e a patologia da representação, os cidadãos sentem-se cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Para Mariano Torcal, a degradação das práticas democráticas provoca uma postura de desafeição frente à política, sentimento este que se dissemina entre os cidadãos, “[...] de ineficácia, cinismo, e falta de confiança no processo político, nos políticos e instituições democráticas, gerando distanciamento e alienação, mas não questionando a legitimidade do regime político” (TORCAL, 2000, p. 234).

De acordo com O’Donnel (1998), a usurpação – cooptação das instituições políticas pelo executivo – e a corrupção – vantagens ilícitas de uma autoridade pública, passando por cima dos valores republicanos – também contribuíram para a degradação das práticas democráticas, haja vista ter causado o afastamento da sociedade do processo político, resvalando na crise da representação. Sem a participação dos cidadãos, os eleitos passaram a representar a quem? Mosca (1986) entende que, a partir do momento em que o processo eleitoral se torna finito, o eleito perde contato com o povo e passa a governar com base em seus próprios interesses.

Além do viés mais individualista dos representantes concebido por Mosca, os eleitos também sofrem do que Santos (1987) chama de dilema do governante. De um lado a equidade e de outro a eficiência. Administrar a escassez de recursos para

atender a alta demanda dos representados torna-se um problema para a representação na medida em que vira motivo de descontentamento dos representados.

Analisado como um fenômeno da sociedade contemporânea, a baixa participação na democracia tradicional - quer seja em seu modelo liberal, quer seja no modelo representativo – faz emergir o que muitos autores denominam de terceira onda da democratização, a qual traz em seu escopo a fusão de elementos tanto do modelo liberal quanto do representativo. Neste caso, o novo modelo traz consigo a estima à soberania e da normatização constitucional das relações políticas, que para Schumpeter são as regras do jogo e estão presentes no conceito da democracia liberal. Já do modelo representativo, a terceira onda absorve a valorização da formação da opinião e da vontade pública, bem como na capacidade que os cidadãos têm de participarem ativamente do processo de produção das políticas públicas.

Sob as bases do novo modelo participativo, experiências políticas vêm buscando amarrar o laço dos interesses dos cidadãos frente às ações públicas e para isso estimulam que os grupos minoritários da sociedade, que até então estavam de fora do processo político (a não ser nas chamadas eleitorais), se insiram nas etapas decisórias das ações governamentais.

A nova onda da democratização traria a reconfiguração da representação, superando os limites da mera representação eleitoral e incorpora a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas.

Trata-se de uma reconfiguração, pois conforme destaca Luchmann (2007), a participação acaba por se dar através dos instrumentos de representação, de mediação dos interesses da sociedade.

Visando ao aprimoramento da democracia representativa liberal, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política (LUCHMANN, 2007, p. 142).

Foi preciso incorporar ao modelo da democracia tradicional a participação da população, haja vista que uma série de fatores afastou os cidadãos do cenário político, não se envolvendo mais com assuntos coletivos, privando-se apenas dos interesses individuais. Para Habermas (1983) isso se dá, pois o sistema hegemônico

de democracia liberal não estimula a adesão voluntária direta do cidadão à política. O modelo se estrutura nos procedimentos adotados com o fim de garantir que este processo se efetive.

O importante, portanto, é saber se a participação política promove ou não o desenvolvimento de tendências democráticas. Deve-se considerar que a participação política, além de ser um produto, é também um elemento propulsor do difícil e incerto caminho da humanidade em direção à sua própria emancipação. Com isto, evita-se o perigo de tratá-la como um fator que, ao lado de outros, garante o equilíbrio do sistema e de reduzir democracia a simples regras de um jogo (HABERMAS, 1983, p. 376).

Por perceber que o modelo hegemônico apresentava seus sinais de patologia, a teoria habermasiana trará o elemento da participação social, através da ação comunicativa, através do qual o sistema político constrói novas formas de consenso fundamentadas numa teoria democrática discursiva.

A teoria habermasiana agrega em seu cerne o modelo de deliberação política, o qual seria visto como um atalho para as distâncias entre estado e a sociedade civil. Os cidadãos, de maneira articulada, são chamados a participarem dos espaços públicos de discussão e produção de políticas. As vontades individuais serão consensadas no espaço público, alargando desta forma o sentimento de representação do sistema político.

Michels (1992) entende que a heterogeneidade das vontades individuais, presente nas democracias contemporâneas, não pode se resumir nas mãos de um único representante. Na visão do autor, o sistema político de democracia representativa, ao contrário de dar poderes ao povo – que tem o direito de eleger um representante, retira essa soberania, na medida em que força o eleitor a se submeter às vontades e desejos do representado.

Para Manin, Przeworski e Stokes (2006) a representação poderia ser fortalecida no sistema político na medida em que nele fossem inseridos mecanismos de responsabilização dos representantes e, assim como o voto, para os autores esse poder deve ser institucionalizado de maneira que a sociedade tenha meios de avaliar, monitorar e, se for o caso, punir os políticos ruins que buscam apenas vencer as eleições para aumentarem suas rendas sem ao menos se preocuparem em desenvolver ações de interesse coletivo e de bem-estar social.

Mesmo se as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual. E os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto. Não é possível controlar milhares de metas com um instrumento (MANIM; PREZWORSKI; STOKES, 2006, p. 133-134)

A institucionalização dos mecanismos de responsabilização dos representantes amplia as possibilidades dos grupos minoritários, que no sistema político de democracia representativa, pouco tinham vez e voz, ao passo em que tencionam a relação representantes e oposição. Isso quer dizer que, na medida em que se criam novos mecanismos de responsabilização, fica mais fácil de punir os representantes ruins, dando chance a oposição e a outros grupos políticos de se inserirem no contexto eleitoral.

Neste cenário em busca de suavização da falha de representatividade no modelo da democracia hegemônica, emergirão modelos que buscam fortalecer os laços entre o cidadão e os representantes, a fim de que a sociedade se auto-represente. Surgem as teorias da democracia participativa, que compreendem um governo verdadeiramente democrático a partir da construção direta da sociedade em meio a um processo coletivo de discussão e deliberação pública (LUCHMANN, 2007).

Seguindo esta visão de responsabilização, Macpherson (1978) entende que democracia e participação são conceitos diretamente interligados, mas que para tal relação existir é preciso maior equidade, onde vigore a justiça social, com a representação de governos eleitos compostos por representantes responsáveis e éticos.

Sobre esses valores atribuídos ao representante, Pateman (1992) chama a atenção para a função pedagógica da participação no sistema político, que dependerá da educação de seus membros atuantes e partícipes.

Para Pateman, (1992), a participação é educativa e promove, por um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. Com efeito, a participação conferiria um outro ciclo (virtuoso) ancorado nas relações entre participação cidadã, mudança

da consciência política e redução das desigualdades sociais (MACPHERSON, 1978, apud LUCHMANN, 2007, p. 142).

O processo pedagógico e a responsabilização dos representantes, de acordo com O'Donnel (1991), se dará pelo *accountability*, implicando assim na implantação de uma rede constituída de poderes autônomos com a capacidade de questionar ou até mesmo punir atos impróprios daqueles representantes que, em suas ações, demonstram dificuldades para distinguir o público do privado. Esta rede constituída de poderes está alinhada ao eixo horizontal do *accountability* e refere-se a institucionalização dos mecanismos e ferramentas de responsabilização das autoridades.

Em sua árdua tarefa de tentar traduzir o termo de origem anglo-saxônico, ainda nos idos da década de oitenta, a pesquisadora Anna Maria Campos (1990), destacou que para a Administração Pública brasileira tornar-se *accountable* ela precisa estruturar-se, guardando relações ao sistema democrático para prover a organização dos cidadãos em prol do exercício de controle político do governo; descentralizar e dar transparência ao aparato governamental; e estimular a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes (CAMPOS, 1990).

Na verdade, o termo *accountability* surgiu no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. A “Constituição Cidadã” implementava o princípio democrático no sistema eleitoral brasileiro, baseando-se na ideia da representação popular e trazendo como princípios a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados.

Democratizar a Administração Pública significa converter a cidadania em sujeito direto de seu controle, sendo esta a nossa primeira tese. A segunda é que, para contribuir realmente com a construção da cidadania, a democracia na administração deve voltar-se para o aumento da sua eficiência. O argumento de fundo é que isto se torna possível sob determinadas condições e critérios, o que nos propomos a demonstrar ao longo deste trabalho, tratando, ao mesmo tempo, de contribuir para derrubar alguns dos mitos que gravitam em torno dessas questões (GRAU, 2005, p. 18).

A Constituição de 1988 deu a base legal para o surgimento das estruturas de representação da sociedade. Os conselhos gestores foram o embrião para o desenvolvimento de mecanismos que estimulassem a participação popular para a construção das ações públicas. A partir da promulgação da carta constitucional,

emergiram, na democracia brasileira, as instituições para a responsabilização dos representantes da sociedade.

O elemento que distingue da melhor forma os modelos participativos daquele em que se tem a democracia como um procedimento, das normas do jogo democrático; é a perspectiva participativa, levando e institucionalizando nos espaços públicos não apenas a participação cidadã, que rompe com a concepção tecnoburocrática de administração, mas também a responsabilização dos agentes políticos.

A ênfase na deliberação pública, que passa a interferir no processo de desenvolvimento das ações políticas, dá margem ao cidadão para que este possa atuar mais diretamente na definição das políticas, acompanhando o trabalho do poder público e sabendo de que forma e como cobrá-lo para que as ações públicas venham a atender suas demandas individuais ou coletivas.

Através da participação ativa dos cidadãos, passa a ser possível indicar e delegar, por exemplo, ações prioritárias para as áreas de saúde e educação. O planejamento público se amplia, extrapolando os limites dos órgãos públicos, passando a ser conhecido pela sociedade. Através dessa participação direta e ativa, a sociedade passou a ter elementos para cobrar pela efetivação das ações públicas.

A participação social, diferente da concepção da democracia hegemônica, que defende solução homogênea para problemas coletivos pela gestão burocrática, passa – na visão de autores como Sabel (1997), a ser vista como solução para os problemas de gestão. Isto porque o conhecimento de cada um dos atores sociais do cotidiano das cidades será visto como um elemento central que não será absorvido pelas burocracias para soluções de problemas de gestão.

[...] torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas sociais, ambiental ou cultural (SABEL, 1999 apud SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 48).

A descentralização da burocracia, além de trazer o conhecimento da sociedade para dentro do processo de produção de políticas, dará maior celeridade nas decisões, além de possibilitar a expansão do grau de transparência. Isso pode ser explicado, já que a implementação de mecanismos alternativos de responsabilização torna freqüente o monitoramento do governo, não se limitando ao

processo eleitoral e possibilita o exercício direto das ações governamentais por seus eleitores, sem para isso ser submetido ao crivo da tecnocracia instaurada pela burocracia, haja vista que o governo se tornou a representação direta e legítima de toda a sociedade e não só do seu quadro burocrático. Esse controle, segundo Luchmann (2007), passa a ser desempenhado por meio das instituições criadas pela democracia participativa.

2.1 O OP COMO EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

No final da década de 80, com a abertura política e a promulgação da Constituição de 1988, emergiu no Brasil a experiência de um mecanismo para fortalecer a participação popular nas decisões políticas. Em Porto Alegre, após a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na eleição para a Prefeitura Municipal daquele mesmo ano, a nova administração pública implantou o Orçamento Participativo (OP) e que, segundo Marquetti (2003), apresentava como características fundamentais: democracia, equidade, solidariedade e eficiência. O OP viria, portanto, reduzir os impactos gerados pelo dilema do governante.

Na definição de Santos (2002), o Orçamento Participativo:

É um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder (SANTOS, 2002b, p. 512).

Diferente dos conselhos gestores, o Orçamento Participativo ampliava a participação, já que permitia à sociedade o acesso ao orçamento municipal, delegando e indicando prioridades nas ações públicas. Outro fator importante que diferencia os dois mecanismos de participação é a maneira de estímulo da sociedade para se fazer presente no processo de criação ou priorização de ações públicas. Os conselhos gestores por terem o amparo da legislação federal, se constituíram em mecanismos legais de participação. Segundo Luchmann (2007), estas meras estruturas governamentais adicionais não seguem o padrão de

mobilização do Orçamento Participativo, tido como uma ação do programa de governo e implementado por decisão do governante.

Não é possível afirmar que todos os participantes do OP aderiram ao mecanismo de participação por livre e espontânea vontade. Se assim o fosse, estaríamos ignorando o poder de cooptação que os governantes têm diante dos representados. Dagnino (2004) alerta, inclusive, que, apesar da disposição governamental em aderir as práticas participativas, a jovialidade dos mecanismos de participação democrática é causa para a incapacidade destes desempenharem com clareza o seu papel, o que resulta numa perversidade da abertura democrática. Perversidade, pois o processo de participação, ao invés em dar voz à população, pode ter como finalidade servir aos interesses consolidados do estado, através da cooptação dos mecanismos de participação que para a autora ainda não são sólidos.

Quer seja um mecanismo de cooptação ou de participação, o OP se consolida numa teia de estruturas de espaços participativos nos mais variados níveis de importância: por meio das assembleias regionais e temáticas; dos fóruns de delegados e da composição do Conselho do Orçamento Participativo.

A participação direta e irrestrita da população se estabelece no primeiro grau de institucionalização, nas assembleias do OP. Como uma espécie de arena, as assembleias reúnem os cidadãos e representantes diretos da sociedade que irão neste primeiro momento conhecer a proposta da Administração Pública para a elaboração do orçamento, bem como eleger os representantes que irão compor o fórum de delegados regionais e temáticos.

A indicação dos critérios para a priorização das demandas e a definição da estrutura organizacional do OP se dará através do fórum de delegados, os quais foram escolhidos diretamente pela população e que, por sua vez, indicarão os seus representantes para o Conselho do Orçamento Participativo. Este grau intermediário da institucionalização apresenta alta relevância para o mecanismo de participação, pois serão os delegados que definirão o conjunto de prioridades que servirá como base para a atuação dos conselheiros.

Na estrutura do OP, o Conselho do Orçamento Participativo – com base na indicação dos critérios definidos pelos delegados – discutirá a distribuição dos recursos previstos no orçamento, além de fiscalizar a atuação da Administração Pública.

O orçamento participativo promovido pela Prefeitura de Porto Alegre é uma forma de Administração Pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases de preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento (SANTOS, 2002b, p. 466).

A partir dessa experiência em Porto Alegre começaram a surgir os diversos modelos de OP, forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa (AVRITZER, 2007), que proporcionavam aos cidadãos o direito de determinar a priorização e distribuição de parte significativa dos recursos públicos das Administrações Públicas Municipais.

Marquetti (2002) chegou a comprovar em estudo que, através do OP, as ações das prefeituras conseguiram chegar a um número maior de bairros do município, descentralizando a gestão. Isso porque, quando os atores sociais são devidamente munidos da capacidade de deliberação, conseguem identificar lacunas distributivas na sociedade e agir no sentido de corrigi-las, expandindo a oferta de bens e serviços públicos, bem como contribuindo para uma mudança na composição das despesas da administração centralizada após a implementação do OP. “Pode-se concluir que o OP funcionou como um poderoso instrumento de distribuição de renda, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante” (MARQUETTI, 2002).

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO NO PARÁ

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao mais alto posto do executivo do Governo do Estado do Pará, a nova gestão estadual – tendo a frente a então governadora Ana Júlia Carepa – começou a desenvolver a sua proposta de governo, que pregava um governo participativo e democrático. Alguns autores (GENRO; SOUZA, 1998; BAIERLE, 2000; SILVA 2001; SANTOS, 2002) sugerem um estreitamento entre as experiências do OP com o PT. O governo de Ana Júlia Carepa, por meio do mecanismo de participação popular, buscava estruturar a

inserção dos cidadãos no processo político, alargando a democracia participativa, até então uma novidade em nível estadual⁴.

Dando início a um amplo processo de planejamento territorial, o qual levava em consideração a garantia da participação popular na definição das políticas públicas e a fiscalização e o monitoramento das obras e serviços indicados pela população, o Governo Ana Júlia implantou, em 2007, o Planejamento Territorial Participativo (PTP). O processo de envolvimento da sociedade para a decisão política de ações do Governo Estadual contou com mais de 80 mil pessoas e se constituiu como parte do Plano Plurianual 2008-2011⁵ do Estado do Pará.

A proposta do PTP vinha ao encontro do discurso apresentado pela então candidata Ana Júlia Carepa na corrida ao Governo do Estado. Em dissonância as práticas centralizadoras do governo tucano no Pará⁶, a candidata alertava para a importância de levar as ações públicas para todas as regiões do estado, descentralizando-as. Ao afirmar que as regiões do estado possuíam características e necessidades distintas, o discurso da petista focava no respeito às especificidades econômicas, ambientais, sociais e institucionais do espaço de intervenção.

Através do PTP, o governo garantiu aos cidadãos que indicassem quais seriam as ações prioritárias para compor o programa de governo do Estado do Pará.

Assim como o OP, o mecanismo de participação do governo paraense estruturou a democracia participativa em três níveis e considerou o território do

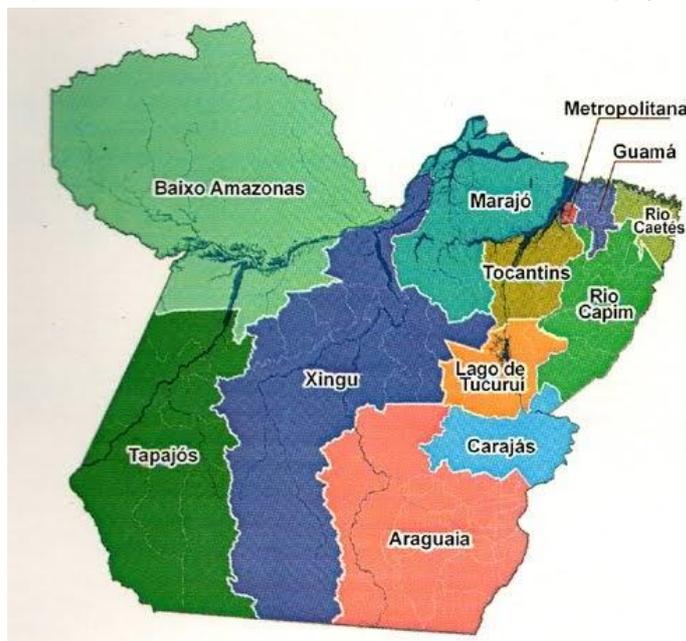
⁴ O município de Belém, capital do Pará, já experimentou mecanismos de democracia participativa. Em 1997, o então prefeito Edmilson Rodrigues (PSOL), que naquele tempo fazia parte quadro político do PT, deu início ao Orçamento Participativo (OP). A partir do final de 1998, o OP foi reformulado dando origem ao Congresso da Cidade. O OP apresentava limitações de participação popular nas decisões governamentais. O mecanismo de participação implementado pelo governo de Edmilson Rodrigues não possibilitava um debate mais amplo acerca da composição dos recursos e de outras áreas orçamentárias (FARIAS, 2004). Na tentativa de superar a restrição da participação na decisão dos gastos com o pessoal e com grandes projetos, a Prefeitura Municipal de Belém introduziu o Congresso da Cidade.

⁵ O Plano Plurianual “Construindo um Pará de Todos e Todas”, para o quadriênio 2008-2011, previa recursos na ordem de R\$ 31 bilhões, para 70 Programas, sendo: 46 finalísticos; 23 de apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado; e 01 de apoio administrativo. De acordo com o documento “Orientação Estratégica do Plano Plurianual 2008-2011”, o total de recursos previstos foram oriundos das receitas: do tesouro Nacional (83,78%); Convênios Contratados (5,25%); Recursos Próprios das Estatais (3,96%); Operações de Crédito (3,02%); Recursos de Parceria (2,98%) e Recursos a Negociar (1%).

⁶ Por 12 anos consecutivos (Almir Gabriel 1995-2002 e Simão Jatene 2003-2006), o PSDB governou o Estado do Pará. Com a execução de obras concentradas na capital, a gestão tucana foi definida pelos seus opositores e por grande parte dos paraenses do interior como uma administração centralizadora. (MATTOS, 2009; CAMPOS, 2005)

Estado do Pará⁷ em 12 Regiões de Integração (Baixo Amazonas, Tapajós, Marajó, Xingu, Araguaia, Carajás, Lago de Tucuruí, Tocantins, Metropolitana, Guamá, Rio Caetés e Rio Capim), compreendendo, desta forma, as especificidades econômicas, ambientais, sociais e espaciais.

Figura 1 - Mapa do Pará dividido em 12 Regiões de Integração



Fonte: Orientação estratégica do Governo (SEPOF-PA)

A divisão do estado em 12 Regiões de Integração para fins de planejamento das ações públicas vai de encontro à teoria de Desenvolvimento Econômico e Processo de Causação Circular Cumulativa, desenhada pelo economista Gunnar Myrdal.

De acordo com Myrdal (1957), para o desenvolvimento das regiões mais periféricas, é preciso que o estado assuma várias funções, a fim de intervir no sistema de causação cumulativa, entendendo as especificidades das regiões e estimulando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população residente nas áreas subdesenvolvidas ou aquelas estagnadas no processo econômico. Para isso, Myrdal entende serem necessárias medidas para compensar os efeitos de polarização do comércio inter-regional, para incentivar o investimento, influenciar a alocação do capital nas diversas regiões que compõe o território estadual. O autor cita como as medidas de interferência do estado, melhorias na

⁷ De acordo com IBGE, o Pará compreende uma dimensão de 1.247.950,003 km², equivalente a 14,66% do território nacional e é composto por 144 municípios.

infraestrutura local, estímulo a instalação de novas plantas industriais, o aumento da capacidade produtiva da agricultura, bem como nas áreas de atuação como saúde, educação e segurança.

O estado, conforme a teoria de Myrdal, teria então que proporcionar o ambiente favorável para o desenvolvimento das regiões periféricas. Nesta concepção, o governo estadual chamou a participação dos cidadãos, os quais vivenciam a rotina das cidades os seus problemas corriqueiros, estimulando-os a colaborar com a Administração Pública para atender as demandas e desenvolver o Pará.

O modelo de participação foi construído com base na concepção de gestão democrática e radicalmente participativa que norteia o Planejamento Territorial Participativo / PTP que tem como premissa a gestão transparente, em suas ações, e democrática, em seus mecanismos de diálogo com a sociedade. Por isso, este modelo impõe uma nova cultura de gestão do estado com controle social e concretizada na integração territorial do Pará, em torno da democratização do debate acerca de um novo modelo de desenvolvimento que respeita a diversidade socioambiental das macros e microrregiões nas quais suas populações exerçam sua cidadania de forma livre e democrática, empoderando-se socialmente como atores que se realizam na arena pública da participação popular (PARÁ, 2007, p. 1).

Costa e Lira (2010) dirão que o desenvolvimento de uma região é promovido pela participação dos agentes de uma sociedade que tem uma cultura, formas e mecanismos próprios de organização, conjunto este que dá origem a formas específicas de organizações e instituições peculiares de cada um dos territórios que compuserem a unidade federativa.

Desta maneira, qualquer tentativa de superação do subdesenvolvimento deve estar assentada num projeto político, fundado em percuciente conhecimento da realidade e esposado por amplos segmentos sociais, que aumente o poder regulador das atividades econômicas, única forma de colocá-las a serviço da satisfação das necessidades sociais legitimamente conhecidas, e capaz de romper com o quadro de dependência estrutural de uma economia periférica (COSTA; LIRA, 2010, p. 8).

Nesta perspectiva do desenvolvimento de uma região e o envolvimento da sociedade no processo decisório das ações públicas, o governo Ana Júlia apresentará o Planejamento Territorial Participativo (PTP), considerando as especificidades dos territórios ao propor a descentralização das políticas pelo vasto Estado do Pará.

2.2.1 Estrutura do PTP: partindo dos princípios do OP

O novo modelo de desenvolvimento, proposto pelo governo petista através do PTP, seguiu princípios semelhantes daqueles verificados na experiência portoalegrense do Orçamento Participativo. Através da deliberação popular nas assembleias, o mecanismo de participação paraense permitia a co-gestão das políticas públicas e abria maiores oportunidades para a inclusão social dos segmentos sociais vulneráveis. O OP do Estado do Pará trabalhará nesse sentido e buscará incentivar e fortalecer a participação de pessoas vinculadas a todos os grupos sociais (SEPOF, 2007).

A inclusão social oportunizada pelo PTP também trazia o princípio do controle social, pretendendo facilitar o acesso às informações sobre a execução orçamentária estadual. No entanto, o mecanismo de participação paraense extrapolou os limites do orçamento anual, colaborando para a construção do Plano Plurianual (PPA).

A estruturação do PTP se deu em três níveis: a fase das Plenárias Públicas Regionais (PPR), a fase das Assembleias Públicas Municipais (APM) e a implementação dos conselhos regionais e estadual.

A primeira etapa, a das PPR, foi o momento das plenárias públicas nas sedes das 12 Regiões de Integração. Esta fase foi o palco para que os participantes das assembleias indicassem os três macro-objetivos do governo (Qualidade de Vida para Todas e Todos; Inovação para o Desenvolvimento através de Políticas Públicas de Incentivos para atração do capital externo; e Gestão Participativa, Descentralizada de Valorização e respeito aos Servidores Públicos). Para chegar aos macro-objetivos - após a apresentação do que o novo governo se propunha -, foram distribuídas cédulas para a escolha dos três temas entre os sete apresentados.

De acordo com o Manual de Revisão do PPA 2008-2011, o Macro-Objetivo 1, Qualidade de Vida para Todas e Todos, previa ações para melhorar a qualidade do ensino público e valorizar os profissionais de educação; promover o desenvolvimento social, combatendo a fome e a miséria no estado; promover o acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde pública; reduzir o déficit habitacional; melhorar o acesso da população ao saneamento; melhorar as condições de acessibilidade e mobilidade entre os municípios; valorizar o esporte e

o lazer; ampliar o acesso à inclusão social; combater as desigualdades sociais, a violência e promover a garantia dos direitos humanos; promover a igualdade étnica e racial; combater o tráfico de seres humanos, o trabalho infantil, a exploração sexual infanto-juvenil e o trabalho escravo; ampliar, qualificar, aperfeiçoar e fortalecer as Instituições de Segurança Pública; dentre outras ações governamentais para dar melhores condições de vida aos paraenses.

O Macro-Objetivo 2, Inovação para o Desenvolvimento através de Políticas Públicas de Incentivos para atração do capital externo, previa entre suas ações: implementar e fortalecer o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação; coordenar o processo de expansão do setor agropecuário exportador; garantir o apoio à expansão do setor de pesca e aquicultura; implementar uma política industrial competitiva e articulada; ampliar os efeitos positivos da mineração; fortalecer a população e a produção familiar rural; ampliar, apoiar e fortalecer a atuação junto às micro, pequenas e médias empresas urbanas e rurais; promover o ordenamento territorial, bem como tantas outras atividades inovadoras com foco no desenvolvimento estadual.

O Macro-Objetivo 3, Gestão Participativa, Descentralizada de Valorização e respeito aos Servidores Públicos, listava ações como: garantir a responsabilidade fiscal; fortalecer a integração regional; valorizar a identidade do Pará; garantir o pleno funcionamento dos órgãos e Poderes integrantes do Sistema de Justiça; descentralizar a gestão pública estadual; comprometer-se com a transparência da gestão pública; estabelecer uma política de comunicação social; melhorar a qualidade dos projetos e das obras; dentre tantas outras ações que focam na gestão.

Estes três macro-objetivos, com sua série de ações governamentais, serviram como base para a construção da matriz do PPA 2008-2011.

O balanço dos Programas definidos no PPA reforçou a ideia do governo Ana Júlia Carepa como uma gestão focada nas políticas de inclusão social, isto porque o maior volume de recursos destinados aos Programas Finalísticos do Poder Executivo estavam alocados nas ações que trabalham as áreas de educação, saúde, defesa social, assistência, trabalho e renda, as quais somavam 54% de todo o recurso previsto no PPA 2008-2011.

Gráfico 1 - Divisão dos recursos previstos no PPA

Fonte: Orientação estratégica do Governo (SEPOF/DIPLAN-PA)

Além dos macro-objetivos, as PPR identificaram as principais demandas de cada uma das 12 Regiões de Integração. Saúde Pública e Gestão participativa e descentralizada⁸ foram as demandas mais frequentes nas assembleias.

Quadro 1 - Resultado das 12 Plenárias Públicas Regionais

Região de Integração	Local da plenária	Data da plenária	Número de participantes	Principal demanda
Tocantins	Abaetetuba	22.04.2007	1.974	Educação
Guamá	Castanhal	24.04.2007	2.128	Qualidade de vida
Rio Caeté	Capanema	26.04.2007	4.006	Saúde pública
Lago de Tucuruí	Tucuruí	27.04.2007	1.736	Saúde pública
Marajó	Breves	28.04.2007	2.114	Educação
Rio Capim	Paragominas	03.05.2007	5.267	Agricultura familiar
Tapajós	Itaituba	04.05.2007	2.065	Gestão participativa e descentralizada
Xingu	Altamira	05.05.2007	4.210	Saúde pública
Baixo Amazonas	Santarém	08.05.2007	4.158	Agricultura familiar
Araguaia	Conceição do Araguaia	10.05.2007	4.327	Gestão participativa e descentralizada
Carajás	Marabá	12.05.2007	4.038	Gestão participativa e descentralizada
Metropolitana	Belém	19.05.2007	5.445	Fortalecimento das micro e pequenas empresas.

Fonte: Superintendência do PTP (SEPTP/SEPOF-PA)

⁸ Envolve ações nas áreas de responsabilidade fiscal, integração regional, participação popular, valorização da identidade do Pará, relação de respeito junto aos servidores públicos estadual, descentralização da gestão pública estadual, controle social sob os gastos do governo, qualidade nos projetos e execução das obras e fiscalização na prestação de serviços.

Definidos os macro-objetivos e as principais áreas demandadas por cada uma das 12 Regiões de Integração, o PTP atingiu o nível municipal, realizando Assembleias públicas nos 143 municípios⁹ do estado. Esta etapa intermediária do processo do PTP, assim como o OP, foi fundamental para a estruturação do mecanismo de participação. No espaço das APM é que foram eleitos os representantes da sociedade para compor os 12 conselhos regionais, além de definir as três prioridades de cada município, monitoradas em fase posterior pelos 3.623 conselheiros.

A fim de estimular que os participantes indicassem as ações prioritárias para serem executadas em cada um dos municípios paraenses, o governo organizou metodologicamente as APM, reservando o primeiro momento para apresentar as projeções da gestão pública estadual ao desenvolvimento do estado, informando, inclusive, como as demandas do PTP seriam incorporadas no PPA. Após a fase das projeções, os participantes das APM foram divididos em grupos temáticos para debater e levantar as necessidades dos municípios.

A 2ª etapa do PTP ocorreu em julho com a realização de 143 Assembleias Públicas Municipais, ou seja, em todos os municípios do Estado do Pará. Estas APM foram abertas a população e tiveram dois objetivos: definir, tendo como base as diretrizes do planejamento regional do governo, as três prioridades que os municípios encaminhariam aos Conselhos Regionais do PTP e eleger os (as) Conselheiros (as), bem como seus suplentes, que iriam representar a sociedade civil dos municípios nos Conselhos Regionais. (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2007, p. 2).

Concluída a fase das discussões temáticas, foi eleito um representante de cada grupo para apresentar a todos os participantes, reunidos novamente no mesmo espaço da assembleia, o que havia sido definido pelo grupo temático como ação prioritária para o município. Com a defesa das prioridades por cada representante do grupo, foram distribuídas cédulas para todos os participantes para que eles elencassem as três maiores demandas por obras/serviços para que a Administração Pública executasse no município.

⁹ No momento da realização das APM ainda não havia sido criado Mojuí dos Campos, o centésimo quadragésimo quarto município, declarado emancipado de Santarém apenas em 2010.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Para estimular a participação popular e valorizar o interesse dos cidadãos pela coisa pública, autores como Bonavides (2003) ajudarão a definir a concepção de democracia participativa. Em seu livro *Teoria da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)*, Paulo Bonavides conceituará a democracia como “forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo” (BONAVIDES, 1993, p.13).

A valorização dos interesses públicos por parte dos cidadãos comuns, como constatou Tocqueville ainda no século XIX, se dá através de mecanismos de descentralização política. Esta descentralização, como verificou o autor ao se deparar com o Novo Mundo, se dava por meio das associações livres que, ao inserirem o cidadão comum na política, fazia com que este se orgulhasse de poder contribuir com os efeitos positivos sentidos por toda a sociedade, lutando por seus interesses pessoais e coletivos em associações civis e políticas.

Nos Estados Unidos, a pátria faz-se sentir por toda parte. É objeto de anseios desde a aldeia até a União inteira. O habitante liga-se a cada um dos interesses de seu país como aos seus próprios. Glorifica-se na glória da nação; no triunfo que ela obtém, julga reconhecer a sua própria obra e nela se eleva; rejubila-se com a prosperidade geral da qual tira proveito. Tem por sua pátria um sentimento análogo àquele que experimentamos pela família, e é ainda por uma espécie de egoísmo que se interessa pelo estado (TOCQUEVILLE, 1987, p. 389).

Bernardo Manin (1995) enxerga os ideais de Tocqueville no atual modelo do governo representativo. Para Manin, ao trazer o cidadão ao centro da política dá a ele grande importância na estruturação do “governo de partido”.

Como o governo representativo se fundamenta em eleições *repetidas*, o povo tem condições de exercer uma certa influência sobre as decisões do governo: pode, por exemplo, destituir os representantes cuja orientação não lhe agrada. Por outro lado, o governo representativo pode ser um governo de elites, mas cabe aos cidadãos comuns decidir *que* elite vai exercer o poder (MANIN, 1995, p. 8-9).

As eleições aproximam governantes e governados, pondo fim ao poder conferido pelo direito divino e criando maior identidade social e cultural entre representantes e representados. Na visão de Manin, o modelo transpõe o ideal de autogoverno, “do povo governando a si mesmo”, no entanto, não deve ser confundido como forma indireta de soberania popular, haja vista que no sistema representativo os eleitos não têm obrigação de realizarem as vontades dos eleitores. Manin dirá que “a diferença entre governo representativo e governo do povo pelo povo não está na existência de um corpo específico de delegados, mas na ausência de mandatos imperativos” (MANIN, 1995).

No entanto, na tentativa de reduzir o conflito social e ampliar a tolerância, a administração da governadora Ana Júlia Carepa criou meios para democratizar o acesso dos representados à política. Por meio do PTP, o governo petista permitia aos governados tornar público seus desejos e vontades, sem restringir a participação popular no processo de formulação das políticas.

Dahl (2005), em seu modelo poliárquico, dirá que ao ampliar a participação e, conseqüentemente, a tolerância, o governo amplia seu nível de segurança, caminhando assim para um sistema de garantias mútuas e com alto grau de contestação e participação. De um lado o governo garante a estabilidade política ao reduzir o conflito social e de outro lado, os governados tem garantida a participação, o acesso às estruturas políticas.

Analisando os escritos de *After the Revolution*, de Dahl, Wanderley Guilherme dos Santos (1998) dirá que o estímulo à participação dos diversos grupos sociais, “freia a radicalização dos conflitos e garante a vigência do axioma de que a institucionalização poliárquica resulta do saldo favorável da tolerância em face dos custos da coerção de persuasões diferentes”.

Buscando a estabilidade política, o governo petista incluiu a participação e a gestão democrática como diretriz de sua administração, institucionalizando e estimulando a presença atuante da sociedade civil. As primeiras fases do PTP levaram o governo até as 12 Regiões de Integração e aos 143 municípios, escutando e registrando as prioridades definidas pela sociedade, no entanto, para que aquele modelo tivesse continuidade e pudesse ser aplicado junto as ações pensadas pela gestão para o Novo Modelo de Desenvolvimento proposto pelo governo Ana Júlia, foram criados os 12 Conselhos Regionais e o Conselho Estadual do PTP.

Através da participação popular o governo pretendia o aumento do nível de controle da sociedade. Carole Pateman (1992) ressalta a definição de Rousseau sobre a inter-relação entre a participação e o controle social.

Tanto a sensação de liberdade do indivíduo quanto sua liberdade efetiva aumentam por sua participação na tomada de decisões, porque tal participação dá a ele um grau bem real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive. Caso seja necessário um sistema indireto, argumenta também Rousseau, a liberdade exigiria que o indivíduo exercesse uma boa dose de controle sobre os que executam as leis e sobre os representantes (PATEMAN, 1992, p. 40).

O controle social sobre as ações governamentais sugere uma efetiva participação da sociedade no monitoramento, acompanhamento e informação daquilo que vem sendo realizado pela gestão pública na execução das prioridades eleitas no PTP. Isso quer dizer que para o controle das ações públicas, é primaz que existam instrumentos prévios e posteriores para a avaliação das obras e serviços do governo.

Como afirma Dagnino (2002), a criação de novos mecanismos de participação popular é a melhor forma de estimular a cidadania e o envolvimento da sociedade no processo político. A autora avalia que a o retorno às instituições formais básicas da democracia não mostram capazes de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais. Na direção de criar novas estruturas para estimular a participação, foi que o governo do Estado do Pará instalou os 12 Conselhos Regionais e o Conselho Estadual do PTP.

3.1 OS 12 CONSELHOS REGIONAIS E O CONSELHO ESTADUAL

Para estruturar a participação popular no processo pós-delegação de prioridades, o governo do estado instalou, em agosto de 2007, os Conselhos Regionais do PTP. A participação popular, juntamente com a tentativa de implantar uma nova cultura gerencial para o alcance da eficiência e justiça social; a garantia de ampliação da legitimidade do estado; e a busca pela governabilidade, compunham os quatro principais objetivos do novo modelo de gestão, o PTP, o qual era apresentado pelo Governo do Estado como a ferramenta “que tinha por finalidade consolidar a democracia do estado, através da participação popular, da

gestão descentralizada e do empoderamento dos sujeitos, integrando os atores sociais nas decisões governamentais” (COSTA; LIRA, 2010, p. 11).

Na direção de ampliar a participação e empoderar os sujeitos, foram criados 12 conselhos, um para cada região de integração. Estas estruturas garantiriam aos representantes populares o acompanhamento e monitoramento das ações retiradas do PTP e inseridas no PPA 2008-2011. Teriam assento junto aos conselhos, os participantes das Assembleias Públicas Municipais (APMs). A metodologia para definir o número de cadeiras de cada conselho foi diretamente proporcional ao número de participantes das APMs. Para cada dez participantes, seria eleito um conselheiro para representar o município no CR- PTP. A escolha dos representantes se deu de maneira aleatória, definida pelos próprios líderes populares.

Além dos representantes eleitos diretamente pela sociedade civil organizada, os CR-PTP também asseguraram assento aos vereadores e prefeitos municipais. O líder do executivo municipal e um representante da Câmara de Vereadores também se tornavam conselheiros natos dos seus respectivos municípios.

A fase de instalação dos Conselhos Regionais se deu logo após a realização das 143 APMs, em julho de 2007. Ao todo, foi contabilizada a presença de 40.782 participantes, dos quais foram eleitos 3.696 foram eleitos conselheiros. No total, os 12 Conselhos Regionais do PTP asseguraram assento a 3983 pessoas, isto porque somaram-se os 286 conselheiros natos (prefeitos e um vereador de cada Câmara Municipal).

Quadro 2 - Número de participantes e de conselheiros eleitos nas APMs

REGIÃO	Nº DE PART. APMs	CONSELHEIROS(AS)		
		ELEITOS	NATOS	TOTAL
Araguaia	3718	404	30	434
Baixo Amazonas	2703	287	24	311
Carajás	3308	356	24	381
Guamá	4423	256	36	292
Lago de Tucuruí	2378	251	14	265
Marajó	2693	301	32	333
Metropolitana	4250	223	10	233
Rio Caeté	4679	263	30	293
Rio Capim	6167	649	32	681
Tapajós	929	110	12	122
Tocantins	4142	436	22	458
Xingu	1392	160	20	180
TOTAL GERAL	40782	3696	286	3983

Fonte: Coordenação de Sistematização Pesquisa e Memória/PTP/SEPOF-PA

Até pela massiva participação de líderes populares (conforme Quadro 2) a composição dos CR-PTP levou para o centro das novas estruturas representantes de movimentos sociais e populares, trabalhadores e entidades do terceiro setor. Outros representantes da sociedade também tiveram espaço nos conselhos, no entanto, em menor parcela se comparada a participação da camada da sociedade que tinha mais dificuldades para acessar as estruturas de governo.

[...] percebemos que a participação mais expressiva foram os movimentos sociais e populares, o que já era de se esperar, visto a realidade política e social que se encontrara o Pará, com as devidas dificuldades da participação dos setores não-organizados nas decisões de políticas públicas. Considere-se que pela primeira vez na história do Pará, o governo convocava a população para contribuir e discutir o seu Planejamento Plurianual para sua gestão. (OLIVEIRA, 2009, p. 18).

De acordo com a historiadora Marcelle Oliveira, ex-assessora de planejamento do PTP, naquele momento a nova forma de gestão descentralizada, focada na participação popular, havia conseguido seu objetivo em promover a inclusão social e inserir as práticas dos atores sociais na lógica da política de desenvolvimento pensada para o Estado do Pará.

Quadro 3 - Estratificação por segmentos sociais dos participantes das APMs

(%) Participação	SEGMENTOS SOCIAIS
30	Movimentos sociais e populares – associações comunitárias ou de moradores; movimentos por moradia, movimentos de luta por terra, movimentos estudantis, ambientais, organizações religiosas, culturais, esportivas, gênero, geração, etnias e orientação sexual, etc.
20	Trabalhadores – entidades sindicais de trabalhadores do setor público e privado.
20	Empresários – entidades de qualquer porte, associações e cooperativas de produtores, representativas do empresariado local.
10	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa – entidades representativas de associações de profissionais autônomos, profissionais representantes de entidades de ensino ou pesquisa.
10	Organizações Não Governamentais – entidades do terceiro setor.
10	Pessoas físicas - que não integram organizações da sociedade civil.

Fonte: Coordenação de Sistematização Pesquisa e Memória/PTP/SEPOF-PA

Ao trazer as lideranças populares para dentro do processo de definição de algumas ações do governo estadual, a gestão petista rompe com a teoria schumpeteriana que chama atenção para o não envolvimento da massa eleitoral. Para Schumpeter, a maioria dos indivíduos tem sua participação limitada no processo eleitoral, na escolha dos representantes políticos. O autor via com certa temeridade a introdução dos “cidadãos médios” no dia a dia da vida pública. Segundo o autor, esta parcela mediana da sociedade não possuía certas exigências básicas para o bom funcionamento da democracia. “[...] a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja um estouro de boiada” (SCHUMPETER, 1984, p. 353).

Munidos ou não das exigências básicas, sabe-se que representantes de movimentos populares, trabalhadores e entidades do terceiro setor se fizeram presente no processo do PTP e, nesta etapa da institucionalização da participação popular, foram absorvidos pelo governo nas estruturas dos CR-PTP. O principal papel dos conselheiros seria fiscalizar e monitorar o andamento das obras e serviços demandados pelos demais participantes do PTP e executados pelo poder público estadual.

A definição das prioridades para cada região de integração também era uma das funções dos CR-PTP. Os debates e a eleição das prioridades aconteciam nas reuniões dos conselhos, realizadas meses depois da implantação destas estruturas. Nas reuniões, também foram retirados os representantes de cada um dos 12 conselhos para fazerem parte do Conselho Estadual do PTP, estrutura máxima de representação e que tinha como presidente a governadora do estado, Ana Júlia Carepa. Além da chefe do executivo, o Conselho Estadual garantiu assento a um representante da Assembleia Legislativa do Estado, dezoito representantes do Governo do Estado, nomeados pela governadora, três representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito estadual, e oitenta e quatro conselheiros eleitos durante as reuniões dos Conselhos Regionais, totalizando 114 representantes diretos nas estruturas de participação popular criada para dar andamento as demandas do PTP.

O Conselho Estadual do PTP é o órgão de proposição das políticas públicas que nortearão a ação governamental no Estado do Pará, contribuindo para a formulação do Plano de Desenvolvimento do Estado do Pará, definindo as prioridades, dentre as ações definidas nos Conselhos Regionais, que comporão o PPA 2008-2011 e o Orçamento Anual, debatendo e atualizando as diretrizes básicas do

planejamento das Regiões de Integração Regional ao mesmo tempo em que acompanhará e fiscalizará a implementação do Plano de Desenvolvimento do Pará (PARÁ, 2007, p. 4).

Alguns meses após institucionalizar a participação popular, em janeiro de 2008, foi realizada a segunda reunião do Conselho Estadual do PTP onde foram apresentadas as 429 ações eleitas pelas APMs. De acordo com o então secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças (Sepof), José Júlio Lima (2010), o PTP foi uma eficiente ferramenta de gestão que contribuiu para a elaboração do PPA, haja vista que 73% de todas as demandas eleitas nas Plenárias Públicas Regionais e nas APMs constaram no Plano Plurianual 2008-2011, o qual, até mesmo pela forma “inédita” que foi concebido, ganhou o título Construindo o Pará de Todas e Todos. “Pode-se afirmar que as experiências das plenárias públicas constituíram um aprendizado inédito para o governo, uma lição para o secretariado estadual envolvido num esforço inédito de interlocução”. (LIMA, 2010, p. 172).

Além da apresentação das demandas eleitas pelas APMs, a segunda reunião do Conselho Estadual iniciou o treinamento dos conselheiros. Através da realização do 1º Seminário de Formação de Conselheiros, os novos representantes da sociedade, saídos dos movimentos populares, da classe trabalhadora e de ONGs, puderam conhecer as experiências da participação popular desde a década de oitenta até os dias atuais, experimentadas em todo o mundo.

Pelo ineditismo da iniciativa do governo, era indispensável um treinamento aos participantes diretos das estruturas criadas pela gestão petista, pois como bem ressalta Tatagiba (2002), a defasagem de conhecimentos técnicos relativos à sua área de atuação por parte dos conselheiros poderia se consolidar como um entrave ao bom funcionamento daquelas estruturas e possivelmente frustraria os planos de descentralização da gestão, como se propunha o governo Ana Júlia Carepa.

O trabalho desenvolvido nos conselhos gestores muitas vezes é prejudicado por fatores que podem alterar o equilíbrio necessário ao processo decisório entre sociedade e governo; os principais são: dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade; a relação conselheiro-entidade; a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções, entre outros (TATAGIBA, 2002, p. 57).

Além de repassar as experiências de participação popular, a segunda reunião do Conselho Estadual também apresentou o site do PTP e do Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados – eCar PTP, que já vinha sido

pensado para possibilitar o canal direto do conselheiro, situado nas regiões mais remotas do estado com a gestão governamental.

3.2 O E-CAR PTP

A participação dos conselheiros havia sido institucionalizada com a criação dos Conselhos Regionais e Estadual, no entanto, era preciso dar a eles a ferramenta de controle das ações, afinal o governo de Ana Júlia Carepa se propunha ser marcado pela participação direta da sociedade na elaboração das ações públicas. Para isso, a gestão petista importou do Estado do Paraná o Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados – e-Car, que foi concebido durante a fase das Plenárias Públicas do PTP.

O processo de implantação do e-Car exigiu, por parte da Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará (PRODEPA) - responsável pela customização do sistema -, o cumprimento de algumas etapas. Sendo o e-Car um software livre, possibilitou que Governo do Pará pudesse formatar a ferramenta de acordo com suas necessidades, porém a essência do software, de promover o acompanhamento estratégico e gerenciamento operacional, sendo utilizada pelo Serpro, Dataprev, Celepar e outras instituições públicas, se manteve preservada na versão paraense.

A primeira etapa para a customização do software exigiu da PRODEPA o levantamento das necessidades do cliente, no caso o Governo do Estado. Com base nas informações necessárias para adaptar o sistema as exigências do PTP, a etapa subsequente definiu a armazenagem das informações no computador, estabelecendo a estrutura de armazenamento da informação, que nada mais é do que a forma com que os projetos do PTP seriam armazenados no sistema. No formato final do e-Car PTP ficou decidido que a organização dos projetos ficaria organizada pela matriz: Região de Integração > Município > Demanda.

A terceira etapa da customização do sistema definiu de que maneira se daria o acompanhamento e os níveis de restrição para os usuários. Na reformulação do software, os conselheiros de uma determinada Região de Integração, plugados na Internet, só poderiam “enxergar” as obras referentes à sua região. Conselheiros da Região do Lago de Tucuruí, por exemplo, só acompanhavam o andamento das

licitações e obras/serviços voltadas para aquele território. Muito além do acompanhamento, o e-Car PTP foi pensado para garantir aos conselheiros o monitoramento das ações. Com a sinalização através de caretas coloridas que apontavam a satisfação (vermelha sorridente – bom andamento; amarela apática – andamento com problemas; verde triste – obra parada), os conselheiros regionais, situados *in loco*, poderiam utilizar a ferramenta a fim de informar o Conselho Estadual do PTP e, conseqüentemente a governadora do Estado, presidente do grupo, o andamento das ações previstas para aquela região. Por meio do software, os conselheiros tinham a o canal direto para comunicar ao estafe governamental se as ações, prometidas na fase das plenárias e APMs, estavam sendo cumpridas.

É um instrumento que permite o desenvolvimento de técnicas de fiscalização e a soberania popular sobre o processo de acompanhamento das ações de Governo. O mesmo se efetiva em duas dimensões: *in loco* (no local onde a obra é executada) e on-line (fórum de debate, denúncias e sugestões, efetivadas através da conexão do portal do PTP) (FONTES; ANDRADE; MESQUITA, 2010, p. 7).

Garantindo o acesso dos conselheiros ao Sistema de Fiscalização on-line, o governo entendia que tornava transparente a aplicação dos recursos públicos, afinal os conselheiros tinham as informações oficiais sobre as ações, e garantia o controle da população sobre a qualidade do serviço executado. Com a implantação do e-Car PTP, o governo abria uma janela aos 3968 conselheiros, acreditando que a “modernização” do sistema de acompanhamento possibilitaria a inclusão social e digital dos representantes eleitos pela sociedade nas Assembleias Públicas.

No entanto, conforme defende Gomes (2005) e Polat (2005), as ferramentas de participação política conectadas à Internet não são capazes de assegurar o incremento da atividade política, de tornar os indivíduos em cidadãos ativos.

Em outros termos, quem pode ter acesso à informação on-line, pode gerenciá-la e, eventualmente, pode produzi-la, está equipado com ferramentas adicionais para ser um cidadão mais ativo e um participante da esfera pública. Por outro lado, tecnologias tornam a participação na esfera política mais confortável e acessível, mas não a garantem. Seja porque a discussão política on-line está limitada para aqueles com acesso a computadores e à Internet, seja porque aqueles com acesso à Internet não necessariamente buscam discussões políticas, seja, enfim, porque discussões políticas são frequentemente dominadas por poucos (GOMES, 2005, p. 8).

Em face do problema das desigualdades sociais e da exclusão digital, o Governo do Estado – influenciado pela demanda dos conselheiros do PTP, que elegeram a formação e qualificação como elemento de fundamental importância na realização do planejamento e da participação popular – implantou, em 2008, o Plano de Formação dos Conselheiros Regionais do PTP, denominado “Diretrizes Gerais e Programa Formativo”.

As diretrizes gerais que nortearam o plano formativo foram: (I) *Democracia Participativa* – pela construção de um processo que possibilite a integração dos vários segmentos sociais na construção do planejamento e no controle social das obras e serviços do PTP; (II) *Empoderamento dos atores sociais* – pela valorização dos sujeitos sociais ligados aos Movimentos Sociais organizados da sociedade civil, historicamente excluídos do processo de planejamento e do controle social do estado; (III) *Territorialidade* – pela valorização dos territórios de integração como lugares privilegiados de planejamento e de controle social, pautados na descentralização dos processos de gestão e controle social do estado; (IV) *Diversidade sócio-cultural* – pela valorização das questões sócio-culturais, ambientais e das vocações econômicas dos territórios, que possibilite pensar e construir um “Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentado” baseado na dinâmica do lugar e articulado às matrizes de desenvolvimento regional, estadual, nacional e internacional; (V) *Transversalidade interdisciplinar* - pela valorização de temáticas interdisciplinares por meio de questões que envolvam a diversidade de gênero, orientação sexual e de raça como temas transversais de todo processo de formação.

Na formulação dos quatro eixos temáticos modulares, a “modernização” do sistema de avaliação e monitoramento, lançada pela gestão petista, foi inserida no Módulo II, denominado “Controle Social e Informatização”. O objetivo deste módulo era incorporar a tecnologia básica de informatização ao processo de controle social do estado, por meio do Sistema e-Car PTP. Com a maior carga horária dentre os demais módulos, o Módulo II foi subdividido em quatro tópicos, cada um com cinco horas/aula. O primeiro e o segundo - Sistema Operacional Windows e Processador de textos Word, respectivamente - tinham por competência incorporar a tecnologia básica de informatização no processo de controle social do Estado. Já os dois outros tópicos – Ferramentas básicas de compreensão e acesso à Internet e Sistema e-Car PTP – pretendiam repassar os métodos, técnicas e recursos básicos compatíveis ao sistema de controle *on-line* executado. Estes tópicos do Módulo II traziam como

objetivo a formação de informática básica aos usuários do e-Car PTP para que eles, com base no conhecimento repassado, pudessem enviar de forma eficaz os relatórios com informações sobre as obras e serviços em execução nos 143 municípios por meio da Internet.

3.3 OS USUÁRIOS DO E-CAR PTP

Em artigo defendido no II Congresso Consad de Gestão Pública, a então assessora do PTP, Marcelle de Souza Oliveira, apresentou as características socioeconômicas dos conselheiros regionais do PTP. Através de pesquisa com o grupo, foi possível identificar quem eram exatamente os usuários do e-Car PTP, entendendo, desta forma, por que era necessário que eles tivessem que passar pelo treinamento inserido nos módulos do Programa Formativo, desenvolvido pela Superintendência Estadual do Planejamento Territorial Participativo (SEPTP).

Existem assimetrias derivadas, por exemplo, da existência de uma desigualdade de recursos, tanto os de natureza individual (renda e escolaridade), como os relativos a recursos subjetivos (de engajamento político e cultura política) e recursos organizacionais (possuídos pelas entidades dos conselheiros), afetando a possibilidade de uma participação equitativa nos Conselhos (FUKS, 2004; PERISSINOTTO, 2004 apud SCHEVISBISKI, 2010, p. 6).

A pesquisa socioeconômica dos componentes dos Conselhos Regionais foi realizada durante a fase das Assembleias Públicas Municipais, quando o governo provocou a eleição dos conselheiros e estruturou as bases para a participação social no processo de indicação das 03 ações prioritárias que cada um dos 143 municípios paraenses indicaria como ação do PTP.

Dividindo os participantes das APMs por gênero, constatou-se o predomínio do público masculino na composição dos conselhos. Apesar de ser um governo liderado por uma mulher – a primeira governadora do Estado do Pará -, na média de participação, para cada grupo de dez pessoas, seis eram homens. Dada a essa maior participação dos homens nas assembleias, a configuração dos conselhos regionais acabou pendendo para o predomínio masculino na representação da sociedade no PTP.

Tabela 1 – Conselheiros Regionais e divisão de acordo com o gênero

Conselhos Regionais	Homens		Mulheres		Total de Conselheiros(as)	
	N	%	N	%	N	%
Araguaia	261	60,1	173	39,9	434	100,0
Baixo Amazonas	210	67,5	101	32,5	311	100,0
Carajás	242	63,5	139	36,5	381	100,0
Guamá	204	69,8	88	30,2	292	100,0
Lago de Tucuruí	178	67,1	87	32,9	265	100,0
Marajó	194	58,2	139	41,8	333	100,0
Metropolitana	138	59,2	95	40,8	233	100,0
Rio Caeté	197	67,2	96	32,8	293	100,0
Rio Capim	389	57,1	292	42,9	681	100,0
Tapajós	75	61,4	47	38,6	122	100,0
Tocantins	294	64,1	164	35,9	458	100,0
Xingu	117	65,0	63	35,0	180	100,0
TOTAL	2499	62,7	1484	37,3	3983	100,0

Fonte: http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_01_Marcelle_de_Paula_formatado.pdf

Assim como o gênero dos participantes, um dado relevante retirado da pesquisa socioeconômica dos conselheiros regionais do PTP trata-se da faixa etária dos usuários do PTP. Pela pouca idade da consolidação da Internet no Brasil¹⁰ como meio de comunicação, entende-se que quanto mais jovem os usuários, maior facilidade ele terá para utilizar os recursos e serviços apresentados pela rede de computadores.

Segundo Castells (1999), nas sociedades em transição¹¹, quanto mais jovem e maior o nível de educação, maior será a utilização das novas tecnologias, como a Internet. No entanto, conforme dados da Pesquisa Perfil da Juventude Brasileira 2003, do Instituto Cidadania, a participação dos jovens em entidades, associações e agremiações é baixa, acompanhando uma tendência participativa do conjunto da população brasileira. Os dados apresentam que apenas 15% dos jovens entrevistados afirmaram participar de algum tipo de grupo juvenil. Se considerarmos a participação em grupos culturais, a parcela de jovens sobe para quase a metade dos entrevistados, enquanto que de grupos religiosos, a parcela é de 4% e a participação em partidos políticos não chegou a ser diferenciada em números relativos, ficando agregada a categoria “outros”.

¹⁰ A liberação do uso comercial e doméstico da Internet no Brasil só aconteceu em 1995. Antes disso a utilização da rede era restrita aos meios acadêmicos e instituições de pesquisa.

¹¹ Termo cunhado por CASTELLS (1999) para definir a passagem das sociedades industriais para um modelo de sociedade informacional, ou sociedade em rede.

Tabela 2 – Faixa etária dos Conselheiros Regionais do PTP

Conselhos Regionais	Entre 16 e 24 anos		Entre 25 e 44 anos		Entre 45 e 69 anos		Idade não informada		Total de Conselheiros(as)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Araguaia	39	8,9	277	64,0	78	17,9	40	9,2	434	100,0
Baixo Amazonas	25	8,0	187	60,1	30	9,7	69	22,2	311	100,0
Carajás	30	8,0	210	55,1	118	30,9	23	6,0	381	100,0
Guamá	24	8,2	175	60,0	76	26,0	17	5,8	292	100,0
Lago de Tucuruí	10	3,8	116	43,8	98	36,9	41	15,5	265	100,0
Marajó	7	2,1	213	64,0	80	23,9	33	10,0	333	100,0
Metropolitana	40	17,2	98	42,0	95	40,8	0	0,0	233	100,0
Rio Caeté	15	5,1	187	63,8	82	28,0	9	3,1	293	100,0
Rio Capim	34	5,0	327	48,0	315	46,3	5	0,7	681	100,0
Tapajós	0	0,0	49	40,2	71	58,2	2	1,6	122	100,0
Tocantins	16	3,5	224	48,9	155	33,8	63	13,8	458	100,0
Xingu	18	10,0	98	54,5	46	25,5	18	10,0	180	100,0
TOTAL	258	6,5	2161	54,2	1244	31,2	320	8,1	3983	100,0

Fonte: http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_01_Marcelle_de_Paula_formatado.pdf

A baixa participação avaliada na pesquisa do Instituto Cidadania também se confirma no perfil socioeconômico dos conselheiros regionais, conforme a Tabela 2.

Do total, apenas 6,5% dos participantes encontravam-se na faixa etária de 16 a 24 anos. No caso do Conselho Regional do Tapajós, que garantiu assento a 122 representantes diretos da sociedade, foi notada a ausência total de pessoas jovens.

A maior predominância de participantes na faixa etária de 25 a 44 anos (54,2%), somada aos 31,2% dos participantes com 45 a 69 anos, implica dizer que mais de 85% dos conselheiros não eram mais jovens e, com base na constatação de Castells, entende-se que grande parte dos conselheiros não tinham tanta aproximação com a Internet como um meio de comunicação e, talvez por este motivo, acabaram elegendo a formação e qualificação como elemento de fundamental importância na realização do planejamento e da participação popular.

3.4 O E-GOVERNO

Dado ao seu princípio de promover uma gestão pública democrática e participativa, permitindo o controle social através do Sistema de Controle,

Acompanhamento e Avaliação de Resultados – e-Car PTP, a gestão petista estruturou e consolidou os fundamentos do e-Governo, o qual “mais do que um provedor de serviços *on line*, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade” (RUEDIGER, 2002, p. 30). O e-Governo é a transformação das revoluções externas e internas no setor público mediante operações via Internet e outras Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) que podem aperfeiçoar a entrega dos serviços e os processos internos do Governo. (GARTNER GROUP, 2009).

O e-Governo surge como um espaço prático e viável para dar maior transparência nas relações do setor público com o cidadão, possibilitando a consolidação da democracia, o fortalecimento da cidadania e permitindo um maior nível de transparência dado o estímulo do controle social. O e-Governo, apresenta oportunidades em usufruir as amplas possibilidades advindas com a Internet e outras TIC, realçando as questões de transparência e controle social por serem atributos para a intermediação nas relações entre governo e cidadãos.

Digital government has the potential to connect every citizen with elected officials and decision-makers like no previous innovation or activity. It offers individuals new and greater access to information and knowledge, subsequently redefining personal freedom. Introduction and acceptance of e-governance is a way to ensure that every citizen has an equal right to be a part of the decision-making processes which affect them directly or indirectly, and influence the process in a manner which may best improve their conditions and the quality of their lives. (UNITED NATIONS, 2002, p. 54).

Pierre Lévy (2003) vê com bons olhos esse ambiente para debates, sugerindo, inclusive, o que ele chama de “esfera pública virtual”. Lévy destaca a característica desta nova esfera, a não necessidade de mediadores, o que, para ele, estimula ainda mais a participação do público, redefinindo as condições de governança.

Para Gomes (2005), as sociedades contemporâneas sofrem de baixos níveis de participação civil, portanto, de democracia. O alerta não é para uma crise da democracia, que segundo o autor “jamais esteve em tão alta conta” (GOMES, 2005, p.2). Ele critica o sistema de práticas, instituições e valores da política, todos distantes de um padrão de democracia considerado ideal.

Alguns autores atribuem como contribuição para este distanciamento fatores como a ausência de efetividade da cidadania, o desinteresse público na vida política,

o descrédito por parte da sociedade em relação aos políticos e a desconexão entre sociedade política e esfera civil (COBB; ELDER, 1983; BUCY; GREGSON, 2000; BLUMER; GUREVICH, 1995).

Neste contexto, a inserção das TIC, em especial a Internet, nas Administrações Públicas, surge como proposta para aproximar o governo dos cidadãos, dando maior eficiência e transparência a gestão pública. Essa aproximação proporciona ao cidadão melhores condições de acesso à informação e a serviços governamentais, conseqüentemente, amplia a qualidade destes serviços e garante maiores oportunidades de participação social no processo democrático. A participação, juntamente com a estruturação do controle social, apresenta potencial redutor de custos, maior transparência e *accountability* (RUEDIGER, 2002).

As TIC, além de garantirem para automatizar os fluxos de trabalho e reorganizar processos internos, dando maior eficiência e eficácia à administração, facilita a interação com os cidadãos através dos portais e páginas web.

Através da interatividade, os cidadãos sentem-se partícipes do processo de construção do bem público, estimulados para indicar, acompanhar e avaliar as ações da Administração Pública. De certa forma, atuando como fiscais da administração, o Governo Eletrônico, ou e-Governo, se aproxima do ideal de Tocqueville, que tinha na participação do indivíduo um importante elemento para a “virtude cívica” e para a busca do progresso social.

A expressão Governo Eletrônico, no Governo Federal Brasileiro, passou a ser utilizada em 1996. Não havia, até então, política específica e as atividades ocorriam de maneira esparsa e não integrada, decorrentes do emprego convencional dos recursos da tecnologia da informação e comunicação (PARENTE, 2004, p. 46).

O e-Governo remonta também o conceito de esfera pública, de Habermas, porém em uma plataforma virtual. Webster (1995) percebe nas TIC um potencial democrático, com possibilidades de virem a ser usadas em diversas áreas da sociedade civil, funcionando como mediação entre a Administração Pública e o indivíduo, promovendo assim funções que Habermas qualificava como sendo próprias da esfera pública. Essa mediação pode se dar de forma funcional (egovernabilidade), através da oferta de serviços por meio eletrônico ou de forma que se estruture a participação em bases democráticas (e-governança).

Moraes (2007) é quem apresenta estas duas formas de Governo Eletrônico. O primeiro engloba uma visão mais funcional – a egovernabilidade consistiria em facilitar o acesso a ferramentas de governo ao cidadão com o intuito de reduzir custos e filas, proporcionando melhor atendimento dos serviços públicos, constituindo-se na diretriz comercial, que busca a satisfação do cliente, neste caso, o cidadão seria uma espécie de consumidor.

Já a e-governança envolve a ideia de participação e controle social, em que o cidadão não só tem acesso a serviços como também acompanha tramitações, opina junto a seus representantes, se organiza em conselhos e comunidades virtuais e influi diretamente no sistema democrático. A ideia do e-Car PTP se fundamenta neste conceito de e-governança.

E-Governance has the potential to ensure that citizens are no longer passive consumers of services offered to them by allowing them to play a more proactive role in deciding the kind of services they want and the structure which could best provide them (UNITED NATIONS, 2002, p. 54).

No entendimento do autor, “a egovernabilidade consistiria em facilitar o acesso a ferramentas de governo ao cidadão com o intuito de diminuir custos e filas, tendo a noção de cliente satisfeito como a de maior destaque” (MORAES, 2007, p. 5). Esta forma pode ser entendida pelo exemplo da declaração virtual do Imposto de Renda e pregões eletrônicos. Já a e-governança, é um campo mais complexo, pois visa solidificar a participação do cidadão, que passa a influenciar diretamente no sistema democrático.

O termo *e-governance* (governança eletrônica) centra-se em uma visão ampla de governabilidade, sinalizando como opera, trabalha e se organiza a sociedade à qual o governo deve assegurar o acesso e a participação em diversas redes de informação. Possui um sentido mais amplo e abarca o conceito de *e-government*, o qual teria como foco as tarefas gerenciais que conduzem à interação cidadania-governo. Do ponto de vista estritamente tecnológico, o E-gov visaria o cidadão como um ponto a conectar dentro de uma rede, enquanto a governabilidade eletrônica asseguraria o acesso e participação dos cidadãos individual e coletivamente dentro das redes governamentais (JARDIM, 2004, p. 6-7).

O Gartner Group (2000) adiciona ao conceito de e-Governo a transformação de relacionamentos internos e externos que se dão a partir da inserção das TIC na Administração Pública. A transformação seria a quarta fase do modelo do Governo Eletrônico, após a informação, interação e transação. Este modelo pode servir como

referência para auxiliar as Administrações Públicas no posicionamento de suas estratégias para a implantação de ações que dêem ao governo o caráter eletrônico.

Já Ferguson (2002), diferentemente do modelo Gartner, estabelece três estágios para a implantação do e-Governo: automação, informatização e transformação. A automação seria o primeiro passo, a criação bases *on-line* para a promoção do entrosamento entre governos (G2G), entre governos e empresas (G2E), e entre governo e cidadão (G2C). Esta etapa teria como objetivo principal a melhoria da eficiência do atendimento e da prestação de serviços públicos. O segundo estágio, da informatização, seria a busca de uma comunicação de via dupla com o objetivo de fazer o cidadão tomar parte das decisões voltadas para temas de maior abrangência como segurança, educação, saúde e transporte.

O último estágio na escala de Ferguson, a transformação, implicaria na mudança da Administração Pública e na consciência dos cidadãos, estimulando uma participação plena na sociedade da informação, criando infraestrutura para tal e promovendo identidade cultural e cidadania por meio das TIC. Esta fase aproximasse a conceituação do quinto grau de democracia digital de Wilson Gomes.

O quinto grau, evidentemente, é representado pelos modelos de democracia direta, onde a esfera política profissional se extinguiria porque o público mesmo controlaria a decisão política válida e legítima no interior do Estado. Trata-se do modelo de *democracy plug'n play*, do voto eletrônico, preferencialmente *on-line*, da conversão do cidadão não apenas em controlador da esfera política, mas em produtor de decisão política sobre os negócios públicos. O resultado do estabelecimento de uma democracia digital de quinto grau seria, por exemplo, um estado governado por plebiscitos *on-line* em que à esfera política restaria exclusivamente as funções de Administração Pública (GOMES, 2005, p. 6).

Por fim, Cardoso (2004), em meio a vasta bibliografia sobre o e-Governo, vê essa nova forma de gerir a Administração Pública mais do que uma “revolução na prestação de serviços públicos”, mas “uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, seja em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, seja em termos de opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, em termos de acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam” (CARDOSO, 2004, p. 33-34).

3.4.1 Os fundamentos do e-Governo no Pará

O governo eletrônico no Pará surgiu muito antes que a instalação do e-Car PTP ou mesmo da administração da petista Ana Júlia Carepa. Se considerarmos a conceituação de Joia (2002), que compreende o e-Governo como a utilização da Internet pelas Administrações Públicas, as quais se lançam no mundo virtual por meio de seus sites e portais, entende-se que os governos anteriores já haviam lançado mão do Governo Eletrônico. Trabalhando com esta concepção mais simplista, é possível afirmar que o governo eletrônico teve início no Pará, no momento em que o poder público pôs no ar o seu site institucional.

Não tão simplista quanto a conceituação de Joia, Chahin *et al.* (2004), vê no Governo Eletrônico uma característica de agilidade para melhor atender à sociedade. Na compreensão do autor, as TIC são trazidas para a Administração Pública como forma de ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão, bem como estimular a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público.

Aplicando ao termo do Governo Eletrônico as conceituações de Chahin *et. al* (2004) e de Ruediger (2002), que enxergam nos serviços on-line a capacitação política da sociedade, os fundamentos do e-Governo ganham ares de modernidade na política paraense, indo além dos sites e portais governamentais.

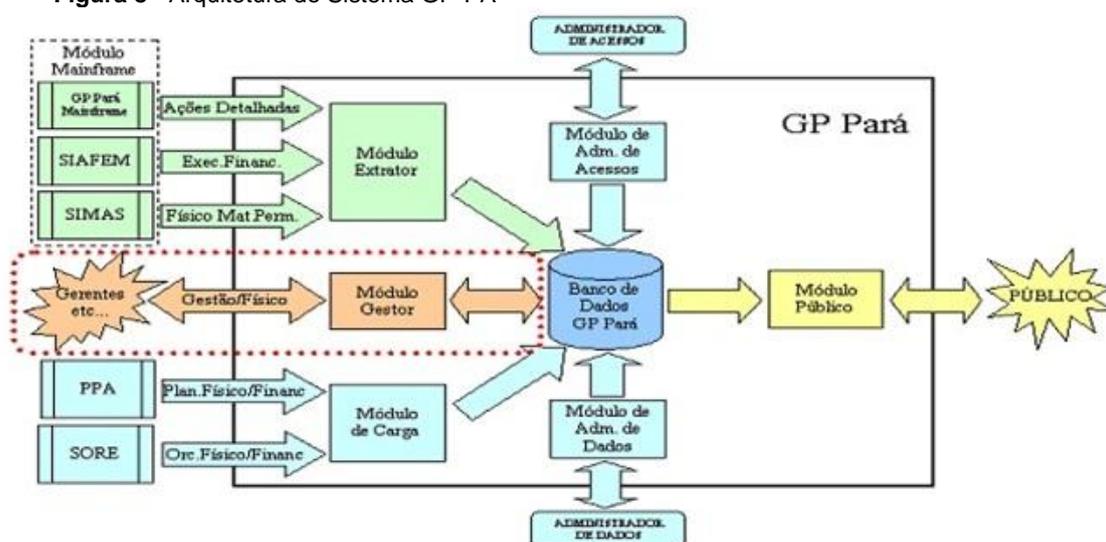
Em dimensões mais restritas do que aquela proposta com o Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados – e-Car, o governo de Simão Jatene (2002-2006) instalou o Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará (GP-Pará). Criado ainda do também tucano Almir Gabriel, por meio do Decreto Nº 4.827/2001, o GP-Pará utilizaria a rede de computadores para fiscalizar e controlar internamente o andamento dos programas e obras do Governo do Estado. Como justificativa para a implantação do Sistema de Gestão de Programas, o decreto ressaltava o aperfeiçoamento da gestão estadual.

Concebido em 2001 para reunir os diversos programas de controle interno implantados em meados da década de 90, ainda no governo de Almir Gabriel, o GP-Pará, sob coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), e seu processamento eletrônico executado pela PRODEPA, daria transparência à gestão pública ao aumentar a fonte de informação à sociedade. A ideia seria dar oportunidade para que a sociedade, por meio da Internet,

acompanhasse o andamento dos programas e obras do governo, verificando a execução orçamentária de cada uma dessas ações.

O banco de dados do GP-Pará agregaria todas as informações de programas e obras do governo tucano, centralizando as gestões dos programas e as lançaria por meio da Internet, tornando público o gasto do governo e dando transparência à máquina pública.

Figura 8 - Arquitetura do Sistema GP-PA



Fonte: MAFFRA, 2006, p. 5

Apesar do discurso de tornar transparente a gestão pública, a única novidade verificada com o GP-Pará foi ter centralizado os diversos sistemas de gestão: Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM); Sistema de Material e Serviços (SIMAS); Sistema de Orçamento do Estado (SORE); e o Sistema de Gestão do PPA do Estado do Pará (GEpPA). O governo tucano não tornou públicas as informações no site <http://www.gp.pa.gov.br>. Este passo para a estruturação do Governo Eletrônico em termos mais complexos - apresentando as informações do PPA e dos orçamentos anuais e permitindo, via Internet, o acesso público ao resumo das informações físicas e financeiras da execução dos programas e ações de governo -, só se daria no segundo governo de Simão Jatene, em 2011, quando sucedeu a administração da governadora Ana Júlia Carepa.

Naquele momento, ainda no primeiro governo de Simão Jatene (2002-2006), o controle da gestão se restringiu ao núcleo interno do governo, limitando-se a um modelo gerencial de Administração Pública. O GP-Pará passou a atuar unicamente

como ferramenta para disponibilizar, via Internet, as informações físicas e financeiras para todos os órgãos governamentais, integrando as ações e facilitando a avaliação de resultados por parte daqueles que executavam o controle interno.

A experiência do GP-Pará foi um primeiro passo para o e-Governo, importando a concepção de que o governo eletrônico pudesse ser um instrumento eficaz de disseminação da informação governamental e, conforme Levy (1999), viesse “reforçar as capacidades de ação das populações administradas, mais do que sujeitá-las a um poder” (LEVY, 1999, p. 367).

4 AS LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DAS DEMANDAS DO PTP

Todo o arcabouço criado pelo Planejamento Territorial Participativo (PTP), do Governo Ana Júlia, com destaque ao e-Car PTP, ampliou a participação popular no processo de decisões governamentais. Garantiu aos atores sociais a estrutura para a efetivação do controle da Administração Pública, no entanto, este alargamento da participação não veio acompanhado de sua efetivação.

Antes de tratar sobre o problema na efetivação das ações e obras do PTP, é necessário reconhecer e destacar a função descentralizadora do mecanismo de participação popular. Por mais que a maioria das ações e obras não tenha saído do papel, a estruturação do processo de participação, que garantiu a cada um dos municípios paraenses o direito igual de indicar três prioridades, facilitou a presença mais ativa das estruturas de governo nas diversas regiões do estado. Muito além da participação da governadora e do primeiro escalão do governo nas Plenárias Regionais e APMs, o novo modelo de gestão, idealizado e efetivado pelo governo petista, ampliou o acesso da administração pública no território estadual. O PTP pode não ter construído a ponte sobre o Rio Paracauari¹² (Soure-Salvaterra), demanda eleita na Assembleia Pública de Soure, mas atendeu a solicitação do mesmo município ao disponibilizar um navio com linha direta Belém-Soure¹³, com regularização do navio Soure.

Outra importante função do PTP em nível de gestão das políticas se tratou da captura dos movimentos e organizações sociais. Por meio das estruturas do PTP, o governo Ana Júlia e todos os seus representantes que assumiam pela primeira vez a Administração Pública puderam entender o que era demanda social. Este comportamento, compreendido com base na teoria da escolha racional, foi de “carona” no processo de estruturação do mecanismo de participação popular. As demandas foram postas na mesa, no entanto, o governo teve problemas para efetivá-las, haja vista que mais de 60% não saíram do papel.

O governo concebeu o processo pré-implementação das demandas, porém, quando chegou a hora de executar as ações e obras do PTP, a Administração Pública acabou esbarrando com uma série de limitações, dentre as quais a cultura política presente nas estruturas de governo.

¹² Demanda listada no relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, 2009.

¹³ Demanda listada no relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, 2009.

Mesmo o PT, partido ligado intimamente aos movimentos sociais e que apresenta um forte discurso de participação popular junto às estruturas de governo para a concepção e controle das políticas públicas, não conseguiu romper com a gramática política enraizada (NUNES, 1999). O insulamento burocrático, compreendido por Bresser Pereira como “a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento” (NUNES, 1999, p. 11), incorpora-se ao clientelismo tanto em nível governamental quanto no nível do relacionamento político estabelecido entre os deputados estaduais e seus eleitores.

Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. (NUNES, 1999, p. 34).

Por mais que o governo Ana Júlia respeitasse e considerasse legítimas as demandas dos participantes do PTP, a burocracia que compõe as estruturas da Administração Pública também achou por bem desenvolver seus programas, projetos e ações de governo, levando em consideração a racionalidade e a especialização técnica em detrimento da contribuição popular.

Além do problema do novo mecanismo de participação popular se sobrepôr a uma cultura institucional já estabelecida, a não efetivação das ações e obras do PTP podem ser explicadas pelo aprisionamento de movimentos e organização sociais sob a ótica da redução dos conflitos.

Novamente citando Wanderley Guilherme dos Santos (1998), não apenas o e-Car PTP, mas toda a estrutura criada pelo governo para construir a metodologia que colocaria a participação popular na base da construção do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, denominado “Construindo o Pará de Todos e Todas”, não passou de um mecanismo do governo de estabilidade política, com finalidade de reduzir tensões, o conflito social, e criando margens que alargassem a tolerância.

Possivelmente, a maioria das atuais poliarquias havidas por estáveis progrediu mais rapidamente ao longo do eixo “controle” (definição de quem pode ser eleito e para qual lugar) do que em direção à participação universal. Nem é insensato imaginar que, historicamente, tenha sido este um ingrediente do fator E

{estabilidade}, subvertendo as trajetórias de Dahl, que localiza na predominância do eixo “institucionalização” sobre o eixo “participação” a origem da estabilidade democrática. Como se observou, institucionalização significa que está em vigência o princípio das garantias mútuas, e este é um requisito de estabilidade representativa, oligárquica ou poliárquica (SANTOS, 1998, p. 14-15).

Ao analisar os conflitos pacifistas contra a discriminação enfrentados pelos norte-americanos nas décadas de 50 e 60, John Rawls vai traçar um paralelo entre a liberdade igual e a justiça social. Para a promoção da liberdade igual, o autor, em “Uma Teoria da Justiça” (1971), entende ser necessária a tolerância por parte do estado. Rawls vai além ao defender a neutralidade do estado. Esta é uma visão que pode ser considerada extremista, e no caso específico do PTP, traçaremos um comparativo naquilo que se refere à ampliação da tolerância na busca da redução do conflito.

Rawls entende que as democracias liberais contemporâneas são heterogêneas, pluralistas, compostas por várias vozes. O estado, neste contexto de diversidade, não pode empregar a força para impor suas vontades e nem os desejos da maioria aos grupos minoritários. Dessa forma, o autor estabelece o princípio da tolerância não apenas ao que se refere às convicções religiosas¹⁴. O estado deve buscar apaziguar os conflitos sejam religiosos ou aqueles que envolvem a moral e os desejos desta sociedade heterogênea. Nesta perspectiva, o autor busca relacionar a tolerância a uma virtude política que deve reconhecer a igualdade na liberdade de consciência. Tão importante é a importância que o autor confere a liberdade igual, que ele defenderá sua restrição apenas quando for verificado algum prejuízo à segurança e ordem pública.

O Governo Ana Júlia, por ter rompido com a hegemonia tucana no Pará, se apresentando como a proposta de mudança para o desenvolvimento do estado, criou em toda a sociedade uma expectativa muito grande de que renovação da gestão pública, de melhorar aquilo que estava ruim, de atenção as áreas desprezadas ao longo dos 12 anos do governo do PSDB no Estado do Pará. Este foi o discurso que vigorou na fase da campanha e que, juntamente a outros elementos, deu a então candidata petista o posto de governadora do Pará. No entanto, a frente

¹⁴ Locke (1978), ao analisar a relação Estado X Igreja, em Cartas Acerca da tolerância, é enfático quando diz que a lei de tolerância tem por objetivo manter a paz civil, a caridade e a gentileza fraterna na diversidade de opiniões existentes na sociedade.

do governo “democrático, descentralizado e participativo”¹⁵ e com a responsabilidade de promover a mudança, o governo precisava lidar com as expectativas criadas por aqueles que confiaram no discurso e, mais que isso, ter estabilidade política para desenvolver as mudanças propostas na base gerencial da Administração Pública.

O PTP e toda a sua estrutura de alargamento da participação possibilitaram a inclusão dos cidadãos no processo de elaboração do PPA 2008-2011, assim como a criação de estruturas para a contestação pública capturaram os movimentos e organizações sociais que naquele momento encontravam-se envolvidas no discurso da mudança.

No que tange ao Governo Eletrônico, o e-Car PTP não garantiu o controle social por parte dos conselheiros, conforme defesa da gestão que implementou a ferramenta. O controle social não foi possível, pois o programa de formação do governo trabalhou os conhecimentos sobre a ferramenta virtual de forma superficial, sem atacar as deficiências dos usuários, os conselheiros do PTP.

Prevista no Plano de Formação e Qualificação dos Conselheiros Regionais do PTP, a capacitação dos usuários do e-Car não previu uma introdução à informática para aqueles que seriam capacitados. O Módulo II do Plano, sob a denominação “Controle Social e Informatização”, repassou os conhecimentos de informática de maneira superficial, com uma carga horária de apenas 20 horas. Os temas problematizadores que nortearam o módulo foram: 1) Sistema Operacional Windows (5h/aula); 2) Processador de textos Word (5h/aula); 3) Ferramentas básicas de compreensão e acesso à Internet (5h/aula) e 4) Sistema e-Car PTP (5h/aula).

Trabalhar a informática de uma maneira superficial no Estado do Pará, onde grande parte da população não tem acesso às novas tecnologias, muito menos aproximação com a Internet¹⁶, pode inverter a lógica da inclusão. Somada a esta dificuldade de acesso de parcela da população paraense, pesquisa desenvolvida para traçar o perfil socioeconômico, político e institucional dos participantes das

¹⁵ Ainda na fase de formatação do plano de governo, estes três pilares foram lançados à sociedade como os pilares que construiriam o novo modelo de gestão para o desenvolvimento do Estado. Os três pilares também foram os condutores da metodologia do PTP. “O PTP, portanto, objetivou consolidar um estado tonificado na democracia, na participação popular, na gestão descentralizada, no empoderamento dos sujeitos e na preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e cultural, visando a utilização dos recursos públicos em favor da inclusão social”. (PARÁ, 2007, p. 02)

¹⁶ De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, em 2008, 43,6% da população paraense, maiores de 10 anos de idade, não utilizavam a Internet por que não tinham conhecimentos para navegar pela rede de computadores.

Plenárias do PTP apontou que apenas 18,1% do total dos participantes da Plenária da Região de Tapajós, realizada em Santarém, tinham nível superior completo. Dos 651 participantes que responderam a pesquisa, 1,2% foram classificados como analfabetos, 15,4% com nível fundamental incompleto, 7,5% com nível fundamental completo, 19% com nível médio incompleto, 26,6% com nível médio completo e 12,1% com nível superior incompleto.

A realidade de Santarém, com relação à formação educacional dos participantes das Plenárias Regionais é bem parecida com as demais regiões do Pará. A Região do Marajó, uma das mais carentes de todo o estado, indicou na pesquisa, que do total dos 610 participantes que responderam a pesquisa, 4,8% foram classificados como analfabetos e 19,3% com o nível fundamental incompleto, os demais 75,9% responderam ter instrução superior ao nível fundamental de ensino.

A questão da falta de acesso à Internet, o pouco contato com o computador e a baixa formação educacional dos participantes deveriam ser causa direta para que o Governo Ana Júlia reforçasse a capacitação dos Conselheiros Regionais do PTP. Sem repassar noções básicas para estes conselheiros durante o Programa Formativo do PTP, o controle social por meio do e-Car ficou comprometido.

Ao criar uma estrutura para o controle social, sem de fato capacitar os usuários desta ferramenta, o governo dividiu suas responsabilidades, minimizando a pressão das cobranças para a implementação das ações do PTP. A Administração Pública já não era mais a única responsável pela execução das ações e obras do PTP. Esta também era uma função dos 12 Conselhos Regionais e do Conselho Estadual do PTP.

Apesar de produzir e executar o Plano de Formação e Qualificação dos Conselheiros Regionais do PTP, tratar a capacitação desses representantes como algo superficial confirma a hipótese que o Planejamento Territorial Participativo pode ter estimulado a participação, criando estruturas para a contestação pública, no entanto, o governo não efetivou esta participação. Mesmo com o discurso de um governo democrático, descentralizado e participativo, a gestão petista não deu condições viáveis para o empoderamento social dos conselheiros regionais. Sem transformá-los em atores do desenvolvimento estadual, o novo modelo de gestão do estado, com base no controle social e concretizado na integração territorial do Pará,

criou a limitação para que mais de 60% das obras e ações do PTP saíssem do papel.

4.1 OS ENTRAVES PARA A IMPLANTAÇÃO DO E-GOVERNO

Apesar de ampliar a participação social, criando espaços para a contestação pública, a Internet não garante uma nova modalidade de democracia.

Evidencia-se a dificuldade de universalização dos serviços de governo eletrônico sem que se busque, também, a universalização do acesso a computadores e à Internet. Ao mesmo tempo, observa-se que somente o acesso dos cidadãos às tecnologias de informação e comunicação não é suficiente para que eles se transformem em usuários ativos dos serviços de governo eletrônico (NETO *et al.*, 2007, p. 08).

O Governo Eletrônico apenas implanta um espaço de acesso amplo a informação e comunicação, estimulando fluxos e trocas de experiências. A informação e prestação de serviços governamentais não têm função, por si só, de influenciar no aprofundamento da democracia. Para isso, é preciso considerar outros fatores de efetivação para a democracia, como a implementação de políticas de inclusão digital e a capacitação dos cidadãos para a utilização das novas tecnologias.

A cultura política, o engajamento dos cidadãos, a capacitação dos usuários e as ações de inclusão digital são fundamentais para a efetivação do Governo Eletrônico. Ferramentas perfeitas para governança eletrônica podem ser inócuas para estimular a participação social se não existir, por parte do governo, disposição e vontade para o aprofundamento da democracia.

Além das ações governamentais para a plena efetivação do Governo Eletrônico, é necessário o engajamento por parte dos cidadãos. Nesta perspectiva, a cultura política é um fator que não pode ser dissociado da construção e implementação do e-Gov (GOMES, 2005).

Costa e Lira (2010) analisam mais estritamente o caso do PTP sob a ótica da cultura política:

[...] o planejamento territorial necessita de uma sociedade esclarecida, amadurecida e possuidora de uma institucionalidade adequada. A cultura, a capacidade de governança e o capital social são elementos decisivos. [...] da mesma forma que para os

servidores públicos, o governo do estado precisa investir recursos em um amplo programa de qualificação para os representantes da sociedade civil que pertencem aos Conselhos Regionais e Conselho Estadual (COSTA; LIRA, 2010, p. 24).

Maia (2008) entende que para o fortalecimento da democracia são necessárias não apenas estruturas comunicacionais eficientes ou espaços para a participação popular, mas também devem estar presentes no processo de ampliação da participação a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para engajarem-se nas discussões políticas. Caso isto não ocorra, os mecanismos de participação popular podem apresentar o risco de centralização do poder.

[...] em grande parte da literatura sobre a chamada *cyberdemocracia*, ou democracia digital, é comum enfatizarem-se exageradamente as dimensões tecnológicas e estabelecer-se, deterministicamente, uma associação entre o potencial das novas tecnologias e a revitalização de instituições e práticas democráticas. Questionar-se, simplesmente, se “a Internet é um instrumento de democratização” pode levar a diversos equívocos. Em primeiro lugar, se as novas tecnologias podem proporcionar um ideal para a comunicação democrática, oferecendo novas possibilidades para a participação descentralizada, elas podem, também, sustentar formas extremas de centralização do poder (MAIA, 2008, p. 277-278).

Sobre a cultura política, Wilson Gomes (2005) ressalta que, se vigora na sociedade a apatia e o descrédito para com os políticos e instituições políticas, dificilmente as ferramentas virtuais envolverão os cidadãos, estimulando a participação social, com maior interação com seus representantes, bem como a promoção do aprofundamento da democracia. Concomitantemente a implantação das ferramentas virtuais, Frey (2000) ressalta que, para a estruturação do Governo Eletrônico, é preciso políticas de inclusão digital, com amplos pontos de acesso público e o devido treinamento à população para utilizar as novas tecnologias.

A inclusão digital, entendida como ações de políticas públicas voltadas para fomentar o acesso das pessoas aos meios tecnológicos, principalmente o computador e a Internet, passa a compor toda e qualquer discussão sobre desenvolvimento e participação política do cidadão na vida pública, seja em relação ao crescimento de uma nação, de uma sociedade ou do próprio indivíduo (NETO *et al.*, 2007, p. 05).

As ferramentas virtuais, mais especificamente os sites e portais governamentais, também apresentam limitações na medida em que a maioria deles

se restringe a apresentar informações, sendo mais um espaço para a divulgação das notícias da Administração Pública e seguindo a lógica da publicidade institucional. Nestes espaços virtuais, a interação com os agentes de governo é praticamente inexistente, atendendo mais diretamente aos interesses do próprio governo. O modelo G2C, que considera o fluxo de informação do governo para o cidadão segue, muitas vezes, uma única direção, sem determinar uma interação entre esses dois atores.

Quando publicadas informações governamentais, outro prejuízo para a efetivação do Governo Eletrônico se apresenta por meio da complexidade, irregularidade e dificuldade de acessar dados sobre arrecadação, utilização dos recursos públicos, orçamentos, leis e decretos. Ademais, informações consistentes também são fundamentais para o aprofundamento da democracia por meio das ferramentas digitais. Gomes (2005) entende que, para a o envolvimento do cidadão e sua efetiva participação no processo político, é preciso informação atualizada e de qualidade.

Por fim, uma questão técnica que pode ser tida como um limitador para o Governo Eletrônico trata-se da interoperabilidade, ou seja, a padronização de sistemas abertos, que permitam estruturar canais com fluxos de comunicação direta e transparente. A padronização dos sistemas informacionais se faz necessária para que haja a troca de dados e informação. Sem a interoperabilidade das ferramentas virtuais, a comunicação sofre perdas na emissão e leitura dos dados eletrônicos, rompendo com qualquer forma de interação entre o governo e o cidadão.

4.2 DEMANDAS NÃO SAÍRAM DO PAPEL

Das 429 ações eleitas nas APMs para serem executadas por meio do Planejamento Territorial Participativo (PTP), além de dois serviços prioritários concebidos e tidos como fundamentais para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico no território paraense, apenas 171 ações haviam sido implementadas. Do total, mais de 60% das demandas não saíram do papel, conforme o Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, publicado em 2009, pelo Governo do Estado. Vinte e sete municípios não receberam nenhuma ação do PTP, 69 receberam apenas uma ação, 39 receberam duas ações e apenas oito, dos 143

municípios, receberam as três ações indicadas pelos conselheiros nas Assembleias Públicas Municipais.

Costa e Lira (2010) reforçam o caráter inócuo do novo modelo de planejamento para criar a “cultura inovadora de gestão com base na participação e controle social”. De acordo com os autores, um dos motivos para que o PTP não alcançasse o objetivo do discurso defendido pela gestão petista foi a ausência de um modelo de concepção do planejamento do desenvolvimento que servisse de referência para dar suporte ao PTP.

A concepção do PTP e a decisão de sua implantação não ocorreram no marco inicial do governo no ano de 2007, mas sim alguns meses depois quando houve a percepção que a proposta de orçamento participativo, que tinha sido implementada no nível municipal na capital do estado em anos anteriores, restringia a concepção de gestão democrática e radicalmente participativa delineada pelo governo e não se adequava à sistemática de elaboração do PPA (COSTA; LIRA, 2010, p. 18).

Analisando o novo modelo de planejamento de forma crítica, Costa e Lira enfatizam que, para incorporar a sociedade de maneira mais efetiva na gestão e no controle social das ações de governo, o novo modelo de gestão requeria uma reforma administrativa para sua plena operacionalização.

A proposta do PTP não permeou o planejamento governamental como um todo, e como consequência disto acabou não se constituindo como mecanismo básico de elaboração das ações do governo, mas apenas um caminho paralelo, ou complementar, na concepção das ações de políticas, tendo como diferencial o fato de que estas ações foram concebidas de forma democrática, pautada na participação popular, e de forma descentralizada (COSTA; LIRA, 2010, p. 19)

Sobre o argumento da descentralização, é inegável que o PTP tenha levado a gestão governamental para municípios distantes da Região Metropolitana. Não apenas com a presença da governadora Ana Júlia, que participou das 12 Plenárias Regionais do PTP, o novo modelo de planejamento, apesar de não ter efetivado todas as ações previstas, foi um instrumento para descentralizar a gestão. Enquanto que dos cinco municípios da Região Metropolitana, três não receberam nenhum tipo

de obra do PTP¹⁷. Das 15 ações previstas pelo PTP para a região, nove ou 60% do que havia sido incluído no PPA 2008-2011 não saiu do papel.

O município de Ananindeua, por exemplo, administrado pelo prefeito Helder Barbalho, do PMDB (partido que fazia parte da base do governo Ana Júlia), tinha indicado nas APMs como ações prioritárias, a Construção de um Hospital Pronto Socorro; a Conclusão da Av. Independência no município de Ananindeua (Rodovia dos 40 horas até a BR 316); e a Construção de uma Avenida, do lado sul da BR (João Paulo II) ou Avenida Liberdade.

Já na Região do Marajó, onde os índices de pobreza e desigualdade socioeconômica são altos, das 48 ações previstas para os 16 municípios que compõem o território, apenas 15, algo em torno de 31%, deixaram de ser executadas. O que prova que a descentralização do PTP. No entanto, apesar de que o compromisso do PTP com a Região do Marajó foi maior que na metropolitana, não é possível ignorar o fato de que as expectativas dos conselheiros e participantes do PTP foram frustradas.

Definida como “prioridade” no Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, a solicitação dos representantes do município de Curralinho, Região do Marajó, para a implantação de um Sistema de Tratamento e Distribuição de Água com a inclusão no Programa Água para Todos¹⁸, do Governo Ana Júlia, não foi executada. A ação estava prevista para a LOA 2008/2009 e sob a execução das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (Sedurb) e de Saúde (Sespa). Segundo relatório da Diretoria de Planejamento (Diplan), da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Sepof), a ação se tratava de “Investimentos para ampliação e melhoria em sistemas de abastecimento de água e redes de esgoto” e sua execução orçamentária se daria da seguinte forma: “Realização de

¹⁷ De acordo com o Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, de 2009, dos municípios que compõem a Região Metropolitana, Ananindeua, Benevides e Marituba ficaram sem receber as ações do PTP.

¹⁸ O Programa Água Para Todos, do Governo Ana Júlia, apresentava como objetivo a melhoria ao acesso aos serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos) no território do Estado, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Segundo o PPA 2008-2011, a estratégia de implementação do programa, que trabalhava com uma previsão orçamentária de R\$ 1.728.939.505, definia que a gerência do “Água Para Todos” ficaria sob a gerência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) e implementado pelas Secretarias de Estado de: Meio Ambiente, Centros Regionais de Saúde, Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional, bem como pela Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA, sendo que as ações específicas como as do PAC seriam monitoradas pelo Comitê Gestor e as ações demandas do Planejamento Territorial Participativo – PTP seriam fiscalizadas e monitoradas pelo Conselho do PTP.

obras de saneamento do Projeto Alvorada: recursos no OGE (R\$ 2,2 milhões) e a captar (R\$ 18,5 milhões) pulverizados entre 20 municípios”. (PARÁ, 2009, p. 29).

Mesmo com um planejamento orçamentário e sendo aquela uma demanda legítima e aprovada pelas estruturas de governo para compor as três demandas do PTP indicadas pela população de Curralinho, a demanda prioritária não saiu do papel, ficando em situação de demanda não atendida.

No relatório de monitoramento, o parecer do governo destaca:

Em fevereiro de 2009 a SEOP informou que o projeto encontra-se em fase de revisão e aguarda orçamento para licitação. **SEDURB OUT2009:** Investimentos do PTP em SAA na ordem de R\$ 500.000,00, em fase de elaboração de projeto de melhoria do sistema existente (PARÁ, 2009, p. 18).

Outro problema que contribuiu para que mais de 60% das ações e serviços de governo não saíssem do papel foi o fato da gestão petista não ter definido o volume de recursos financeiros que seriam destinados para atendimento das demandas do PTP. Ao final do processo das Assembleias Públicas Municipais, quando foram definidas as ações e serviços do PTP, o governo não quantificou o custo de execução e nem confirmou a viabilidade financeira para a implementação das demandas aprovadas.

Na Assembleia Pública Municipal de Quatipuru, Região Rio Caetés, os participantes aprovaram entre as três prioridades para o município a pavimentação asfáltica da PA 446 Primavera-Boa Vista. Segundo Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, a obra, orçada em R\$ 400.000,00, seria executada pela Secretaria de Transporte (Setran), no entanto, o órgão público indicava que **“Atualizado em set/2009:** obra não iniciada. Sem recurso em 2009”.

O mesmo problema envolvendo a capacidade financeira do governo impediu que a demanda do município de Augusto Corrêa, Região Rio Caetés, saísse do papel. A obra referente à pavimentação da PA-462 e construção de 12 pontes de concreto não foi executada pelo governo devido a falta de recursos. No relatório de monitoramento, o parecer da Setran, órgão responsável pela obra, destaca **“Atualizado em ago/2009:** Existe apenas R\$ 100.000,00 na LOA 2009, necessitando de suplementação para realização da demanda”.

O município de Itaituba, Região Tapajós, que não recebeu nenhuma obra do PTP, indicava entre suas prioridades a construção de um ginásio poliesportivo, com

verba prevista para a LOA 2009. A ação, que seria executada pela Secretaria de Esporte e Lazer (Seel), não se materializou. Segundo o parecer do órgão executor: **“Atualizado em out/2009:** Sem previsão de recursos orçamentários e financeiros para 2010”.

A falta de uma previsão orçamentária também não garantiu que a fábrica de gelo fosse construída no município de Magalhães Barata, Região Guamá. No relatório de monitoramento, o parecer do órgão executor, no caso a Secretaria de Pesca e Aquicultura (Sepaq) destaca: **“Atualizado em out/2009:** O órgão afirma que não tem dinheiro para construir, mas conseguiu recurso no Ministério da Pesca, porém a colônia de pescadores não pode receber o recurso, pois estava irregular. Edital 002/2009 SEAP Apoio ao fortalecimento da cadeia produtiva”.

O caso mais emblemático de como a ausência de um estudo de impacto às finanças públicas impediu que as demandas do PTP saíssem do papel aconteceu na Região Araguaia. O município de Xinguara indicou uma das três ações do PTP a “Infraestrutura para construção de 1000 casas populares na zona rural e urbana, sendo beneficiado a sede do município e os distritos Rio Vermelho, São José e São Francisco e as diversas agrovilas” (PARÁ, 2009, p. 03). Segundo o Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP, a demanda seria atendida em 2009, com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, ou pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do Ministério das Cidades.

Se considerarmos o Custo Unitário Básico ¹⁹ indicado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Pará (Sinduscon) para o ano de 2009, a conta das 1000 casas populares de Xinguara excederia o orçamento de 2009 previsto pelo Governo do Estado e apresentado no PPA 2008-2011. O Programa Habitar Melhor, que visava reduzir o déficit e a inadequação habitacional, garantindo o acesso à moradia digna, prioritariamente às famílias de baixa renda, trabalhava com uma previsão orçamentária de R\$ 22.626.782²⁰ para a construção de habitação no Estado do Pará.

Verificando apenas a demanda de Xinguara e calculando o preço das 1000 casas populares conforme o Custo Unitário Básico, para maio de 2009, o orçamento desta ação apenas para um município excederia a previsão orçamentária do

¹⁹ A tabela, divulgada em maio 2009, do Sinduscon-PA indicava que a média do Custo Unitário Básico do m² era de R\$ 739,05.

²⁰ Planejamento orçamentário do Governo do Estado, segundo PPA 2008-2011, para Construção de Habitação de Interesse Social. (PARÁ, 2007)

governo para construir unidades habitacionais no estado todo. Considerando que uma casa popular tem 36,84 m² de área construída, mil unidades teriam um custo de R\$ 27.226.602, ultrapassando a capacidade do governo em investimento nesta área.

Sem o estudo de impacto nas finanças do governo, analisando a verdadeira capacidade da gestão em dispor de recursos para a execução das ações do PTP, o Governo Ana Júlia simplesmente acatou as três prioridades municipais escolhidas nas APMs, garantindo, naquele momento, que a vontade e os desejos das Assembleias seriam implementados. Por este problema de limitação orçamentária, as demandas que exigiam um menor comprometimento financeiro, foram inseridas em sua plenitude no PPA 2008-2011, sendo atendidas em sua totalidade, no entanto, aquelas que exigiam maior repasse financeiro só foram atendidas parcialmente. Costa e Lira (2010) apresentam como exemplo outra demanda de Xinguara. Ao invés das dez patrulhas mecanizadas, solicitadas e definidas como prioridade na APM, o Governo do Estado, por meio do PTP, restringiu a demanda, repassando apenas uma patrulha mecanizada.

Ainda de acordo com Costa e Lira:

[...] isso criou a expectativa local de sua imediata implementação, principalmente considerando o fato de que se tratava de um governo popular que em qualquer circunstância faria valer a sua decisão de inclusão da participação popular nas ações de governo (COSTA; LIRA, 2010, p. 20).

Além da ausência de um estudo de viabilidade financeira, outro problema que impediu que todas as demandas do PTP saíssem do papel se deu por conta da falta de orientação repassada pelos técnicos do PTP para os participantes das APMs sobre o que seria responsabilidade das administrações estadual e federal, bem como os limites para atendimento das demandas.

Na Assembleia Pública Municipal de Óbidos, Região do Baixo Amazonas, por exemplo, os participantes indicaram entre suas três prioridades a abertura de uma Agência Bancária da Caixa Econômica Federal, no entanto, a decisão para a instalação de uma agência bancária federal se restringe ao Governo Federal, não sendo uma responsabilidade da Administração Pública estadual. Esta mesma situação também foi verificada no município de Prainha, Região do Baixo Amazonas. Lá, saiu na APM como ação prioritária a implantação de uma Agência do Banco do Brasil.

No município de Bagre, Região do Marajó, a confusão entre as atribuições do Governo do Estado perpassou os limites do executivo. Naquela cidade, a prioridade indicada foi a Construção e Instalação da Comarca de Bagre, que compete única e exclusivamente ao poder judiciário estadual.

A falta de planejamento para a definição de prioridades, a ausência de um estudo de viabilidade orçamentária para a execução do PTP e o desentendimento dos participantes das APMs com relação as atribuições do poder público, foram as causas para que mais de 60% das demandas do PTP não saíssem do papel. Estas foram as causas reais, analisadas até mesmo por quem compunha a gestão petista, no entanto, não se pode ignorar a característica anti-conflito do PTP.

Nos primeiros anos do governo Ana Júlia, que traria a mudança ao implantar o novo modelo de gestão democrática, descentralizada e participativa, o PTP ampliou a participação das camadas populares da sociedade paraense. Trouxe para dentro do processo de decisão das políticas públicas os cidadãos e, ao criar espaços para a contestação pública, como as Plenárias Regionais, as APMs e os conselhos do PTP, o governo Ana Júlia trabalhou a redução do conflito em meio aos espaços sociais, aprisionando as vontades, os desejos e as manifestações populares para as esferas criadas e mantidas pelo próprio governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos de participação popular, presentes na sociedade política a partir da Constituição de 1988, elevaram o envolvimento dos cidadãos a outro nível de participação que não apenas o direito ao voto. Através dos conselhos deliberativos, as conferências municipais, estaduais e nacional, e audiências públicas, a Administração Pública pôde implementar os mecanismos que permitiam os cidadãos atuarem como agentes nas instâncias de deliberação sobre a condição das políticas.

Vimos que o Orçamento Participativo, instalado pela primeira vez, no Brasil, em Porto Alegre, se transformou em referência de modelo de gestão participativa, sendo transplantado em muitos outros municípios, como foi o caso da cidade de Belém, em 1997. Pelo fato de não possibilitar uma ampla discussão acerca da composição dos recursos e de outras áreas orçamentárias, o OP de Belém foi redesenhado e transformou-se no Congresso da Cidade, algo bem mais restrito que àquele verificado em Porto Alegre.

Apesar de não ter conseguido sucesso na efetivação da participação popular nos debates sobre o orçamento do município de Belém, fazendo com que os cidadãos indicassem obras e ações prioritárias para seus bairros, o Governo do Estado, sob o comando da petista Ana Júlia Carepa (2007-2010), concebeu a proposta para a implantação do elemento do Orçamento Participativo na gestão das políticas públicas. Meses após a gestão petista se instalar no mais alto nível do executivo estadual, os idealizadores da proposta do OP perceberam que este modelo, já implementado no nível municipal na capital do estado em 1997, restringia a concepção de gestão democrática e radicalmente participativa delineada pelo governo e não se adequava à sistemática de elaboração do PPA.

Sendo assim, o governo Ana Júlia redesenhou e ampliou as funções participativas deste novo modelo de gestão, chegando ao formato do Planejamento Territorial Participativo (PTP). E esta adaptação no mecanismo de participação popular é entendida por si só como um dos problemas para que mais de 60% das demandas do PTP não saíssem do papel.

[...] a concepção do PTP foi algo que surgiu durante a concepção e desenvolvimento do processo de planejamento, sem uma referência ou experiência anterior que desse suporte à sua validação como

modelo adequado de planejamento governamental com participação popular (COSTA; LIRA, 2010, p. 18).

A cultura política presente nas estruturas de governo também é outro fator que se impõe como limitador para a efetivação das demandas do PTP pelo governo. O clientelismo, por exemplo, tido historicamente como um fenômeno relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços não regulados diretamente pela ordem jurídica e pelos valores de mercado, será verificado como uma das limitações para a efetivação das ações e obras do PTP. Os deputados estaduais, mesmo tendo aprovado o PPA 2008-2011, o qual continha as demandas diretas da população, desconsideraram aquelas prioridades ao defender suas emendas. A emenda parlamentar, tida como moeda de troca entre representante e representados, como apresenta Costa e Lira (2010), continuaram existindo, atendendo as mesmas expectativas dos cidadãos. “Para garantir que novamente as demandas do PTP não fossem alteradas, o governo teve que aceitar inúmeras emendas parlamentares idênticas [...]” (COSTA; LIRA, 2010, p. 22).

O discurso do PT não se reproduziu quando este chegou ao governo. Apesar do discurso a favor da participação, descentralização e democratização da gestão, quando presente na Administração Pública, o governo reproduziu o mesmo sincretismo das gramáticas políticas (NUNES, 1999) que vinha sendo praticado nos 12 anos da hegemonia tucana no Estado do Pará.

Mais uma vez, é inegável a característica descentralizadora do PTP. Mesmo que a maioria das demandas não tenha saído do papel, o mecanismo de participação popular permitiu que todas as regiões do estado elegeassem diretamente suas prioridades, tendo algumas delas sido efetivadas e, dessa forma, partilhando o orçamento estadual para lugares como o Marajó, que nos 12 anos do tucanato no Pará sofreu com os problemas reais do subdesenvolvimento social.

Analisando de forma breve os indicadores percebe-se em termos sociais detecta-se concentração da renda, elevada mortalidade infantil no arquipélago, desnutrição, malária e óbitos por doenças parasitárias. Acrescente-se a isso uma grande carência por obras de infraestrutura para saneamento ambiental, tratamento mais abrangente dos serviços de saúde pública, necessidade de mais escolaridade o que se representa por elevada taxa de analfabetismo, pouca presença do Estado nas opções culturais, condições de moradia muito pobres em termos materiais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 22-23).

Apesar de descentralizar a gestão, atendendo, por exemplo, a demanda dos participantes da Assembleia Pública de Soure, ao disponibilizar um navio para operar a rota Soure-Belém, o governo não conseguiu executar 1/3 das demandas do PTP durante sua gestão, mesmo considerando que tais demandas vindas diretamente da sociedade se constituíam em prioridade do planejamento do desenvolvimento estadual.

Nem mesmo a Internet, que poderia vencer as barreiras geográficas do estado, ao permitir acesso dos conselheiros ao estágio das ações e obras do PTP, possibilitou a efetivação das demandas populares. Isto porque, a ferramenta virtual, o e-Car PTP, não garante por si só o aprofundamento democrático da sociedade. Existem autores que ao analisar o impacto destruturador da Internet sobre a cultura democrática, enxergam na ferramenta virtual a condição de reforçar os mecanismos típicos da concepção liberal-representativa, em detrimento de práticas voltadas ao fortalecimento da democracia participativa. Isso porque a inserção das TICs no processo político reforça a ideia hegemônica da democracia liberal, a qual se baseia no aperfeiçoamento do controle e da confiabilidade, por meio da tecnologia, um exemplo verificado no Brasil é a utilização da tecnologia no processo eleitoral para tornar mais segura a contagem de votos.

A utilização da Internet como ferramenta de controle do PTP, ao contrário de um mecanismo de participação e de inclusão social, pode – se não acompanhada de outras ações para potencializar e efetivar o uso – acabar se tornando um elemento para fortalecer a exclusão social. Fazer com que os conselheiros do PTP, com instrução e conhecimento superficial da ferramenta virtual, utilizassem o e-Car para controlar as ações e obras do PTP não efetivou a inclusão, pelo contrário. É bem possível que a falta de domínio da ferramenta os tenham afastado desta possibilidade de acompanhar, monitorar e controlar a execução das demandas. A hipótese do afastamento pode ser comprovada ao analisar o Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP. Apesar de verificarem que os órgãos governamentais responsáveis pela execução das ações e obras priorizadas pelos municípios sinalizavam a situação da demanda como “não atendida”, na maior parte da lista com as 431 demandas, os campos Outras Observações, que deveriam constar as contribuições e as avaliações dos conselheiros, permaneceram em branco. As exceções apenas destacavam em Outras Observações a seguinte alegação “Prioridade”.

Ao compartilhar com os conselheiros do PTP a função de monitorar e controlar a execução das demandas, o governo também retira certo peso da responsabilidade da não efetivação das ações e obras do PTP. O governo implementa o mecanismo de participação popular, estimula os cidadãos a envolverem-se no processo de formulação do PPA, no entanto, não garante elementos viáveis conforme a realidade dos conselheiros. Ao dividir a responsabilidade com os conselheiros, capturados pelos mecanismos de participação, o governo trabalha para reduzir o conflito em meio à sociedade. O conflito passa a ser administrado pela Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. In: Biderman, C.; Arvate, P. R. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, v. 1, p. 75-102, 2005.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública**. Campinas, v. 14, n. 01, p. 43-64, 2008.

BLUMLER, J.G.; GUREVITCH, M. **The Crisis of Public Communication**. London: Routledge, 1995.

BONAVIDES, P. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

_____. **Ciência Política**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BUCY, E. P.; GREGSON, K. S. **Media participation: A legitimizing mechanism of mass democracy**. *New Media & Society*, p. 357–380, 2000.

CAMPOS, A. Colcha de retalhos: projetos em tramitação no Congresso pretendem criar novos estados. **Revista Problemas Brasileiros**. São Paulo, n. 367, 2005. Disponível em:

http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=204&breadcrumb=1&Artigo_ID=3178&IDCategoria=3432&reftype=1. Acesso em 03 de out. 2010.

CAREPA, A. J. **Compromisso com o Marajó**. Disponível em: <http://www.amam.cnm.org.br/amam/constitucional/noticia.asp?ild=43113>. Acesso em: 12 out. 2009.

CARVALHO, M. C. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis: 1998.

CARDOSO, R. F. Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v.55, n.4, 2004.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CASTRO, H. C. de. **A democracia em cheque**: um estudo da cultura política entre os porto-alegrenses. Porto Alegre: UFRGS, 1995.

CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T.; PINTO, S. **E-gov.br**: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COBB, R.W.; ELDER, C.D. **Participation in American politics**: The dynamics of Agenda-Building. 2. ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1983.

CONSTANT, B. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Porto Alegre: Editora L&PM, 1985.

COSTA, E. J. M.; LIRA, S. R. B. O Planejamento Territorial Participativo no Estado do Pará: A Avaliação de uma Experiência de Planejamento Público. In: **VIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Juiz de Fora: 08 a 10 de setembro de 2010.

DAGNINO, E. "Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades". In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Campinas, SP: Editora UNICAMP; Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coor.). **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAHL, R. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

EVERSOLE, R. **Managing the pitfalls of participatory development**: some insight from Australia. *World Development*, v. 31, n. 5, p. 781-795, 2003.

FARIAS, R. Planejamento e gestão participativos em Belém-Pa: o Congresso da Cidade (2001-2004). Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FEDOZZI, L. J. **Do patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

_____. Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo. In: GRAU, N. C. (Org.). **Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005.

FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). **Internet e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FONTES, E.; ANDRADE, C., MESQUITA, T. O Planejamento Territorial Participativo e as experiências de participação. In: **I Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.consad.org.br%2Fsites%2F1500%2F1504%2F00000798.doc&ei=IO1IT8CND8Wqgwe8_pzZAg&usg=AFQjCNHPRTOBL2muaivUdgm1oscWCC5NWQ&sig2=XXKiDzJRVyMc-rzbF7rhmQ. Acesso em: 11 de set. de 2010.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: **Revista IP – Informática Pública**. Belo Horizonte, v. 2, p. 31-48, maio 2000.

FUNG, A.; WRIGHT, E. **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. Disponível em: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/DeepDem.pdf>. Acesso em: 04 de out. de 2010.

GARTNER GROUP. **Gartner's four phases of e-Government model**. Disponível em: www.gartner11.gartnerweb.com/public/static/hotc/00094235. Acesso em: 23 nov. 2009.

GRAU, N. C. A Democratização da Administração Pública: os mitos a serem vencidos. In: GRAU, N. C. (Org.). **Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. In: **Revistas Fronteiras – Estudos Midiáticos**. São Leopoldo, Vol, VII, nº 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

HABERMAS, J. Participação Política, In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **Política e Sociedade**. São Paulo: Nacional, 1983.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HAGE, J. Declaração. In: **Conselhos de municípios fracassam na fiscalização**. Boletim da FENASTC. Goiânia, 21 de setembro de 2006.

JARDIM, J. M. A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais. In: **Encontro Nacional da Ciência da Informação**, V, Salvador, 2004. Disponível em: www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/josemariajardim.html. Acesso em: 20 ago. 2010.

JOIA, L. A. **Governo eletrônico**: em busca de uma conceituação. 2002. Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp. Acesso em: 11 out. 2009.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LEVY, P. Pela ciberdemocracia. In: MORAES, D. (Org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

LIMA, J. J. Planejamento Orçamentário Participativo E Regionalização: considerações sobre o Plano Plurianual do Estado do Pará, Brasil - 2007 a 2010. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.119, p.163-184, jul./dez. 2010.

LOCKE, J. **Carta Acerca da Tolerância e Outras Obras**. 2. ed. São Paulo: Ed. Abril, 1978.

LUCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº 67, 2006.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

MAFFRA, L. C. A. O Princípio da boa Governança na Evolução dos Controles Internos no Estado do Pará. Disponível em: <http://www.gruposobrecorruptao.com.br/wp-content/uploads/2011/12/Artigo-Controle-Interno-no-Par+%C3%AD.doc>. Acesso em: 07 jun. 2011.

MAGALHÃES, J. L. Q. A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 223, 16 fev. 2004. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26266-26268-1-PB.pdf> . Acesso em: 11 set. 2011.

MAIA, R. Democracia e a Internet como Esfera Pública Virtual: Aproximação às Condições da Deliberação. In: GOMES, W.; MAIA, R. **Comunicação e Democracia**: Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. p. 277-292.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

_____.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº 67, 2006.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, p. 129-156, 2003.

MATTOS, F. S. Estratégias de identidade, táticas de visibilidade: um estudo de caso dos usos da cultura na Amazônia contemporânea. In: **V ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Salvador: UFBA, 2009. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19333.pdf>. Acesso em: 07 de jun. 2010.

MICHELS, R. **A sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UnB, 1982.

- MORAES, S.R. Governo Eletrônico X Cibercidadão. In: **XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Santos, 2007.
- MOSCA, G. **História das doutrinas políticas desde a antiguidade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- MYRDAL G. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO. London, 1957.
- NETO, J.; SILVA, I.; CANTO, J.; RIBEIRO, R.; RAMALHO, R.; MELO, R. **Desafios da Inclusão e Democratização Digital para o Governo Eletrônico no Brasil**, 2007. Disponível em: <http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/gestoesociedade/article/viewFile/560/543>. Acesso em: 07 abr. 2009
- NUNES, E. **A gramática política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1999.
- O'DONNELL, G. Democracias delegativas? In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, Cebrap, n.31, p. 25-40, 1991.
- _____. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, Cebrap, n.36, 1993.
- _____. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Revista Lua Nova**. Água Branca, n.44, p. 27-103, 1998.
- OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- OLIVEIRA, M. P. S. **Os Sujeitos Sociais Envolvidos na Construção do Planejamento Territorial Participativo no Pará**. Disponível em: http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_01_Marcelle_de_Paula_formatado.pdf. Acesso em: 09 ago. 2011.
- PARÁ, Governo do Estado. **Plano Plurianual 2008-2011: Construindo o Pará de Todas e Todos**. Belém, 2007.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará**. Belém, 2008.
- _____. **Relatório de Monitoramento das Demandas do PTP**. Belém, 2009.
- PARENTE, P. Política Brasileira de Governo Eletrônico. In: FERRER, F.; SANTOS, P. (Org.). **E-Government: O Governo Eletrônico no Brasil**, São Paulo: Saraiva, 2004.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- POLAT, R. The Internet and political participation: exploring the explanatory links. In: **European Journal of Communication**, vol. 20, n. 4, p. 435-459, 2005.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó**. Casa Civil, 2006.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. In: **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 9, n. 25, p. 29- 43, set./dez. 2002.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

SANTOS, W. G. A trágica Condição da Política Social. In: ABRANCHES, S., SANTOS, W.G., COIMBRA, M. **Política Social e a Questão da Pobreza**. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

_____. **As Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1993.

_____. Poliarquia em 3D. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 02, p. 207-281, 1998.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHEVISBISKI, R. **Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira**. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>. Acesso em: 02 de mar. 2010.

SEPOF. **Proposta para Implementação do Orçamento Participativo do Estado do Pará**. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém, 2007.

SIEBENEICHLER, F. **Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

SILVA, M. **Construção da participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: o papel de Orçamento Participativo. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, p. 84-97, 2001.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 4. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

TORCAL, M. La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica. In: **Revista Instituciones y Desarrollo**. Barcelona, n. 8, p. 229-280, 2001.

TORO, B.; WERNECK, N. D. **Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação**. Disponível em:
http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Publica%E7%F5es/mobilizacao_social.pdf Acessado em: 08 de out. 2010.

UNITED NATIONS - DPEPA. **Benchmarking E-government: A Global Perspective**. New York, NY. Oxford University Press, 2002.

WEBSTER, F. N. **Theories of information society**. Londres: Routledge Publishers, 1995.

WEFFORT, F. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.