

Processos participativos na gestão pública municipal: o plano plurianual (2014-2017) de Macapá-AP¹

Alexandre Gomes Galindo

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará - UFC

Professor Adjunto da Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

alexandregalindo@bol.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-7153-7185>

Resumo

Este artigo analisa a participação na gestão pública com um olhar específico sobre o processo participativo adotado na elaboração e execução do plano plurianual (PPA) de Macapá-AP para o quadriênio de 2014 a 2017. Três inquietações relativas à gestão proposta no período delimitado por nosso recorte da pesquisa (2013 a 2016) emergiram como elementos norteadores do estudo: a) De que modo as intencionalidades do processo participativo de gestão foram integradas ao planejamento da administração pública de Macapá após a criação do Estado do Amapá? b) De que modo o processo participativo de gestão integrou a ideologia, filosofia e plataforma da equipe de governo que assumiu a administração pública de Macapá nos anos de 2013 a 2016? e c) De que modo os membros da gestão pública municipal incorporaram o desenho participativo na estrutura da Prefeitura de Macapá e nas dinâmicas de elaboração e execução do plano plurianual para o quadriênio 2014-2017? Sob essa perspectiva, a obtenção de documentos oficiais da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores de Macapá e a realização de entrevistas com membros da gestão pública municipal foram os principais meios para a coleta de dados. Estes foram submetidos a técnicas de análise documental e de análise de conteúdo, com o propósito de resgatar os elementos vinculados aos processos de gestão da participação e os elementos que distinguiram o desenho participativo adotado pela gestão pública municipal que exerceu seu mandato no período delimitado por nosso recorte da pesquisa.

Palavras-chave democracia; democracia participativa; participação; participação social; participação popular.

1 Texto compilado com base no Capítulo 2 de Galindo (2017).

Participatory processes in municipal public management: the multi-year plan (2014-2017) of Macapá, Amapá, Brazil

Abstract

This article analyzes participation in public management with a specific look at the participatory process approach in the development and execution of the multi-year plan (plano plurianual [PPA]) of Macapá, Amapá, Brazil, for the quadrennium 2014-2017. Three concerns linked to the proposed management within the period of our research outline (2013-2016) have emerged as the study's guiding elements: a) How were the participatory management process's purposes connected to public administration planning in Macapá after the creation of the State of Amapá? b) How did the participatory management process connect the ideology, philosophy, and platform of the government team that took over the public administration in Macapá from 2013 to 2016? and c) How did the municipal public management members incorporate participatory design into the structure of the Macapá City Hall and into the development and execution dynamics of the multi-year plan for the quadrennium 2014-2017? From this perspective, obtaining official documents from the Macapá City Hall and City Council and conducting interviews with municipal public management members were the main data collection means. This data set has undergone documentary analysis and content analysis, aiming to gather the elements linked to participatory management processes and the elements that distinguished the participatory design used by the municipal public management that was in office within the period of our research outline.

Key words : democracy; participatory democracy; participation; social participation; popular participation.

Procesos participativos en la gestión pública municipal: el plan plurianual (2014-2017) de Macapá, Amapá, Brasil

Resumen

Este artículo analiza la participación en la gestión pública con una mirada específica al proceso participativo adoptado en la preparación y la ejecución del plan plurianual (plano plurianual [PPA]) de Macapá, Amapá, Brasil, para el cuatrienio 2014-2017. Tres inquietudes relacionadas con la gestión propuesta en el período delimitado por nuestra investigación (2013-2016) han emergido como elementos rectores del estudio: a) ¿Cómo se integraron las intenciones del proceso de gestión participativa en la planificación de la administración pública de Macapá luego de la creación del Estado de Amapá? b) ¿Cómo el proceso de gestión participativa integró la ideología, la filosofía, y la plataforma del equipo de gobierno que asumió la administración pública de Macapá de 2013 a 2016? y c) ¿Cómo los integrantes de la administración pública municipal incorporaron el diseño participativo en la estructura del Municipio de Macapá y en la dinámica de preparación y ejecución del plan plurianual para el cuatrienio 2014-2017? Desde esta perspectiva, la obtención de documentos oficiales de la Alcaldía y el Consejo del Ayuntamiento de Macapá y la realización de entrevistas con miembros de la gestión pública municipal fueron los principales medios de recolección de datos. Este conjunto de datos ha sido objeto de análisis documental y análisis de contenido, con el objetivo de recoger los elementos vinculados a los procesos de gestión participativa y los elementos que han distinguido el diseño participativo adoptado por la gestión pública municipal que estuvo en ejercicio en el período delimitado por nuestra investigación.

Palabras clave democracia; democracia participativa; participación; participación social; participación popular.

Processus participatifs dans la gestion publique municipale: le plan pluriannuel (2014-2017) de Macapá, Amapá, Brésil

Résumé

Cet article analyse la participation à la gestion publique avec un regard spécifique sur le processus participatif adopté dans la préparation et l'exécution du plan pluriannuel (plano plurianual [PPA]) de Macapá, Amapá, Brésil, pour le quadriennat 2014-2017. Trois préoccupations liées à la gestion proposée dans la période délimitée par notre recherche (2013-2016) ont émergé comme éléments directeurs de l'étude: a) Comment les intentions du processus de gestion participative ont-elles été intégrées dans la planification de l'administration publique à Macapá après la création de l'État d'Amapá? b) Comment le processus de gestion participative a-t-il intégré l'idéologie, la philosophie, et la plate-forme de l'équipe gouvernementale qui a assumé l'administration publique de Macapá de 2013 à 2016? et c) Comment les membres de l'administration publique municipale ont-ils intégré le design participatif dans la structure de la Mairie de Macapá et dans la dynamique d'élaboration et d'exécution du plan pluriannuel pour le quadriennat 2014-2017? Dans cette perspective, l'obtention de documents officiels de la Mairie et du Conseil Municipal de Macapá et la réalisation d'entretiens avec des membres de l'administration publique municipale ont été les principaux moyens de collecte de données. Cet ensemble de données a fait l'objet d'une analyse documentaire et d'une analyse de contenu, visant à rassembler les éléments liés aux processus de gestion participative et les éléments qui distinguaient le design participatif adopté par l'administration publique municipale qui a exercé son mandat dans la période délimitée par notre recherche.

Mots-clés démocratie; démocratie participative; participation; participation sociale; participation populaire.

Aspectos introdutórios

A descrição de dinâmicas vinculadas ao processo participativo de elaboração e execução do plano plurianual (PPA) de Macapá-AP para o quadriênio de 2014 a 2017 exige certa cautela daqueles que trilham o percurso reflexivo, à medida que continuidades e rupturas de gestão compartilham estreitas relações tanto com as trajetórias de formação política e ideológica de lideranças locais que assumiram postos na estrutura de poder da Prefeitura Municipal quanto com um contexto nacional caracterizado pela perspectiva democrática indutora de abertura de canais institucionalizados de participação social no desenvolvimento de políticas públicas.

Três questões relativas à proposta de gestão do período delimitado por nosso recorte de pesquisa (2013 a 2016) emergiram como elementos norteadores deste estudo:

1. De que modo as intencionalidades do processo participativo de gestão foram integradas ao planejamento da administração pública de Macapá após a criação do Estado do Amapá?
2. De que modo o processo participativo de gestão integrou a ideologia, filosofia e plataforma da equipe de governo que assumiu a administração pública de Macapá nos anos de 2013 a 2016?

3. De que modo os membros da gestão pública municipal incorporaram o desenho participativo na estrutura da Prefeitura de Macapá e nas dinâmicas de elaboração e execução do plano plurianual para o quadriênio 2014-2017?

Sob a perspectiva da abordagem empírica, relacionada à descrição do processo de elaboração do PPA de Macapá, a trajetória metodológica perpassou a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da Prefeitura de Macapá. A pesquisa documental envolveu esforços voltados à identificação, localização e obtenção de diversos documentos oficiais que integraram o *corpus* compreendido: a) pelos 5 últimos PPA do município; b) pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias anuais vinculadas ao PPA vigente; c) pelos relatórios de gestão da Prefeitura; d) pelas 4 mensagens do prefeito à Câmara Municipal apresentadas na abertura dos anos legislativos de 2013 a 2016; e e) pelo relatório do processo de elaboração do PPA de Macapá para o quadriênio de 2014 a 2017, contendo a metodologia, os dados registrados e as atas transcritas de todas as assembleias.

As narrativas dos representantes da Prefeitura foram lidas por meio das entrevistas realizadas com o prefeito, os secretários municipais, os técnicos e os servidores envolvidos nos processos de concepção metodológica, gestão, mobilização e sistematização, com o propósito de descortinar aspectos descritivos do desenho institucional implementado por tal experiência participativa.

Mediante esse esforço de pesquisa, apresenta-se a seguir uma leitura das intencionalidades declaradas de abertura de canais de diálogo com a sociedade e de gestão da participação nos processos de elaboração e execução do planejamento municipal dos governos eleitos após a criação do Estado do Amapá, bem como se analisa a trajetória de implantação da proposta de gestão ampliada do governo que assumiu a administração municipal nos anos de 2013 a 2016, implantando experiências participativas com variados modelos e denominações, a exemplo de “O Povo no Comando”, “Congresso do Povo” e “Prefeitura na sua Rua”, dentre outras.

Plano plurianual (2014-2017) de Macapá: uma experiência tucuju

O orçamento, cuja palavra deriva do termo náutico italiano *orzare*, pode ser considerado o mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos, à medida que sua elaboração, considerada um exercício de poder, possibilita identificar previamente os recursos a disponibilizar e aplicar segundo as prioridades estabelecidas pelo governo, cujo uso pode variar da fixação das despesas a pagar em dado exercício à divulgação das ações planejadas do governo junto à sociedade (Pires & Motta, 2006).

O orçamento público, fruto de uma evolução histórica iniciada no século XIII, tem sido incorporado na administração das finanças públicas brasileira desde a vinda da Família Real, em 1808, e configura um poderoso instrumento de controle e uso dos recursos gerados pela sociedade, cujas características, avanços, limitações, e dilemas têm variado de acordo com as transformações do regime político, sendo refletidas nas cartas constitucionais e nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo diante das competências de elaboração, aprovação, implementação e controle (Cavalcante, 2007; Dallari, 1996; Longo, 1994; Paulo, 2010).

Atualmente, o Governo Federal e os estados e municípios brasileiros, seguindo a ordenação estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), integram suas funções de planejamento no médio prazo, de orçamentação e de execução orçamentário-financeira por meio dos PPA, das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e das leis orçamentárias anuais (LOA) em ciclos que cumprem uma ritualística normativa caracterizada por: a) formulação do PPA pelo Poder Executivo; b) apreciação e adequação do PPA pelo Poder Legislativo; c) proposição de metas e prioridades anuais para a administração e sua política de alocação de recursos (LDO) pelo Poder Executivo; d) apreciação e adequação da LDO pelo Poder Legislativo; e) elaboração da proposta anual de orçamentos (LOA) pelo Poder Executivo; f) apreciação, adequação e autorização da LOA pelo Poder Legislativo; g) execução dos orçamentos aprovados; e h) avaliação da execução e julgamento das contas (Sanches, 1993).

As experiências participativas vinculadas aos ciclos de gestão orçamentária que implicam o desenvolvimento de PPA podem ser consideradas um fenômeno relativamente recente no Brasil. Oliveira (2013a, 2013b), ao destacar as experiências participativas no âmbito federal, discorre sobre o processo de aperfeiçoamento e integração dessas peças de planejamento desde o primeiro PPA, elaborado para o quadriênio 1991-1995, e afirma que só depois de 13 anos, no PPA do quadriênio 2004-2007, foram abertos canais de diálogo com a sociedade durante seu processo de elaboração, sendo considerado o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Tal experiência envolveu 27 fóruns estaduais com entidades representativas da sociedade civil, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e os secretários estaduais de planejamento, em encontros regionais e nacionais.

Ainda no que se refere a esse processo, Simionatto (2004) destaca que a implementação dessa primeira experiência em nível federal possibilitou forte mobilização e conscientização da sociedade no que diz respeito aos diversos caminhos possíveis de intervenção na construção de um projeto democrático pautado na socialização da participação política e de sua riqueza socialmente produzida. Entretanto, também constatou frustrações sob a perspectiva do controle social da gestão pública e o fato de

que a construção de um projeto para o Brasil, pautado no aprofundamento das estruturas democráticas, apresentava frágeis sinais de continuidade.

O PPA subsequente (quadriênio 2008-2011) foi realizado com níveis mais tímidos de participação no âmbito de alguns conselhos setoriais de políticas públicas e a instituição de um grupo de trabalho formado por membros governamentais e não governamentais com a finalidade de elaborar a proposta de participação social no acompanhamento e na execução das peças de planejamento. Esse processo não conseguiu levar seu propósito a termo, de tal modo que não houve participação social no respectivo ciclo de gestão do PPA (Moroni, 2009; Oliveira, 2013a, 2013b).

Já o modelo de participação social do PPA para o quadriênio 2012-2015, como expõe Oliveira (2013a, 2013b), foi desenhado com base nas experiências anteriores, inicialmente com debates entre a quase totalidade dos conselhos setoriais e depois com a realização de um fórum interconselhos consultivos com representantes indicados de 33 conselhos setoriais e de 4 comissões nacionais de políticas públicas, envolvendo cerca de 300 conselheiros e 100 membros de movimentos sociais e entidades da sociedade civil de caráter nacional. Entretanto, enquanto por um lado os processos de elaboração dos últimos 3 PPA certamente contribuíram para a democratização da administração pública federal (incentivando a ação colaborativa entre Estado e sociedade civil), por outro, tais processos apresentaram limitações, gerando desafios a superar - o principal se refere à necessidade de ampliação do processo participativo para além das etapas iniciais de elaboração dos PPA, devendo ser estendido para todo o ciclo de gestão.

Os estudos sobre as experiências de implementação de processos participativos na elaboração de PPA nas esferas estaduais e municipais ainda são divulgados em menor número. Entretanto, no contexto de nosso estudo, vale citar as experiências relatadas por Pomponet (2012a, 2012b) e Reis, Pinheiro, Pereira e Vasconcelos (2013) sobre a elaboração do PPA do quadriênio 2008-2011 de Minas Gerais e da Bahia, respectivamente. Por mais que os desenhos institucionais tenham sido diferentes, os relatos apontaram perceptíveis avanços no estreitamento das relações entre Estado e sociedade civil no processo de construção democrática dos PPA e também obstáculos a superar, em especial no que diz respeito a: a) pequena disponibilização orçamentária para as regiões administrativas estabelecidas no PPA; b) incompatibilidade entre as bases territoriais estabelecidas na elaboração do PPA e as bases utilizadas por diversos órgãos do governo estadual; c) ausência de critérios uniformes de alocação de recursos e categorização de atividades; d) dificuldade de acesso à informação; e e) necessidade de aprimoramento de mecanismos de avaliação das políticas implementadas.

No âmbito municipal, o PPA guarda estreita relação com o plano diretor do município e é concebido como um produto dos processos sociopolíticos locais (Procopiuck, Machado, Rezende, & Bessa, 2007), no qual o atual paradigma participativo se propõe para além

do mero encontro entre um corpo técnico-burocrático, representantes políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo e representantes da sociedade civil em audiências públicas (De Avila & Allebrandt, 2014).

Ao resgatar a experiência institucional de elaboração e execução do PPA de Macapá, realizada em 2013, optou-se por trilhar um percurso metodológico que visou à integração de informações advindas de documentos vinculados ao processo de elaboração e implantação desse PPA, com as informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas com representantes da Prefeitura que atuaram em diversas esferas de gestão. Para a elaboração do *corpus* deste estudo foram identificados, selecionados e obtidos documentos considerados relevantes (Quadro 1), além da transcrição das entrevistas gravadas em formulários específicos.

Quadro 1. Relação dos documentos que compuseram o *corpus* da pesquisa.

- PPA do Município de Macapá dos quadriênios 1998-2001; 2002-2005; 2006-2009; 2010-2013; 2014-2017.
- Mensagens dos prefeitos para a Câmara de Vereadores encaminhando os PPA dos quadriênios 1994-1997; 1998-2001; 2002-2005; 2006-2009; 2010-2013; 2014-2017.
- Programa de Governo e Mensagens à Câmara Municipal na abertura dos anos legislativos de 2013 até 2016.
- LDO e LOA do Município de Macapá dos anos 2014; 2015; 2016; 2017.
- Relatórios de Gestão da Prefeitura dos anos 2014; 2015; 2016.
- Relatório do processo de elaboração do PPA para o quadriênio 2014-2017, contendo metodologia, estrutura e registro da execução das atividades de elaboração do PPA (atas das assembleias com transcrição das falas, relação da composição das mesas de trabalho, relação de pessoas presentes, relação de demandas por assembleia etc.).
- Documentos relacionados à estruturação e implementação do Congresso do Povo, Comissões Populares de Fiscalização (COFIS) e Conselho Popular do Congresso do Povo (CONPOP) (Regimento Interno, pautas e atas de reuniões, planos de trabalhos, relatórios de atividade, *slides* de apresentações etc.).
- Atas e Pautas das Sessões Ordinárias da Câmara Municipal nos anos legislativos de 2013, 2014, 2015, e 2016 (até 30 de junho de 2016) e outros documentos relativos à estrutura e ao funcionamento da Câmara Municipal.
- Documentos relacionados à estrutura e ao funcionamento da Prefeitura de Macapá (Lei Orgânica Municipal e documentos descritivos da Estrutura Organizacional da Prefeitura).

Legenda: PPA = plano plurianual; LDO = lei de diretrizes orçamentárias;

LOA = lei orçamentária anual.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O procedimento de leitura dos dados se baseou em uma abordagem sistemática de análise documental e de análise de conteúdo das narrativas, com o propósito de delinear os contornos institucionais que caracterizaram os processos de elaboração dos PPA em Macapá e os elementos vinculados à dinâmica de desenvolvimento do último PPA, sob a ótica dos representantes da administração municipal envolvidos. Nesse olhar, buscou-se analisar de que modo: a) o processo participativo integra a ideologia, filosofia e plataforma da equipe de governo; b) os membros do governo municipal incorporaram o processo participativo na estrutura da Prefeitura e na dinâmica de elaboração/implantação do PPA; e c) como se configuraram os principais avanços e desafios encontrados nesse processo de diálogo com a sociedade civil.

No horizonte temporal que nos foi permitido acessar, resgataram-se informações relativas aos 6 últimos PPA elaborados no município, cobrindo uma faixa de 23 anos de pretensões declaradas pelos respectivos prefeitos em exercício (Quadro 2).

Quadro 2. Relação dos planos plurianuais elaborados no Município de Macapá.

PPA	Prefeito	Partido	Quadriênio de vigência	Denominação do PPA
1	João Bosco Papaléo Paes*	PSDB	1994 até 1997	-----
2	Annibal Barcellos	PFL	1998 até 2001	-----
3	João Henrique Rodrigues Pimentel	PSB	2002 até 2005	Macapá Sustentável
4	João Henrique Rodrigues Pimentel	PT	2006 até 2009	Macapá para Tod@s
5	Antônio Roberto Rodrigues Góes da Silva	PDT	2010 até 2013	Macapá Forte
6	Clécio Luís Vilhena Vieira	PSol	2014 até 2017	O Povo no Comando

* Não foi possível obter o PPA do Prefeito João Bosco Papaléo Paes (apenas sua mensagem de encaminhamento do PPA à Câmara de Vereadores e o projeto de lei de aprovação do PPA).

Legenda: PSDB = Partido da Social Democracia Brasileira; PFL = Partido da Frente Liberal; PSB = Partido Socialista Brasileiro; PT = Partido dos Trabalhadores; PDT = Partido Democrático Trabalhista; PSol = Partido Socialismo e Liberdade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com amparo na retrospectiva documental, constata-se que a gestão institucionalizada da participação social no desenvolvimento das políticas públicas em Macapá tem sua intencionalidade traduzida no planejamento das ações governamentais desde 2002, com a criação do programa Mobilização Social, e obteve contornos diferenciados a cada ciclo

de gestão, conforme os objetivos inerentes a cada programa (Quadro 3) e os recursos orçamentários destinados às suas respectivas execuções.

Quadro 3. Programas relacionados à gestão da participação social contidos nos planos plurianuais do Município de Macapá.

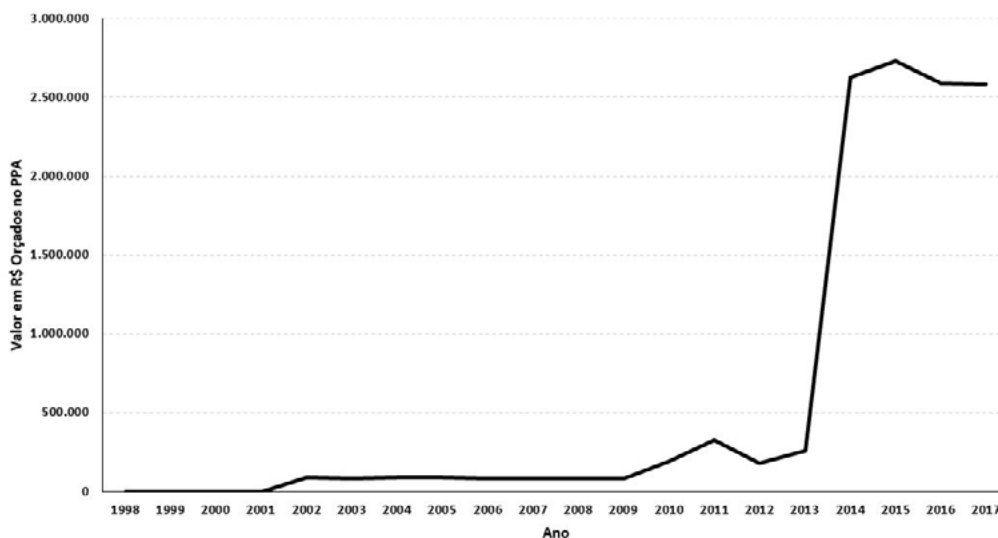
Programa	PPA	Objetivo do programa
1. Mobilização Social	2002-2005	Atender às entidades comunitárias, possibilitando-lhes a representatividade e a participação nas ações de assistência social por meio de um redimensionamento das relações entre gestão pública municipal e comunidade.
	2006-2009	Implementar e incentivar o desenvolvimento de ações comunitárias de organizações e ampliar a participação popular, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população por meio da formação e geração de emprego e renda.
	2010-2013 2014-2017	Combater a exclusão social e as desigualdades sociais a partir das organizações comunitárias representativas dos diversos segmentos sociais de Macapá.
2. Comunidade Forte	2010-2013	Promover ações de qualificação de agentes comunitários sociais, com o objetivo de implantação de projetos que visem a assistir melhor a comunidade.
3. Espaço da Cidadania	2010-2013	Desempenhar o papel de animador, mobilizador e articulador das ações sociais, servindo como elemento facilitador e incentivador de todas as iniciativas que visem à solução de problemas coletivos, promovendo mudanças efetivas dos hábitos e condições de vida, estimulando e induzindo a convivência comunitária, por meio de atividades e ações de fortalecimento de políticas públicas sociais.
4. Olho Vivo no Dinheiro Público	2014-2017	Promover e estimular a participação dos munícipes para a melhor aplicação dos recursos públicos.
5. Macapá Gestão e Cidadania	2014-2017	Fortalecer a gestão pública de forma eficiente e com efetividade; ampliar e qualificar a participação da sociedade na gestão da cidade, reforçando a cooperação interinstitucional, a transparência e controle social das iniciativas empreendidas pelo governo municipal.
6. Ouvidoria - Canal Aberto e Participação da População	2014-2017	Oferecer um canal de comunicação para servir de elo entre os cidadãos, os órgãos e os servidores municipais, além de fornecer informações, orientações, denúncias, sugestões e elogios.
7. Povo no Comando	2014-2017	Ser o principal instrumento da Prefeitura na construção de uma nova forma de governar e de uma nova cultura política, baseada na participação popular.

8. Inclusão, Cultura e Cidadania - Viver Cultura	2014-2017	Fortalecer a cultura popular do município por meio da realização de eventos, ações de capacitação dos agentes culturais e representantes dos segmentos para o fortalecimento do modelo de participação coletiva, baseado em conselhos e conferências. Qualificar os produtores para o desenvolvimento cultural de qualidade e autossustentáveis, a fim de agregar valor aos segmentos e ao desenvolvimento do empreendedorismo cultural.
---	-----------	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Um fato que chama atenção diz respeito ao significativo aumento do número de programas governamentais vinculados à gestão institucionalizada da participação social e o expressivo aumento do volume de recursos disponibilizados para esses programas a partir de 2014 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Total de recursos orçados no plano plurianual para programas relacionados à gestão institucionalizada da participação social na Prefeitura de Macapá de 1998 até 2017*.



* Valores em Reais (R\$) ajustados de 1º de janeiro de cada ano base até 1º de agosto de 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sob uma perspectiva comparativa entre os ciclos de planejamento, esse fato aponta a significativa atenção à participação social no último PPA. O preceito participativo, como *slogan* adotado pelo referido governo, é refletido pelo montante de recursos alocados (equivalente a 6,4 vezes o valor de todos os PPA anteriores somados) e por um programa,

de mesmo nome, cujos recursos equivalem a 2,9 vezes o total alocado para o conjunto dos programas vinculados à gestão da participação no PPA anterior.

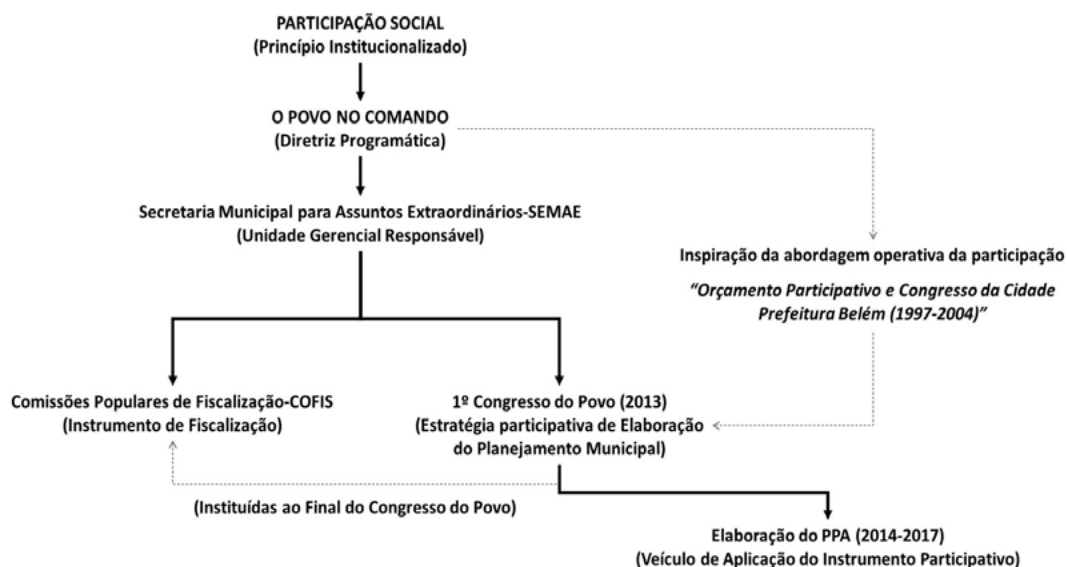
Vale destacar que se considerou apenas a intencionalidade declarada no início dos mandatos na Prefeitura de Macapá, utilizando como critério os recursos alocados no PPA em sua primeira versão. A análise da concretização dessas intencionalidades, refletidas na destinação e execução dos respectivos recursos, foge ao escopo deste estudo, mas é considerada uma importante pauta para futuras pesquisas, à medida que os ajustes orçamentários e financeiros são realizados com frequência, alterando os montantes das dotações e os valores empenhados, liquidados e pagos. Também se projeta a análise da concretização dessas intencionalidades, sob a ótica da execução operacional durante a vigência do PPA, para além do horizonte deste estudo - trata-se de assunto relevante para futuros estudos sob a perspectiva da eficiência no uso dos recursos públicos, da eficácia no alcance dos objetivos almejados e da efetividade nos impactos gerados.

Por mais que os desenhos institucionais assumidos pelas diversas práticas participativas sejam oriundos do tipo de interação entre sociedade civil e sociedade política (Avritzer, 2009), a iniciativa da abertura dos novos canais de diálogo entre a Prefeitura e a sociedade ocorreu a partir dos atores do governo recém-eleito, sob a condução do prefeito no exercício de seu mandato. Tal protagonismo propositivo, frequentemente observado e considerado um fator importante na realização de experiências dessa natureza (Rocha, 2011; Wampler, 2005), remeteu o prefeito e sua equipe de governo à centralidade no desenvolvimento das dinâmicas implementadas, influenciando significativamente a condução de todo o processo.

A ideia de “Povo no Comando” como diretriz programática, voltada a instrumentalizar a sociedade por meio de suas entidades representativas, visando a acompanhar e controlar as ações da Prefeitura e a aplicação dos recursos públicos, foi inspirada no Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade, implementados em Belém-PA, nos anos de 1997 a 2004¹, e ajustada ao contexto macapaense por meio de um desenho institucional denominado “Congresso do Povo”, na qualidade de instrumento de participação. Nesse desenho foram dinamizadas as Assembleias Populares Consultivas; o Congresso Deliberativo; e as Comissões Populares de Fiscalização (COFIS) (Figura 1).

¹ Para um estudo mais aprofundado sobre a estrutura e dinâmica da experiência de participação conduzida pela Prefeitura de Belém, recomenda-se a leitura dos estudos de Barros (2012), Malato (2006), M. L. R. Martins (2000), Rodrigues e Novaes (2002) e Rodrigues, Novaes e Araújo (2002), que trilharam uma reconstituição e discussão dos processos de realização do Orçamento Participativo (durante os anos de 1997 a 2004) e da implementação do Congresso da Cidade (no período de 2001 até 2004) em Belém.

Figura 1. Configuração do processo institucionalizado de participação da Prefeitura de Macapá (Povo no Comando) em 2013.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Por mais que um número significativo de pessoas da administração municipal tenha se envolvido nas atividades, percebeu-se que a garantia da condução do processo decorreu da convergência e integração da vontade política de 5 atores que ocuparam funções-chave na estrutura interna de poder da Prefeitura. Esse conjunto de atores, denominado “Núcleo” neste estudo, subdivide-se em: a) Núcleo Estratégico-Gerencial (composto pelo Prefeito e pelo Secretário da Secretaria Municipal para Assuntos Extraordinários [SEMAE]); e b) Núcleo Gerencial-Operativo (composto pelo Secretário da Secretaria Municipal de Planejamento-SEMPPLA; por 1 dos técnicos de mobilização oriundos da experiência de Belém; e por 1 técnico responsável pela coordenação da equipe de sistematização). O restante dos atores, aqui denominados “Equipe Técnico-Operacional”, atuou na condução das atividades de mobilização da sociedade, organização da infraestrutura local, registro dos eventos e sistematização das informações geradas.

O município foi dividido em 2 zonas (Norte e Sul) e 17 áreas territoriais, que agrupavam localidades, bairros e distritos conforme sua proximidade geográfica e sua facilidade de acesso, sendo realizada uma Assembleia Popular em cada área territorial. Também houve uma Assembleia Popular específica, com o propósito de envolver integrantes da sociedade vinculados às temáticas Igualdade Racial, Mulheres, Negros, LGBT, Juventude, Empreendedorismo, Funcionalismo Público, Acessibilidade, Cultura, Esporte e Lazer. As assembleias foram estruturadas para permitir o diálogo direto entre os participantes, de

modo que se pudesse verificar as principais demandas e selecionar os representantes locais que iriam participar do Congresso Deliberativo, na proporção de um delegado representante para cada 10 participantes do evento.

As atividades realizadas nas assembleias geralmente tinham esta sequência: a) credenciamento dos participantes; b) composição da Mesa de Trabalho (prefeito, secretários municipais, técnicos da Prefeitura, agentes distritais e vereadores e outras autoridades presentes); c) abertura do evento com as falas dos integrantes da Mesa de Trabalho; d) abertura de espaço para o uso da palavra pelos integrantes da comunidade que quisessem se manifestar, sendo suas propostas enquadradas nos eixos de Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Social, Gestão e Infraestrutura; e) uso da palavra pelo prefeito para fazer um apanhado das demandas apresentadas pela comunidade; f) eleição dos Delegados Representantes; e g) encerramento da assembleia. Na Assembleia Setorial, os participantes eram divididos em grupos de trabalho, com o propósito de elaborar propostas e indicar delegados representantes nas seguintes áreas: a) cultura; b) igualdade racial; c) servidor público; d) acessibilidade e mobilidade urbana; e) juventude; f) LGBT; g) mulheres; h) esporte e lazer; i) empreendedorismo e melhor idade.

Durante esse ciclo houve a participação do prefeito e da equipe técnica nos debates realizados, a presença registrada de vereadores em quase todas as assembleias e um número expressivo de integrantes da sociedade (Tabela 1). As propostas, em sua maioria, traduziam demandas circunscritas às áreas geográficas e, em vários casos, ao âmbito dos interesses individuais de moradores. Entretanto, como também observou Malato (2006), nos grupos temáticos da Assembleia Setorial havia propostas com maior abrangência.

Tabela 1. Quantidade de participantes, delegados eleitos, falas e propostas apresentadas nas Assembleias Populares Consultivas do 1º Congresso do Povo.

N	Assembleia popular	Presentes Vereadores	Presentes Sociedade	Delegados eleitos	Quantidade de falas	Quantidade de propostas
1ª	Área 1	4	427	43	22	24
2ª	Área 2	7	606	61	34	27
3ª	Área 14	3	325	32	16	16
4ª	Área 3	10	265	26	30	18
5ª	Área 5	4	212	21	15	4
6ª	Área 15	2	330	33	25	24
7ª	Área 7 e Área 8	4	511	51	22	29
8ª	Área 16	2	112	11	12	15
9ª	Área 10	2	318	32	30	13
10ª	Área 9	1	638	64	28	6
11ª	Área 4	3	656	66	57	15
12ª	Área 17	2	226	23	14	0
13ª	Área 13	2	266	27	30	22
14ª	Área 6	2	344	34	18	18
15ª	Área 12	7	630	63	28	27
16ª	Setorial	-	738	74	400	235**
17ª	Área 11	12	300	30	19	4
18ª	Área 18	2	92	9	16	8
TOTAL		19*	6.996	700	772	497

* Total extraído da relação nominal dos vereadores presentes citados nas atas das Assembleias Populares.

** Total extraído das informações registradas nos 10 grupos de trabalho da Assembleia Popular.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ao término do ciclo de Assembleias Populares foram realizadas palestras de nivelamento, ministradas pelo Tribunal de Contas do Estado, sobre processo e instrumentos de planejamento público para os delegados eleitos, com o propósito de prepará-los para as atividades deliberativas do Congresso do Povo. Os espaços deliberativos foram estruturados para acolher os delegados em 4 dias de atividades, onde houve a finalização das atividades dos grupos de trabalho e, em seguida, as propostas definidas como prioritárias foram agrupadas em um texto final e apresentadas para a aprovação em uma Assembleia Geral, composta por todos os delegados presentes.

Na etapa deliberativa do Congresso do Povo foram credenciados 458 delegados (equivalente a cerca de 65% dos 700 representantes indicados nas Assembleias Populares Consultivas) e 75 convidados presentes no evento, totalizando 533 participantes.

À medida que as deliberações ocorriam, por consenso ou votação, havia a real probabilidade de haver predominância de decisões fundamentadas no autointeresse, oriundas das assimetrias de poder geradas pela força que o conjunto de votos de segmentos sociais com maior número de delegados tinha para direcionar as aprovações em benefício próprio, como relatado nas experiências de Belém (Barros, 2012; Malato, 2006) e observado por Almeida e Cunha (2011). Com o propósito de mitigar os efeitos desses desequilíbrios, a equipe técnica da Prefeitura, além de atuar formalmente como coordenadora das atividades nos grupos de trabalho, e como moderadora dos debates e deliberações, atuou como intermediadora de conflitos nos embates sobre questões que se polemizavam ao observar a nítida assimetria de poder.

Ao término da Assembleia Final foi encerrado o 1º Congresso do Povo com a geração de um Documento Final contendo as 166 demandas prioritárias a incluir no PPA, e encaminhamentos práticos voltados à ampliação da natureza do “Povo no Comando”, visando a dar aos delegados dos bairros e distritos o poder de acesso, controle e fiscalização das atividades da Prefeitura por meio da criação das COFIS que atuariam no acompanhamento de obras e na fiscalização das Unidades de Saúde do município².

As demandas foram incorporadas à sistematização da peça técnica pela Secretaria Municipal de Planejamento e o PPA foi protocolado em setembro de 2013, na Câmara de Vereadores, que realizou uma Audiência Pública em novembro e aprovou-o em dezembro do mesmo ano.

Tanto os relatos dos representantes da Prefeitura quanto os documentos analisados sinalizam que diversas COFIS foram instituídas e geraram significativa quantidade de registros sobre o andamento das obras e serviços prestados durante o ano de 2013 e o primeiro semestre de 2014. Ressalta-se que a dinâmica de funcionamento das COFIS se caracterizava pela participação voluntária dos delegados sem nenhuma remuneração ou

2 Inspiradas nas Comissões de Acompanhamento e Fiscalização das Obras e Licitações (instrumento de controle social durante a gestão dos Orçamentos Participativos) instituídas em Belém em 1997 (Malato, 2006).

ajuda de custo por parte da Prefeitura. Cada delegado tinha autonomia para acompanhar as obras e os serviços prestados e comunicar suas impressões diretamente aos responsáveis pelos órgãos da Prefeitura ou nas reuniões convocadas para esse fim. Entretanto, percebeu-se que a dificuldade de executar integralmente a crescente demanda que era apresentada pelos delegados, somada à resistência de alguns gestores em atender os delegados, tornaram-se fatores limitantes.

Enquanto um vetor de participação institucional se configurava por meio da pressão de delegados na direção dos órgãos da Prefeitura, outro vetor de mesma natureza se fez gradativamente presente na direção inversa, por meio da implementação das “Caravanas do Povo no Comando” - que se caracterizaram como mutirões operacionais da Prefeitura, integrados pela SEMAE, com o propósito de realizar ações e serviços em conformidade com as secretarias que estavam à frente das demandas mais requisitadas pela população que morava em áreas de risco ou periféricas. Os serviços de terraplanagem e tapa-buraco nos bairros eram considerados os principais eixos direcionadores das caravanas, sendo complementados com atividades realizadas em conjunto com outras secretarias, por exemplo, o Programa Saúde em Casa pela Secretaria de Saúde e atividades de educação ambiental pela Secretaria de Meio Ambiente.

Percebendo as dificuldades operacionais para gerir diretamente as demandas provenientes de todos os delegados eleitos no 1º Congresso do Povo, a Prefeitura reconfigurou o desenho institucional do processo participativo na intenção de proporcionar aos respectivos delegados a possibilidade de autogestão e o estabelecimento de uma instância de interlocução com um número mais reduzido de delegados. Nesse contexto, a concepção do 2º Congresso do Povo se ancorou na apresentação do balanço das ações realizadas em 2013 e na transformação do Congresso do Povo em um instrumento público não estatal de gestão e participação popular composto por um conselho na qualidade de órgão de direção. Dessa forma, ocorreram várias reuniões preparatórias com os delegados eleitos e a equipe gestora da Prefeitura, de fevereiro a abril de 2014, solicitado-se aos representantes das secretarias e dos órgãos municipais que elaborassem os balanços sobre as ações que estavam previstas no PPA.

O 2º Congresso do Povo, realizado em maio de 2014 durante 5 dias com a participação de 533 pessoas, teve a apresentação do balanço geral e a prestações de contas setoriais das ações da Prefeitura, a apresentação do Regimento Interno do Congresso do Povo, a eleição dos membros do Conselho Popular do Congresso do Povo (CONPOP) e a aprovação de seu Regimento Interno.

A ambiência que caracterizou as atividades do 2º Congresso do Povo envolveu a preocupação, por parte dos gestores, de apresentar as metas que foram cumpridas e a previsão das ações para o ano de 2014. Sob a perspectiva dos delegados presentes, houve um conjunto de manifestações que aglutinou demonstrações de reconhecimento dos

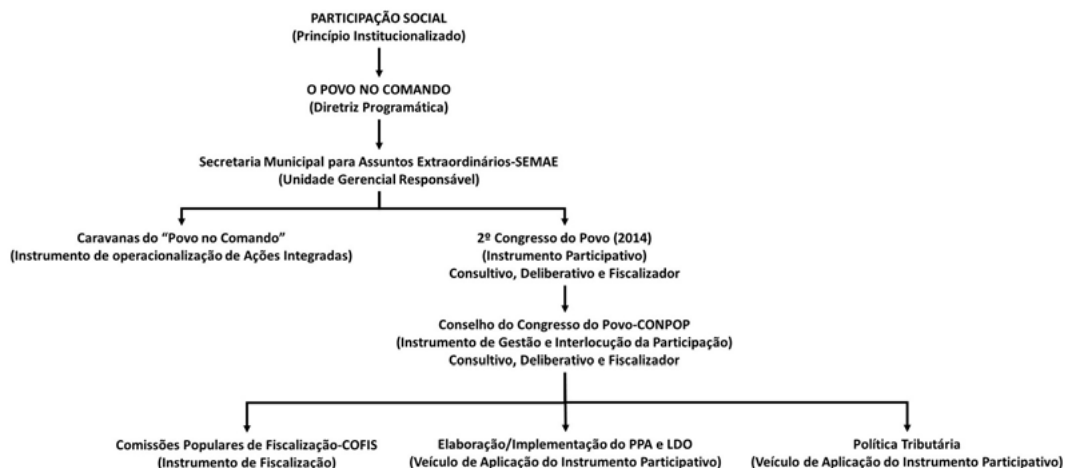
avanços obtidos, insatisfações diante da dificuldade de acesso às secretarias municipais e falta de recursos para custear as despesas dos delegados nas atividades de fiscalização, além das expectativas diante da configuração gerada com a instituição do novo conselho.

De acordo com o Regimento Interno, aprovado na plenária e assinado pelo prefeito, o CONPOP foi composto por 41 conselheiros com direito a voz e voto, eleitos entre os delegados presentes no Congresso do Povo, e por 37 conselheiros que seriam indicados pela Prefeitura com direito apenas a voz. A coordenação foi definida como bipartite, com 6 pessoas, sendo 3 delegados e 3 representantes da Prefeitura, sob a coordenação geral da SEMAE.

Dentre as atribuições do Congresso do Povo foram incorporadas as competências de: a) deliberar sobre os planos de investimento e de ação das atividades da Prefeitura; b) analisar, deliberar e coordenar os debates populares sobre o PPA e a LDO; e c) analisar, opinar e coordenar os debates populares sobre a política tributária do município. No que se refere ao CONPOP, como órgão diretor, foram incorporadas, em suas competências, as seguintes atribuições: a) coordenar todo o processo de atividades do Congresso do Povo; b) propor a Plenária Municipal do Congresso do Povo, a mudança total ou parcial do regimento; c) analisar, emitir parecer sobre o plano de obras e serviços da Prefeitura; d) acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do plano de investimento; e) receber, em tempo hábil, dos órgãos do governo - e ter acesso a - todos os documentos imprescindíveis à formação de opinião dos conselheiros e conselheiras, relativos ao orçamento público, e plano de ações; f) discutir e deliberar sobre o regimento interno das COFIS; g) elaborar os critérios técnicos e o estudo orçamentário e de viabilidade para recebimento de demandas das comunidades; e h) organizar a eleição de delegados e delegadas, e de conselheiros e conselheiras, inclusive para a recomposição do quadro de delegados e de conselheiros.

Com essa reestruturação do desenho institucional (Figura 2), o Povo no Comando assume uma nova configuração, tencionando direcionar a centralidade da gestão deliberativa para o CONPOP.

Figura 2. Configuração do processo institucionalizado de participação da Prefeitura de Macapá (Povo no Comando) em 2014.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Essa configuração representa o olhar sobre os dispositivos instituídos no Regimento Interno do Congresso do Povo e na prática das “Caravanas do Povo no Comando” instituídas pela Prefeitura. Entretanto, o direcionamento da gestão deliberativa para os delegados eleitos do CONPOP foi comprometido por alguns fatores estruturais, financeiros e de gestão.

Por mais que se busque evitar restringir a análise aos aspectos normativos, ao observar o conjunto desses fatores, deve-se dar atenção ao fato de que a complexidade inerente à gestão participativa reclama o estabelecimento de regras procedimentais (Nogueira, 2005), e que a forma como essas regras são configuradas influencia a dinâmica de funcionamento e as relações de poder de tal modo que podem tornar-se um fator impeditivo ou potencializador.

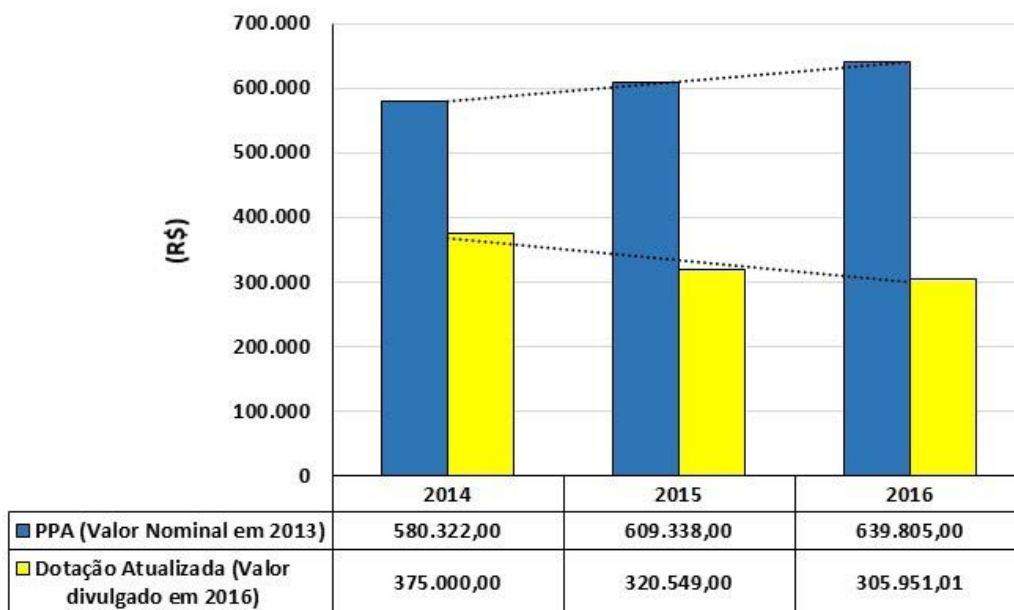
Sob a perspectiva estrutural, o fator limitante que se destaca diz respeito à obrigatoriedade da Coordenação Geral do CONPOP ser exercida pelo Secretário Municipal para Assuntos Extraordinários, mantendo-o diretamente vinculado à estrutura da Prefeitura e impedindo, regimentalmente, que o respectivo conselho seja liderado por delegados eleitos capazes de ter autonomia e celeridade na condução da coordenação geral das atividades e expedição de documentos diante das demandas provenientes da agenda programática assumida pelo Congresso do Povo.

Sob a perspectiva financeira, os efeitos da crise fiscal que começaram a surgir em 2014 geraram impactos na gestão municipal, dificultando a execução de diversos projetos e a conclusão de obras e serviços programados. Embora o prefeito tivesse anunciado à Câmara

de Vereadores, em sua mensagem de abertura do ano legislativo de 2014, que pretendia superar os desafios encontrados no primeiro ano de mandato e vivenciar um cenário de melhoria de investimentos, o que ocorreu, na prática, foi a implementação de medidas de mitigação diante da redução dos repasses constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios. Essa situação foi exposta em sua mensagem aos vereadores, na abertura do ano legislativo de 2015, anunciando que as novas medidas para enfrentar a crise seriam fundamentadas em uma política de governo que teria como prioridades a austeridade fiscal e a implantação de um plano de obras vinculadas à obtenção de transferências voluntárias federais (predominantemente de emendas parlamentares).

A implementação dessas medidas dificultou o aumento da canalização de investimentos na esfera da gestão da participação, à medida que cortes orçamentários foram realizados em vários programas. No caso do programa “Povo no Comando”, o contingenciamento foi crescente a cada ano e atingiu 46,25% do montante total estimado pelo PPA para os anos de 2014 a 2016, dificultando o pleito por aporte de recursos para impulsionar o funcionamento do CONPOP em suas demandas administrativas e de infraestrutura (Gráfico 2).

Gráfico 2. Valores da reprogramação orçamentária do programa Povo no Comando dos anos 2014 até 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sob a perspectiva da gestão, foram 3 os fatores limitantes para o funcionamento do CONPOP. O primeiro diz respeito à não efetivação plena da indicação dos 37 representantes da Prefeitura que deveriam integrar o conselho. Nesse sentido, vale destacar que o relatório de atividades do CONPOP de 2014 até dezembro de 2015 registra apenas 1 reunião ordinária e uma reunião extraordinária dentre as 90 atividades realizadas. E, ao analisar os registros relacionados às respectivas reuniões, constata-se que nenhuma foi regularmente constituída, não havendo quórum qualificado conforme estabelece o Regimento Interno. Ao observar a natureza das atividades do CONPOP se percebe que sua atuação esteve mais voltada ao acompanhamento das ações da Prefeitura e à participação em eventos do que concentrada no estabelecimento de uma agenda de trabalho, envolvendo reuniões ordinárias e extraordinárias, com pautas relativas ao fortalecimento da autogestão (Tabela 2).

Tabela 2. Atividades do CONPOP em 2014 e 2015.

ATIVIDADES	Quantidade		(%)		Total	
	2014	2015	2014	2015	Geral	(%)
Reuniões ampliadas	1	4	5,56	5,56	5	5,56
Reuniões ordinárias	-	1	-	1,39	1	1,11
Reuniões extraordinárias	-	1	-	1,39	1	1,11
Participação em eventos	3	33	16,67	45,83	36	40,00
Presença em ações da Prefeitura	14	25	77,78	34,72	39	43,33
Outras atividades	-	8	-	11,11	8	8,89
Total	18	72	100	100	90	100

Fonte: Elaborada pelo autor.

O segundo fator, que surge como desdobramento do primeiro, refere-se à incapacidade do CONPOP assumir a centralidade na condução do processo de regulação das COFIS que foram concebidas desde o 1º Congresso do Povo. As COFIS atuavam de maneira descentralizada, com pautas difusas e sem mecanismos de integração e compartilhamento de informações com o CONPOP. Sem garantir essa centralidade, o CONPOP se tornou uma instância sem vínculo com as COFIS e sem participação em seus processos de criação.

O terceiro fator se refere àquilo que se pode denominar “limbo gerencial”, à medida que a coordenação bipartite de 6 pessoas (sendo 3 conselheiros eleitos e 3 conselheiros membros do governo municipal fixados regimentalmente) não conseguiu funcionar. A despeito dos esforços de alguns conselheiros para manter ativos os processos gerenciais, não houve, nos documentos disponibilizados pelo CONPOP, nenhum registro de reunião conjunta entre os 6 membros da coordenação para conduzir os trabalhos de gestão desse conselho.

Como já mencionado, a diminuição da capacidade própria de investimento municipal, que ocorreu a partir de 2014 e agravou-se em 2015, provocou dificuldades na entrega de diversas obras e serviços predefinidos nos prazos previstos, gerando consequente aumento

da pressão da sociedade sobre os órgãos da Prefeitura e perceptível redução de seus níveis de envolvimento nos canais de diálogo que eram abertos.

Nesse período, as “Caravanas do Povo no Comando” vinham cada vez mais assumindo um papel relevante como instrumento frequentemente utilizado pela Prefeitura para a realização de pequenos serviços generalizados em várias localidades do município, com um custo acessível e significativo grau de diálogo e negociação com os moradores e as lideranças locais.

Percebendo a redução dos níveis de participação, o aumento da pressão social sobre a estrutura da Prefeitura e os resultados obtidos pelas “Caravanas do Povo no Comando”, a Prefeitura voltou seus esforços para reconfigurar novamente o desenho institucional do processo participativo, com a intenção de enfrentar os efeitos da crise fiscal sem perder sua capacidade de prestar serviços públicos com uso de canais de diálogo com a sociedade.

Conseqüentemente, a partir de 2015, a concepção que caracterizava a marca central do governo (O Povo no Comando) foi redefinida, havendo uma perceptível alteração no vetor de relação que era desejado no início da gestão (a sociedade assumindo o protagonismo no estabelecimento direto das prioridades e controlando/fiscalizando as ações da Prefeitura). Embora o preceito da participação ainda marcasse a lógica da relação entre Prefeitura e sociedade, a direção e natureza desse fluxo sofreu uma inversão à medida que a Prefeitura assumiu explicitamente a responsabilidade de definir as ações que seriam prioritárias diante da incapacidade de atender a todas as demandas.

Essa transformação foi marcada pela implementação, em junho de 2015, de uma estratégia de gestão voltada a colocar a Prefeitura mais próxima da população por meio da realização difusa de serviços em menor escala de recuperação e revitalização de espaços públicos, denominada “Prefeitura na sua Rua”³, cuja coordenação dos trabalhos relativos à sua operacionalização foi assumida pela Secretaria Especial de Coordenação das Subprefeituras (SECSUB).

Dessa forma, a lógica fundante da principal diretriz participativa de governo, a partir desse momento, também se pragmatizou assumidamente no atendimento de demandas difusas para além das prioridades advindas dos fóruns deliberativos instituídos antes. Inclusive, pode-se afirmar que o preceito subjacente aos princípios de gestão do Povo no Comando (traduzido como “O Povo decide, a Prefeitura faz!”) foi substituído por uma lógica de gestão pretendida pela “Prefeitura na sua Rua”, capaz de ser assim traduzida: “A Prefeitura vai para a sociedade, negocia o que pode ser feito, e faz!”.

A operacionalização da “Prefeitura na sua Rua” se caracterizou por reuniões semanais de gestão conjunta, coordenação de ações integradas entre os órgãos da Prefeitura e apoio

3 Estratégia comunicada pelo prefeito à Câmara Municipal em sua mensagem aos vereadores na abertura do ano legislativo de 2016.

operacional nos processos de levantamento de demandas, mobilização social, negociação de prioridades e realização de eventos, inclusive o Congresso do Povo.

As reuniões, que já ocorriam desde janeiro de 2015, sob a denominação Povo no Comando, envolviam os responsáveis e os técnicos dos vários órgãos da Prefeitura para estabelecer nivelamentos de informação e deliberações sobre a execução dos serviços integrados que deveriam ocorrer em conformidade com a agenda do município definida pelos secretários e pelo prefeito. As ações que integravam as pautas das reuniões incluíam: a) levantamento de serviços necessários nos bairros; b) execução de obras/serviços/eventos; c) lançamento/inauguração/entrega de obras; e d) realização de mutirões (também denominados “caravanas”) em bairros, distritos e localidades. Com base nas listas de frequência de 33 reuniões realizadas até fevereiro de 2016 foi possível identificar o envolvimento de 29 órgãos municipais, com uma média de 16 pessoas por reunião, com significativa participação da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura Urbana (SEMOB) e da Secretaria Municipal de Manutenção Urbanística (SEMUR).

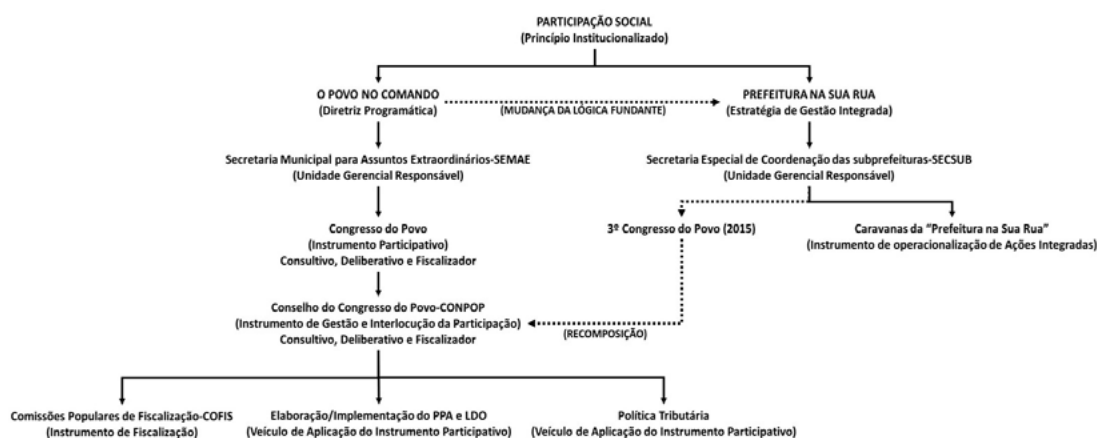
Nesse contexto, sob a coordenação exclusiva da Prefeitura, a concepção e realização do 3º Congresso do Povo se direcionou principalmente à apresentação das prestações de contas das ações até 2015 e à reestruturação do CONPOP, com a participação de 217 pessoas em 2 dias de trabalho.

O processo de prestação de contas foi desenvolvido por meio de rodadas de exposição dos responsáveis pelos setores da administração municipal e posterior abertura para que os delegados presentes se manifestassem. Nessa etapa, as manifestações gravitaram principalmente em torno de reivindicações sobre demandas locais, de relatos sobre dificuldade de acesso aos órgãos da Prefeitura e não obediência à ordem de prioridades estabelecida de atendimento aos bairros. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que as intervenções não foram agregadas à capacidade deliberativa sobre os assuntos em questão. A abordagem foi predominantemente informativa, mesmo que os representantes da Prefeitura dialogassem com os participantes, anotassem as demandas e os orientassem sobre os procedimentos a adotar.

No processo de reestruturação do CONPOP, como exposto pelos integrantes da mesa de trabalho, as 13 vagas existentes seriam preenchidas pelos delegados presentes que se candidatassem e fossem eleitos pela plenária. Antes da reestruturação do CONPOP houve a apresentação da programação prevista para o funcionamento do Congresso do Povo, para o ano de 2016, e abertura de espaço para debate com a plenária. Dentre as intervenções dos participantes houve manifestações relativas à: a) falta de envolvimento por parte de vários conselheiros; b) necessidade do apoio da Prefeitura para ajudar a cobrir custos dos trabalhos desenvolvidos pelos delegados; e c) não observância dos dispositivos do Regimento Interno na condução das atividades.

Com esse reordenamento, o desenho institucional da participação assumiu nova configuração, marcada pela mudança da lógica de relacionamento da Prefeitura com a sociedade (por meio da Prefeitura na sua Rua) e por um dilema estrutural provocado pela coordenação e desenvolvimento das atividades do Congresso do Povo pela Prefeitura fora dos dispositivos estabelecidos por seu Regimento Interno (Figura 3).

Figura 3. Configuração do processo institucionalizado de participação da Prefeitura de Macapá (Povo no Comando/Prefeitura na sua Rua) em 2015.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Este estudo não enfocou a realização de uma análise da execução operacional e financeira dos programas de gestão da participação que foram estabelecidos no PPA. Entretanto, faz-se oportuno tecer um breve comentário sobre alguns elementos resgatados: a) dos registros documentais; e b) das narrativas dos representantes da Prefeitura e sob a ótica das variáveis relacionadas à institucionalização, democratização e representatividade de instituições participativas.

A Secretaria Municipal de Planejamento procedeu, regularmente, ao monitoramento de várias ações da Prefeitura, por meio de diversas consultas periódicas junto aos seus órgãos internos, e elaborou relatórios e balanços de gestão. Com base nos documentos disponibilizados constatou-se que, até o início do segundo semestre de 2016, cerca de 48% das demandas priorizadas no 1º Congresso do Povo, e incluídas no corpo do PPA, foram executadas de acordo com as informações oriundas dos diversos órgãos. Os principais fatores limitantes ao atendimento pleno das demandas dizem respeito: a) à falta de recursos financeiros; b) ao tempo de tramitação dos projetos; e c) à competência institucional de execução das demandas (tabelas 3 e 4). Vale destacar que, até o momento em que os dados eram analisados, algumas demandas ainda vinham sendo atendidas, com a possibilidade de serem executadas até o final do respectivo mandato.

Tabela 3. Demandas do 1º Congresso do Povo executadas até o início do segundo semestre de 2016.

Eixo	Tema	Total de demandas	Execução			
			Quantidade		(%)	
			Sim	Não	Sim	Não
Desenvolvimento da Gestão e Humano	Gestão e Controle social	10*	6	4	60	40
	Saneamento	10	6	4	60	40
	Política Ambiental	11	4	7	36,36	63,64
Desenvolvimento da Infraestrutura	Iluminação Pública	3	-	3	-	100
	Transporte e Trânsito	21	11	10	52,38	47,62
	Trabalho e Renda	16	8	8	50	50
	Habitação	7*	1	4	---	---
	Educação	10	8	2	80	20
Desenvolvimento Social	Esporte e Lazer	12	5	7	41,67	58,33
	Cultura	15	5	10	33,33	66,67
	Turismo	7	1	6	14,29	85,71
	Segurança Pública	4	4	-	100	-
	Saúde	25	16	9	64	36
	Assistência Social	19	5	14	26,32	73,68
	TOTAL	167*	80	87	47,9	52,1

* Uma das demandas foi desdobrada para execução por dois órgãos municipais.

** Não constava no balanço o resultado informado de duas demandas pelo órgão responsável.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 4. Fatores limitantes na execução das demandas do 1º Congresso do Povo relatados pelos órgãos da Prefeitura.

Fator limitante	Quantidade	(%)	(%) acumulada
1 Falta de recursos financeiros	47	46,53	46,53
2 Plano/projeto em fase de preparação*	25	24,75	71,29
3 Serviço executado por outra entidade**	8	7,921	79,21
4 Plano/projeto/lei não elaborado(a)	5	4,95	84,16
5 Falta de contratação de profissionais especializados	4	3,96	88,12
6 Execução ainda não concluída	3	2,97	91,09
7 Outros***	9	8,911	100
TOTAL	101	100	---

* Plano/projeto em negociação, estudo de viabilidade, elaboração, licitação.

** Via concessão; Estado ou Governo Federal.

*** Dificuldade de articulação com outros órgãos; Falta de aquisição de equipamentos; Não houve reforma administrativa; Falta de logística e terreno próprio; Falta de demanda para capacitação.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Sob a ótica dos representantes da Prefeitura, os principais avanços relativos ao processo participativo de elaboração e execução do PPA dizem respeito: a) à escala de mobilização social; b) ao alinhamento das ações da administração municipal com as demandas locais; c) ao empoderamento por parte da população no estabelecimento de pautas na agenda de planejamento; e d) ao aprendizado ocorrido. Como já observado por Barreira (2012), Bezerra (2012) e Heredia (2012), os relatos sinalizaram que a participação assumiu um papel educativo quanto: a) ao exercício da cidadania; b) ao processo de estabelecimento de novos laços geradores de mudança nas estruturas das relações de poder; e c) à capacidade de promover capital simbólico potencialmente capaz de gerar novas formas de reconhecimento social e político. Entretanto, as narrativas apontaram que essa aprendizagem está vinculada tanto às experiências adquiridas pela população (conhecimento sobre as características do planejamento público e aperfeiçoamento dos processos de negociação de interesses) quanto à própria equipe de servidores da Prefeitura (desenvolvimento de novas práticas de gestão e aperfeiçoamento dos processos de relacionamento e negociação com a sociedade).

No que diz respeito aos principais problemas identificados pelos entrevistados, destacaram-se alguns relatos acerca da estrutura administrativa e dos processos de elaboração e execução do PPA. Quanto ao aspecto estrutural, a falta de uma reforma administrativa alinhada à filosofia de governo almejada no início da gestão se mostrou um fator limitante, à medida que a Prefeitura continuou mantendo uma configuração estrutural hierárquica-funcional e predominantemente piramidal que dificulta a formalização e execução de ações transversais e integradas⁴. Esse efeito foi percebido pelos gestores após se ter aproveitado apenas a estrutura já existente e adaptado as propostas integradoras da diretriz participativa em secretarias municipais isoladas que não tinham, por natureza regulatória, as atribuições necessárias.

As principais dificuldades apontadas na elaboração do PPA gravitaram em torno: a) da resistência de alguns membros da própria equipe da Prefeitura para se integrarem mais profundamente nas dinâmicas participativas; b) do descrédito inicial, de parte da sociedade, com a classe política; e c) da reduzida equipe técnica da Prefeitura para processar, traduzir e sistematizar todas as informações geradas. No que diz respeito à execução do PPA, os entrevistados apontaram principalmente as dificuldades provenientes da crise fiscal, provocando atrasos no atendimento das demandas por falta de recursos, e as dificuldades decorrentes do acompanhamento das ações e do pleno acesso dos delegados aos vários setores da Prefeitura.

4 Para uma análise introdutória dos efeitos da modelagem organizacional no funcionamento das instituições públicas e da influência da estrutura organizacional nos processos de oferta de serviços do setor público para a sociedade, recomenda-se a leitura de Capuano (2008), Inojosa (1998), H. F. Martins (2004) e P. E. M. Martins, Imasato e Pieranti (2009).

Sob a perspectiva da análise dos desenhos participativos proposta por Faria e Ribeiro (2010, 2011), entende-se que as variáveis que englobam as dimensões da institucionalização, democratização e representatividade podem ser observadas no Congresso do Povo, nas COFIS e no CONPOP.

Ao analisar as respectivas variáveis envolvendo tempo de existência, regimento interno, estrutura organizacional, funcionamento das reuniões, proporcionalidades representativas, gestão de pauta, processo decisório e critérios de acesso (Quadro 4), constata-se que as três instituições participativas enfocadas se apresentam como experiências novas e exitosas quanto à incorporação da sociedade civil na fase inicial de elaboração do PPA e da criação de uma ambiência capaz de proporcionar empoderamentos e aprendizados capazes de gerar mudança no início do processo. Entretanto, os desenhos institucionais implementados denotaram fragilidades nas etapas de execução e controle do PPA, especialmente no que se refere: a) à não regulação do funcionamento das COFIS; b) ao não funcionamento regimental do Conselho Popular; e 3) à forte centralização da Prefeitura no controle do funcionamento do Congresso do Povo, restringindo sua respectiva autonomia e autogestão.

Quadro 4. Variáveis relacionadas ao desenho institucional do processo participativo em Macapá - Congresso do Povo, COFIS e CONPOP.

	Variáveis	Congresso do Povo	COFIS	CONPOP
Grau de Institucionalização	Tempo de existência	- 2013.	- 2013.	- 2014.
	Ano de criação do RI	- Não havia Regimento Interno.	- Não há*.	- 2014.
	Existência de estruturas organizacionais	- Plenária Municipal. - CONPOP. - Plenárias de Delegados. - Plenárias Setoriais.	- Não há.	- Coordenação Bipartite (3 delegados eleitos e 3 representantes da Prefeitura). - Coordenação Geral exercida pelo Secretário da SEMAE (Regimento)**.
	Frequência de reuniões obrigatórias	- Plenárias: Anuais. - CONPOP: Não definido.	- Não há.	- Não há.

Grau de Democratização	Número de distribuição entre segmentos do governo e sociedade civil	- Plenárias: Só sociedade civil. - CONPOP: 41 delegados eleitos e 37 representantes da Prefeitura.	- Não há.	- 41 delegados eleitos e 37 representantes da Prefeitura.
	Critérios sobre o processo decisório (regras de votação e prerrogativas da presidência)	- Não há.	- Não há.	- Não há.
	Quem elabora a pauta e sob quais critérios	- Coordenação do CONPOP. - Não há critério definido de elaboração de pauta.	- Não há.	- Coordenação do CONPOP. - Não há critério definido de elaboração de pauta.
	Critérios para alteração da pauta.	- Não há.	- Não há.	- Não há.
	Critérios sobre quem pode propor alteração no RI	- Não há.	- Não há.	- Não há.
Grau de Representatividade	Definição prévia de categorias nas entidades que podem demandar representação	- Não há.	- Não há.	- Não há representação de entidades para além dos 37 representantes da Prefeitura.
	Número de cadeiras destinadas a cada segmento	- Não há.	- Não há.	- Não há.
	Formas pelas quais essas definições ocorrem	- Não há.	- Não há.	- Não há.
	Regras sobre como os representantes da sociedade civil se tornam conselheiros	- Não há.	---	- Votação por meio de critérios de proporcionalidade.
	Regras sobre como os representantes do governo se tornam conselheiros	- Indicação do prefeito.	---	- Indicação do prefeito.

* Compete ao CONPOP discutir e deliberar sobre o Regimento Interno das COFIS.

** Mesmo sem alteração regimental, a Coordenação Geral das atividades do CONPOP, a partir de 2015, tem sido realizada pela Secretaria Especial de Coordenação das Subprefeituras (SECSUB).

Fonte: Elaborado pelo autor.

A proposta do Congresso do Povo e de seu Conselho Diretor (CONPOP), como instrumentos públicos de gestão e participação social fomentados pela Prefeitura, apresenta características que indicam ainda haver um caminho a ser percorrido para além de uma configuração regulatória que a torna vulnerável, pois, como já observado por Gohn (2011) e Barreira (2012), em municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos tendem: a) a se tornar instrumentos nas mãos dos gestores, não atendendo aos objetivos de controle e fiscalização; ou b) a se transformar em meros “conselhos no papel”.

Considerações gerais

Tendo-se trilhado o percurso demarcado pelos PPA de Macapá, com especial atenção aos processos de elaboração e execução do PPA para o quadriênio 2014-2017, convém tecer alguns comentários que podem ser compreendidos como traços característicos da incorporação de dinâmicas participativas na cultura de planejamento e gestão do município.

A primeira consideração diz respeito ao fato de que a intencionalidade declarada de promover a participação social na gestão de Macapá integra os registros vinculados aos processos de planejamento plurianual desde os primeiros governos municipais eleitos. Entretanto, essa intencionalidade declarada só se mostra traduzida em programas governamentais com dotação orçamentária para a gestão institucionalizada da participação no ano de 2002, com a criação do programa Mobilização Social vigente até o momento em que este estudo estava sendo realizado.

A segunda consideração aponta o fato de que o primeiro processo registrado de elaboração participativa de um PPA em Macapá foi executado no ano de 2009, sendo caracterizado por uma experiência de caráter eminentemente consultivo, incorporando três programas de gestão da participação social com previsão de dotações orçamentárias. Nessa experiência, a participação se centrou na representatividade de entidades da sociedade civil organizada, com um reduzido número de participantes e sem a criação de mecanismos de controle social para a implementação do plano.

A terceira consideração se refere ao fato de que o primeiro processo registrado de elaboração participativa do PPA em caráter deliberativo foi realizado em 2013 (PPA para o quadriênio 2014-2017), caracterizando-se inclusive como a experiência de elaboração que agregou maior número de pessoas do município até o momento desta pesquisa. Além de haver participação direta de pessoas residentes em vários distritos, bairros e localidades, foram instituídos mecanismos de gestão e fiscalização social para a implementação do respectivo PPA, por meio da criação de instituições participativas, como o Congresso do Povo (composto por um Conselho Diretor) e as COFIS.

Dentre os PPA que traduziram em suas peças a intencionalidade declarada de promover a participação social na gestão do município, o PPA para o quadriênio 2014-2017 se caracterizou como aquele que instituiu o maior número de programas de gestão da participação e o maior aporte orçamentário.

A quarta consideração se refere aos avanços e às dificuldades que a equipe gestora entrevistada havia percebido. Os principais avanços nesse sentido dizem respeito: a) ao processo de gestão (alinhamento das ações da administração municipal às demandas locais); b) ao exercício participativo na etapa de elaboração do PPA (empoderamento por parte da população no estabelecimento de pautas na agenda de planejamento); e c) ao aprendizado por parte da equipe gestora e dos outros atores que integraram o processo. Entretanto, o desenho das instituições participativas criadas mostrou graus variados de vulnerabilidade diante: a) dos efeitos da falta de aderência interna de membros da própria estrutura administrativa da Prefeitura; b) do descrédito por parte da sociedade para com a classe política; c) da reduzida equipe técnica para processar, traduzir, sistematizar e atender a todas as demandas geradas; e d) da falta de recursos financeiros para atender à totalidade das demandas e para financiar o próprio processo participativo.

A quinta consideração diz respeito à mudança na lógica fundante de relacionamento participativo entre a Prefeitura e a sociedade (proposta na diretriz declarada como “Povo no Comando”), quando sobreposta pela implementação de uma estratégia de gestão integrada entre os órgãos municipais denominada “Prefeitura na sua Rua”. Em paralelo a essa mudança, também se percebeu a transformação do protagonismo propositivo do governo municipal em centralidade na gestão das instituições participativas criadas, em especial no Congresso do Povo, por meio de seu Conselho Diretor, gerando restrições quanto à autonomia e à autogestão das respectivas instituições.

Com o olhar centrado nos desafios que emergem do interesse em aprimorar a experiência de gestão participativa vivenciada em Macapá, a sexta consideração se traduz na percepção da necessidade de redução da centralidade do governo na gestão das instituições participativas e da efetiva ampliação do processo participativo para além das etapas iniciais de elaboração do PPA, visando a superar as dificuldades encontradas no acompanhamento das ações (fiscalização e controle) e no acesso dos representantes da sociedade aos vários setores da Prefeitura.

Assumindo o pressuposto de que a participação é um elemento fundante do ideário que caracteriza o processo democrático, e que a abertura de canais institucionais de diálogo direto entre atores da sociedade e agentes que ocupam posições na administração pública possibilita o alinhamento da gestão e o empoderamento social, podemos, inspirados pelas experiências da Prefeitura de Macapá, sugerir alguns vetores para futuras agendas de pesquisa sobre as práticas de gestão local.

Nesse conjunto de sugestões se incluem os estudos voltados a analisar as intencionalidades de desenvolvimento declaradas nos PPA do município, visando a descortinar: a) as rotas almejadas e os elementos envolvidos em suas efetivas realizações; b) as continuidades e as rupturas de planejamento ocorridas nas gestões municipais, tanto no aspecto programático quanto na alocação e execução de recursos orçamentários; c) os impactos da estrutura organizacional da Prefeitura no(a) criação/funcionamento das diversas instituições participativas; e d) as configurações institucionais capazes de promover adequadamente a participação, não só na etapa de elaboração, mas também nas etapas de execução e controle do PPA, e as leis de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, para além das audiências públicas.

Referências bibliográficas

- Almeida, D. C. R., & Cunha, E. S. M. (2011). A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In P. Roberto Rocha C. (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 109-123). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Barreira, I. A. F. (2012). Participação: experiências, significados e rede de poderes em municípios cearenses. In B. M. A. Heredia, M. O. Bezerra, M. Palmeira, & O. L. Coradini (Orgs.), *Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências* (pp. 167-189). Rio de Janeiro, RJ: 7 Letras.
- Barros, J. S. (2012). *Participação popular em Belém: a experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo e a sociabilidade política brasileira* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Bezerra, M. O. (2012). Formas de participação popular e produção de interesses coletivos: observações a partir de duas experiências no Estado do Rio de Janeiro. In B. M. A. Heredia, M. O. Bezerra, M. Palmeira, & O. L. Coradini (Orgs.), *Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências* (pp. 111-166). Rio de Janeiro, RJ: 7 Letras.
- Capuano, E. A. (2008). Construtos para modelagem de organizações fundamentadas na informação e no conhecimento no serviço público brasileiro. *Ciência da Informação*, 37(3), 18-37.
- Cavalcante, P. L. (2007). O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 58(2), 129-150.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. (1988)*. Brasília, DF.
- Dallari, A. A. (1996). Lei orçamentária: processo legislativo. *Informação Legislativa*, 33(129), 157-162.

-
- De Avila, D. F., & Allebrandt, S. L. (2014). *Participação social na elaboração do plano plurianual*. Recuperado de <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/salaoconhecimento/article/view/3645/3041>
- Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2010). Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In A. Leonardo (Org.), *A dinâmica da participação local no Brasil* (p. 57-92). São Paulo, SP: Cortez.
- Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In P. Roberto Rocha C. (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 125-135). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Galindo, A. G. (2017). *Participação social no desenvolvimento de políticas públicas no Estado do Amapá: um olhar sobre a elaboração e execução do plano plurianual de Macapá-AP no período de 2013 a 2016*. Macapá, AP: Ed. UNIFAP.
- Gohn, M. G. (2011). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (4a ed.). São Paulo, SP: Cortez.
- Heredia, B. M. A. (2012). Participação e política: experiências de dois municípios gaúchos. In B. M. A. Heredia, M. O. Bezerra, M. Palmeira, & O. L. Coradini (Orgs.), *Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências* (pp. 45-63). Rio de Janeiro, RJ: 7 Letras.
- Inojosa, R. M. (1998). Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, 32(2), 35-48.
- Longo, C. A. (1994). O processo orçamentário: tendências e perspectivas. *Revista de Economia Política*, 14(2), 40-52.
- Malato, O. R. (2006). *Democratização e gestão pública na Amazônia: do Orçamento Participativo ao Congresso da Cidade no Município de Belém-PA (1997-2004)* (Tese de Doutorado). Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Martins, H. F. (2004). *Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação*. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/0049615.pdf>
- Martins, M. L. R. (2000). *Os desafios da gestão municipal democrática-Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio*. São Paulo, SP: Pólis.
- Martins, P. E. M., Imasato, T., & Pieranti, O. P. (2009). O desafio de mudança do modelo paradigmático de estruturação de governo: três experiências brasileiras em foco. *Revista Brasileira de Administração Política*, 2(2), 105-122.
- Moroni, J. A. (2009). O direito à participação no governo Lula. In A. Leonardo (Org.), *Experiências nacionais de participação social* (pp. 107-141). São Paulo, SP: Cortez.
- Nogueira, M. A. (2005). *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática* (2a ed.). São Paulo, SP: Cortez.

-
- Oliveira, V. R. (2013a). Participação social nos planos plurianuais do Governo Federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 3(1), 24-43.
- Oliveira, V. R. (2013b). O processo de participação social nos planos plurianuais do Governo Federal. In D. S. Eduardo Moreira, & B. Leonardo Soares (Orgs.), *Experiência de participação institucionalizada* (pp. 20-46). Belo Horizonte, MG: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Paulo, L. F. A. (2010). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, 61(2), 171-187.
- Pires, J. S. D. B., & Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do orçamento e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 25(2), 16-25.
- Pomponet, A. S. (2012a). *Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA.
- Pomponet, A. S. (2012b). *Obstáculos institucionais à participação popular na administração pública na Bahia*. Recuperado de <http://consadnacional.org.br/v-congresso-consad-trabalhos-apresentados/>
- Procopiuck, M., Machado, E. T., Rezende, D. A., & Bessa, F. L. B. N. (2007). O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 58(4), 397-415.
- Reis, A. A., Pinheiro, F. A. F. S., Junior, Pereira, L. C., & Vasconcelos, T. M. (2013). *A metodologia de elaboração do planejamento plurianual em Minas Gerais: uma possibilidade de aprimoramento metodológico conciliado à ampliação da participação popular*. Recuperado de <http://consadnacional.org.br/vi-congresso-consad-trabalhos-apresentados/>
- Rocha, C. V. (2011). Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 19(38), 171-185.
- Rodrigues, E., & Novaes, J. S. (Orgs.). (2002). *Luzes na floresta: o governo democrático e popular em Belém (1997-2001)* (2a ed.). Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém.
- Rodrigues, E., Novaes, J. S., & Araújo, R. L. S. (2002). *Congresso da Cidade: construir o poder popular reinventando o futuro*. Belém, PA: Labor.
- Sanches, O. M. (1993). O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*, 27(4), 54-76.
- Simionatto, I. (2004). *Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do Plano Plurianual (2004-2007)*. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-077.pdf>
- Wampler, B. (2005). Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In L. Catia, C. Denilson Bandeira, & M. Marcus André (Orgs.), *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo* (pp. 33-62). Petrópolis, RJ: Vozes.

Para citar este artigo

Norma A – ABNT

GALINDO, A. G. Processos participativos na gestão pública municipal: o plano plurianual (2014-2017) de Macapá-AP. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 27, p. 41-72, 2021.

Norma B – APA

Galindo, A. G. (2021). Processos participativos na gestão pública municipal: o plano plurianual (2014-2017) de Macapá-AP. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(27), 41-72.

Norma C – Vancouver

Galindo AG. Processos participativos na gestão pública municipal: o plano plurianual (2014-2017) de Macapá-AP. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Ago 21, 2021];11(27): 41-72.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/5281>