

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro Sócio-Econômico
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Berenice Reis Kopstein

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DISCUSSÃO DO
PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO FEDERAL – A EXPERIÊNCIA
DE SANTA CATARINA**

FLORIANÓPOLIS/SC, 2007

BERENICE REIS KOPSTEIN

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DISCUSSÃO DO
PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO FEDERAL – A EXPERIÊNCIA
DE SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profª Drª Ivete Simionatto

Florianópolis/SC, 2007

BERENICE REIS KOPSTEIN

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DISCUSSÃO DO
PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO FEDERAL – A EXPERIÊNCIA
DE SANTA CATARINA**

Dissertação aprovada, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 25 de abril de 2007.

Profª Drª Myriam Raquel Mitjavila
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFSC

Banca Examinadora:

Profª Drª Ivete Simionatto
Departamento de Serviço Social – UFSC
Orientadora

Profª Drª Edaléia Maria Ribeiro
Departamento de Serviço Social – UFSC
Primeira Examinadora

Profª Drª Beatriz Augusto Paiva
Departamento de Serviço Social – UFSC
Segunda Examinadora

DEDICATÓRIA

Aos amores de minha vida: Deyvis, Marcelo e Mariana.

AGRADECIMENTOS

À minha querida Amiga e Orientadora Professora Ivete Simionatto por ter me proporcionado esta oportunidade e pela sua dedicação, amizade, respeito e apoio em todos os momentos. Serei eternamente grata.

A todos os professores do curso de mestrado da UFSC pelas suas contribuições e ensinamentos neste período.

Às professoras Vera Nogueira, Beatriz Augusto Paiva e Heloísa Maria J. de Oliveira pela sua especial amizade e contribuição. Meu débito será eterno.

Às estagiárias do NESSPP, pelo carinho e amizade.

À querida Michele, por ter dividido comigo seus aprendizados.

A todos os representantes de entidades participativas do Fórum catarinense que contribuíram nesta pesquisa.

A todas as entidades participativas do Fórum de Santa Catarina que me receberam e colaboraram com esta pesquisa prontamente.

À minha sempre e sempre amiga e hoteleira Ana Alice Bueno, pelo seu carinho e amizade.

A todas as colegas que de uma forma ou de outra sempre estiveram presentes.

À minha família, especialmente, pela compreensão nos momentos de ausência, pelo carinho, afeto, incentivo e dedicação nesta etapa de minha vida, ou de nossas vidas, porque vivenciaram cada momento como sendo deles também.

Enfim, a todos aqueles que participaram ou contribuíram de diversas formas para que pudesse atingir meu objetivo.

EPÍGRAFE

“[...] é preciso refinar os conceitos. Eles precisam ser claros para não haver confusão quando se pretende explicar a realidade. Senão, não se explica coisa nenhuma, apenas se desloca a ignorância de um nível para outro”.
(Florestan Fernandes, em entrevista à Folha de São Paulo, 1995, p.5)

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudos a participação da sociedade civil na discussão do Plano Plurianual do Governo Federal: a experiência de Santa Catarina. Constitui-se como objetivo central resgatar o processo de participação da sociedade civil na discussão do PPA/2004-2007, do governo federal através do “Fórum de Participação e Inclusão”. Os procedimentos metodológicos constaram de pesquisa exploratória e descritiva com uma abordagem qualitativa. A coleta dos dados empíricos foi realizada através de entrevista semi-estruturada com representantes das entidades participantes do Fórum em Santa Catarina. O trabalho está estruturado em três capítulos: a primeira parte aborda o Planejamento na realidade brasileira em diferentes momentos históricos até a Constituição Federal de 1988, a instituição do Plano Plurianual e a proposta do PPA 2004-2007; a segunda centra-se na revisão teórica das categorias de análise: Estado, sociedade civil, democracia e participação, com centralidade no pensamento de Antonio Gramsci; a terceira parte resgata o processo de realização dos Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizados nos 27 estados da federação, a metodologia utilizada pelo governo e, mais especificamente, o Fórum realizado no estado de Santa Catarina nos seguintes aspectos: as estratégias de mobilização, organização e execução do Fórum; a cartografia das instituições que participaram do processo; as propostas apresentadas e a avaliação do processo. Os resultados obtidos permitem concluir que nesse processo de discussão do PPA não houve uma radicalização da democracia conforme se esperava, embora tenha se estabelecido uma interlocução com a sociedade civil sendo o grande diferencial dos PPA's anteriores. Embora o PPA sinalizasse para uma perspectiva positiva na superação dos pressupostos democráticos neoliberais adotados até então, situações deliberativas e participativas desta envergadura exigem resultados concretos e uma responsabilidade por parte do Estado em pactuar com a sociedade civil a sua continuidade, o que efetivamente não ocorreu.

Palavras-chave: Estado, Sociedade Civil, Participação, Democracia, Ampliação da esfera pública.

ABSTRACT

The present essay has the aim to study the participation of the civil society in the discussion of the Plurianual Plan of the Federal Government: the experience of Santa Catarina. It constitutes as the main objective to rescue the process of the participation of the civil society in the discussion of PPA/2004-2007, of the Federal Government through “The Forum of the Participation and Inclusion”. The methodological procedure consists of the exploratory and descriptive research as a qualitative approach. The collection of empiric data was achieved through semi-structured interview with the representatives of the participants of the Forum in Santa Catarina. The essay is structured into 3 (three) chapters: the first one approaches the Planning in the Brazilian reality in different historic moments till the Federal Constitution in 1988, the institution of the Plurianual Plan and the offer of PPA 2004-2007; the second chapter focus on the theoretical review of the categories of analysis: State, Civil Society, Democracy and participation focusing on the thought of Antonio Gramsci; and the third one rescues the process of the achievement of the Forum of Development, Participation and Inclusion, accomplished in the 27 States of the Federation, the methodology used by the government and, more specifically, the Forum achieved in the State of Santa Catarina in the following aspects: the strategies of mobilization, organization and execution of the Forum, the cartography of the institutions which participated on the process, the offers shown and the evaluation of the process. The results obtained allow us to conclude that in this process of discussion of PPA there wasn't a radicalization of Democracy as we expected, although it has been established an interlocution with the civil society as being the big differential of the previous PPA's. Though the PPA signed to a positive perspective in the improvement on the democratic presupposed Neoliberal adopted so far, deliberative and participative situations of this wingspan demands concrete results and responsibility of the State to accord with the civil society your continuity, what actually did not occur.

Key-words: State, Civil society, Participation, Democracy, Enlargement of public sphere.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	69
Gráfico 1	71
Gráfico 2	72
Gráfico 3	72
Gráfico 4	73
Gráfico 5	73
Gráfico 6	74
Gráfico 7	74
Gráfico 8	75
Gráfico 9	75
Gráfico 10.....	76
Gráfico 11.....	92
Gráfico 12.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.....	70
---------------	----

LISTA DE SIGLAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

INESC - Instituto Nacional de Estudos Sócio-Econômicos

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

ONG – Organização Não-Governamental

OGU - Orçamento Geral da União

PPA – Plano Plurianual

PT – Partido dos Trabalhadores

CUT – Central Única dos Trabalhadores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 O PLANEJAMENTO NA REALIDADE BRASILEIRA	24
1.1 Breve Resgate Histórico no Planejamento até 1988	24
1.2 O Planejamento a partir da Constituição Federal de 1988	32
1.3 O Planejamento no Governo Luiz Inácio Lula da Silva: o PPA 2004-2007	37
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	49
2.1 Estado, Sociedade Civil e Participação Democrática	49
2.2 Democracia e Participação	58
2.3 Expressões da Participação.....	62
3 OS FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO.....	66
3.1 O Fórum de Desenvolvimento, Participação e Inclusão de Santa Catarina.	77
3.2 Cartografia das Instituições Participantes do Fórum em SC	87
3.3 Mobilização e Preparação para o Fórum.....	94
3.4 Metodologia e Estratégias de Participação.....	101
3.5 Expectativas e Propostas da Sociedade Civil	107
3.6 Ampliação dos espaços participativos e a relação Estado/sociedade civil.....	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS.....	128
ANEXOS.....	135

INTRODUÇÃO

Desde a elaboração da Constituição de 1988, o Brasil vem tendo significativas conquistas no campo da democratização da sociedade, especialmente no que se refere à ampliação do caráter público do Estado. Tais conquistas são decorrentes do processo histórico vivido desde o final dos anos 1970, quando a ditadura militar evidenciava seus sinais de crise e os diferentes movimentos sociais reapareceram na cena política, com forte pressão em torno da defesa dos direitos civis, políticos e sociais solapados no período ditatorial. O processo constituinte desencadeado durante os anos 1980 proporcionou inscrever no texto constitucional medidas significativas para a democratização e publicização do Estado, ampliando os canais de participação popular. Com a aprovação da Carta Constitucional, as leis orgânicas normatizaram as formas de participação da sociedade, possibilitando uma nova institucionalidade democrática com a criação de mecanismos de participação popular e de articulação das demandas dos movimentos sociais, tanto do ponto de vista institucional quanto sociopolítico.

A transição da década de 1980 para os anos 1990 possibilitou o delineamento de um projeto de democracia, denominado por Dagnino (2002) de “*democratizante e participativo*”, empreendido pela sociedade civil a partir de diferentes movimentos sociais do campo e da cidade; de grupos específicos como os de defesa de direitos humanos, de mulheres, de negros, entre outros. Esse projeto levava em conta um outro tipo de democracia, que não apenas a representativa, assentada na necessidade de ampliar as formas de participação para além do

aspecto estritamente partidário e corporativo, fortalecendo a dimensão ampla da política com participação mais direta da sociedade civil organizada.

No âmbito das políticas sociais públicas, estabeleceu-se um novo modelo de gestão, tendo em vista a descentralização político-administrativa, com a participação da sociedade. Introduziram-se princípios e instrumentos descentralizadores com o intuito de permitir maior racionalidade, agilidade e eficiência no controle, na gestão e no financiamento das políticas públicas: em âmbito municipal e estadual através das esferas conselhistas, e em nível federal através das conferências nas áreas específicas.

A descentralização participativa, constante da Carta Constitucional, Título da Ordem Social, no capítulo II, que trata da Seguridade Social, indica o “[...] caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade”. Essa participação foi se efetivando através dos conselhos de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde e assistência social, bem como através dos conselhos de direitos, caracterizados como espaços de participação coletiva.

Segundo Raichelis (1998), os conselhos, previstos pela Constituição de 1988, foram pensados enquanto espaços legais para atuarem nas políticas públicas, definir prioridades e recursos orçamentários. A sua composição paritária, com representantes da sociedade civil e do Estado, representou um avanço em termos de participação coletiva, apontando para a criação de uma nova cultura política na relação entre governantes e governados.

Embora ocorram discontinuidades e impasses na constituição desses espaços, os conselhos ainda se apresentam como forças aglutinadoras de projetos coletivos, e instâncias de participação popular.

Mesmo considerando os traços conservadores presentes no texto constitucional de 1988, no campo da participação popular inaugura-se, na realidade brasileira, um momento significativo de confluência entre Estado e sociedade civil, com possibilidades de interação

pública, maior visibilidade social, controle e acompanhamento das ações estatais por parte da sociedade.

Esse processo de ampliação da esfera pública, no entanto, na década de 1990, é solapado pela disseminação das políticas neoliberais, que passam a criar um hiato entre “[...] demandas sociais e gestão governamental” (NOGUEIRA, 2001, p.17). Tais políticas, bem como a recessão econômica provocada pela crise geral do capitalismo, agravaram as desigualdades sociais e desencadearam um amplo processo de reforma do Estado, mediante a redução dos direitos sociais alcançados com a luta dos trabalhadores e o repasse de parte de suas funções para a sociedade civil e o mercado.

Os avanços obtidos no processo de alargamento do Estado e de ampliação das lutas por direitos sociais, na realidade brasileira, ocorreram concomitantemente à conjuntura da crise geral do capitalismo que, em outros países, estava em curso desde os anos de 1970. No Brasil, os reflexos dessa crise se expressaram com maior intensidade a partir da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir de seu primeiro mandato até o início do segundo (2001) houve uma desqualificação dos movimentos sociais considerados como utópicos diante da política neoliberal, postos, assim, à margem da agenda política (BEHRING, 2003). Passou-se a cobrar responsabilidades da sociedade civil e cooperação dos cidadãos para que o Estado pudesse operar.

Na contramão do “pacto social” firmado na Constituição de 1988, consolidou-se nos anos 1990, conforme indicam Tavares e Fiori (1998, p.153),

[...] um amplo consenso liberal (filiado ao Consenso de Washington) favorável à implementação do programa de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado e promovido pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais: programa de privatizações; redução de tarifas alfandegárias para importação; liberalização dos preços; redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos.

Os ajustes exigidos pelos organismos internacionais na área econômica sustentavam-se em argumentos da seguinte ordem:

A perda da capacidade do Estado de se autofinanciar, relacionada à falta de crédito, leva a hiperinflação. Superando as orientações populistas e desenvolvimentistas. [...] Este novo Estado deverá resultar de uma estratégia pragmática que reconheça: a importância da crise fiscal; a necessidade de reformas orientadas para o mercado e da manutenção da disciplina fiscal; a necessidade da redução da dívida interna e externa; e a hegemonia dos EUA na América Latina, que exige uma atitude mais autônoma e de defesa dos interesses nacionais no que se refere à dívida (BEHRING, 2003, p. 175).

A Reforma do Estado nos anos 1990, associada à crise fiscal e aos ajustes na economia, trouxe à tona a revisão das concepções sobre a relação Estado-sociedade civil, destacando-se a importância dessa última no desenvolvimento de ações antes inerentes à esfera pública.

Para aliviar esta “carga” do Estado, iniciou-se um amplo processo de descentralização, com o objetivo de promover um relacionamento mais cooperativo entre as esferas de governo. A descentralização foi facilmente confundida com democratização e fortaleceram-se as propostas do Terceiro Setor na implementação de políticas públicas, com o apoio de organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, traduzindo o conceito de participação e cidadania em voluntariado e solidariedade. Valorizou-se o caráter “[...] virtuoso da sociedade civil” (GOHN, 2002, p. 323), coerente aos princípios da ideologia neoliberal.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma do Estado, empreendida por Bresser Pereira, instituiu como um de seus pilares as organizações públicas não-estatais que compõem o campo do Terceiro Setor. Dela fazem parte ONG’s, grupos e organizações comunitárias, organizações filantrópicas de ordem diversa, filantropia empresarial, entre outras. Nessa perspectiva, e coerente com as determinações da conjuntura internacional, a sociedade civil é compreendida como uma “[...] instância instrumentalizada pelo Estado e

pelo capital para torná-la uma esfera de representação indiferenciada e homogênea de interesses” (DURIGUETO, 2003, p. 174), destituída de sua dimensão política.

A sociedade civil, através de seus movimentos organizativos, foi relegada ao posto de “parceira” do Estado. Para ela foram transferidos encargos e atribuições sociais, distanciando-a da cena política e emancipatória de cidadania (NOGUEIRA, 2004). A opção era menos Estado e mais mercado, não havendo a necessidade de espaços públicos. Os movimentos sociais foram marginalizados, e a idéia de solidariedade tornou-se a grande bandeira de participação da sociedade civil despida de seu significado político e coletivo (DAGNINO, 1994).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, a despeito da conjuntura internacional e da política do governo de Fernando Henrique Cardoso, colocou-se novamente no horizonte expectativas em torno da participação da sociedade civil, retomando-se as referências do campo democrático-popular construídas anteriormente. As forças sociais e políticas que mais impulsionaram a ampliação dos espaços de participação foram, sem dúvida, as aglutinadas em torno do chamado “campo democrático popular”, tendo como principal protagonista o Partido dos Trabalhadores (PT). A retomada desse processo exige, no entanto,

[...] uma forte atualização, algo que faça entrar em sintonia com a nova sociedade e o novo Estado, nascidos da democratização, da modernização capitalista do país, dos efeitos da globalização e da revolução tecnológica, das opções governamentais destes últimos anos. Mas necessita, também, de uma recuperação plena de seus vínculos com a “velha” sociedade: com os grupos que permaneceram fora de tudo e que, ao longo da história, não tiveram como progredir ou que, às custas das lutas difíceis, conquistaram espaços e direitos que representaram novos patamares de vida e proteção social. (NOGUEIRA, 2001, p.19).

Ganharam relevância nesse cenário as experiências relativas dos Orçamentos Participativos (AVRITZER & NAVARRO, 2003), vividos em âmbito municipal,

especialmente nas prefeituras administradas pelo PT. Iniciativas que ganharam projeção internacional por constituírem-se em espaços de discussão cidadã, de novas formas de interferência de diferentes atores sociais no processo político-social. Dessas experiências, destaca-se a de Porto Alegre, que por várias gestões do governo do PT forneceram subsídios fundamentais para as práticas administrativas, para a participação e para a teoria democrática¹ (AVRITZER, 2003). Tais experiências são consideradas por muitos analistas como formas de radicalização da democracia e de estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade civil².

Atendendo às demandas de diferentes organizações sociais, uma das principais ações do governo eleito, na direção do estreitamento de suas relações com a sociedade civil organizada, foi a discussão do Plano Plurianual – PPA, para o período 2004-2007. Diferentemente das experiências anteriores, o governo buscou debater o PPA a partir de estratégias participativas envolvendo a sociedade na elaboração da proposta do modelo de desenvolvimento preconizado para o período.

O PPA se constitui num instrumento de planejamento do Governo Federal e tem como propósito estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Documento orientador da gestão pública, define planos e programas nacionais, regionais e setoriais, estabelece prioridades a curto, médio e longo prazos das políticas do governo. Instituído pela Constituição Federal de 1988, o PPA é citado no art. 165º como parte de um conjunto de medidas de planejamento da administração pública juntamente com as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

¹ Conforme aponta Avritzer, apud SANTOS, Boaventura Souza (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

²A repercussão internacional da experiência de democracia direta fez de Porto Alegre a sede do Fórum Social Mundial em 2001, 2002, 2003 e 2005, tornando-se referência mundial dos movimentos críticos à globalização neoliberal e contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos. Dessa experiência também nasceram novas formas de organização e participação da sociedade civil, bem como a construção de estratégias participativas para além das fronteiras dos Estados nacionais.

É nessa perspectiva de ampliação da democracia que se situa a discussão do *Plano Brasil de Todos* – documento que subsidiou o debate sobre o PPA 2004-2007 com a sociedade. Destaca-se no documento que a construção desse PPA deveria ser realizada “[...] com a participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo”; inclui a promoção de transformações estruturais na sociedade brasileira mediante um planejamento social e econômico de caráter participativo. Identifica-se no documento a intencionalidade de desencadear um amplo processo de participação e de escuta da sociedade, com vistas à construção de um plano de governo efetivamente compartilhado e coletivamente construído. Destaca-se a ênfase na dimensão democrática estendendo-se ao campo da cidadania, da “garantia dos direitos humanos - políticos, sociais e civis”, controle social, “planejamento participativo e gestão pública orientada para o cidadão”.

A estratégia utilizada pelo governo para a discussão do *Plano Brasil de Todos* com a sociedade civil foi realizar os *Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão*, realizados em todos os estados da federação e no Distrito Federal entre os meses de maio e agosto de 2003, tendo em vista que a sociedade reivindicava e pressionava as esferas governamentais por esta ampliação da esfera pública e a sua efetiva participação nas discussões das políticas nacionais para o desenvolvimento social e econômico dos cidadãos.

Tendo em vista esse processo inovador de articulação entre Estado e sociedade civil para a discussão do plano de governo, justifica-se a escolha do tema da presente dissertação pelas seguintes razões: a) tem-se, pela primeira vez, a condução do governo federal pelo PT, numa coalização de centro-esquerda; b) as experiências inovadoras já desenvolvidas em âmbito municipal com forte escuta da sociedade civil organizada, ampliando a esfera pública e os espaços de participação; c) a inovação do governo na ampliação desse processo participativo em nível mais amplo com a discussão do PPA, compreendido como um projeto de nação; d) a possibilidade de ampliação dos espaços públicos, para o fortalecimento das

bases democráticas da sociedade brasileira e a efetiva atuação conjunta entre Estado e sociedade civil; e) o interesse por essa temática como aluna no Curso de Mestrado em Serviço Social/UFSC, orientanda da prof^a Ivete Simionatto que desenvolve um projeto de pesquisa: “*Estado, Sociedade Civil e Espaços Públicos: uma análise do “Plano Plurianual - 2004 - 2007”*”, junto ao Núcleo de pesquisa *Estado, sociedade civil e políticas públicas* (NESPP).

Assim, a presente dissertação tem como objetivo central resgatar a participação da sociedade civil na discussão do PPA/2004-2007, do governo federal, com aprofundamento da experiência vivida no estado de Santa Catarina. Os objetivos específicos constituem-se em: a) analisar a proposta apresentada pelo governo para a discussão do PPA/2004-2007 com a sociedade civil: objetivos, estratégias de mobilização, organização e execução dos fóruns, resultados esperados, compromisso político do governo com os resultados; b) analisar os desdobramentos práticos e políticos do processo ocorrido em Santa Catarina: estratégias de mobilização, instituições participantes, critérios de participação, dinâmica organizativa, duração, resultados; c) identificar e mapear o perfil das instituições que participaram do Fórum em Santa Catarina e segmentos que representam; c) verificar se a metodologia utilizada pelo governo na discussão do PPA, em Santa Catarina, proporcionou a participação das instituições no Fórum; d) conhecer a avaliação das instituições participantes do Fórum de Santa Catarina sobre o processo desencadeado pelo governo, identificando os fatores que contribuíram e os que dificultaram a participação; f) identificar as propostas apresentadas pela sociedade civil no Fórum de Santa Catarina e se essas foram incorporadas no documento final do PPA.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, a proposta de estudo caracteriza-se como *pesquisa exploratória* e *pesquisa descritiva*. Segundo Gil (1999, p.44), os pesquisadores sociais associam ambas quando preocupados com a atuação prática. Assim, a *pesquisa exploratória* é entendida como aquela que “[...] tem como principal finalidade

desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias” (GIL, 1999, p.43), na qual habitualmente utiliza-se um levantamento bibliográfico e documental, fazendo uso de entrevistas e um estudo de caso. Usa-se o estudo de caso quando se pretende analisar particularidades de determinadas situações da realidade que se deseja conhecer, articulando a investigação da realidade com o caráter lógico do referencial teórico. A *pesquisa descritiva* visa estudar a descrição das características de um determinado grupo ou fenômeno e de suas significações.

Para atingir os objetivos propostos utilizou-se a abordagem qualitativa, que Minayo (1994, p.21) define como aquela que “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. Minayo ainda salienta que a pesquisa quantitativa reúne dados “visíveis, concretos e matemáticos”, complementando-se com a pesquisa qualitativa que aborda dados e significados das “[...] ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações”.

A pesquisa qualitativa parte de um fenômeno que é real, concreto e possível de ser estudado, e a realidade entre eles interage dinamicamente. Tal fenômeno é focado indutivamente, possibilitando que os significados e interpretações surjam como a totalidade de sua especulação, já que esse é observado e percebido em seu contexto, captando a essência do fenômeno estudado. Nessa abordagem ocorre a escolha de um assunto ou problema, a coleta e a análise de informações, partindo da descrição, que busca captar não só a aparência, mas também a essência do fenômeno estudado.

Minayo (1994) afirma que a pesquisa quanti-qualitativa não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade. “A amostragem boa é aquela que possibilita abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões” (p.22).

Segundo Triviños (1987), a pesquisa qualitativa pode decidir intencionalmente o tamanho da amostra, visto que cabe ao pesquisador considerar suas condições e a dos sujeitos que sejam essenciais para a pesquisa (facilidade de contactar as pessoas, tempo disponível dos entrevistados,...) para determinar a amostragem visando o esclarecimento do tema pesquisado. Assim sendo, adotou-se a amostragem do tipo *não probabilística (intencional) por acessibilidade ou conveniência*, que Castro (1977, p.104), define como sendo,

[...] destituída de qualquer rigor estatístico. O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo. Aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão.

No que se refere a esta pesquisa, adotou-se como critério de seleção a amostragem não-probabilística por acessibilidade ou conveniência. No Fórum de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizado em Santa Catarina, na cidade de Florianópolis, em 23 de julho de 2003, no Hotel Canto da Ilha, participaram 106 entidades, sendo 84 participantes e 22 observadoras. O critério adotado para a escolha foi definido conforme a proposta do objetivo (c) “identificar e mapear o perfil das instituições que participaram do Fórum em Santa Catarina e os segmentos que representaram”; definiu-se a amostragem entre os segmentos de maior participação. O critério adotado foi o das entidades que entregaram o documento ao governo. Foram, então, objeto de estudo da pesquisa 9 entidades, sendo:

- 1 entidade católica e religiosa;
- 1 entidade educacional e de pesquisa;
- 4 entidades representantes dos movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos;
- 1 entidade empresarial;
- 2 entidades representantes dos sindicatos, associações e federações dos trabalhadores.

A coleta de informações foi realizada através de entrevista semi-estruturada com questões abertas (Anexo 1), precedida de pré-teste, aplicados ao grupo da amostragem desta pesquisa.

A pesquisa realizada resultou na presente dissertação, estruturada em três partes. Na primeira parte trabalha-se o Planejamento na realidade brasileira, resgatando a questão orçamentária no Brasil desde o período colonial e os momentos históricos que geraram diferentes concepções sobre a atividade de planejar o orçamento do Estado; o planejamento a partir da Constituição Federal de 1988 e o PPA 2004-2007 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Na segunda parte realiza-se uma revisão teórica acerca das categorias de análise desta pesquisa: Estado, sociedade civil, democracia e participação, sob diferentes perspectivas, mas com centralidade no pensamento de Antonio Gramsci.

Na terceira parte resgata-se brevemente o processo de realização dos Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizados nos 27 estados da federação e a metodologia utilizada pelo governo, detendo-se a seguir na abordagem do Fórum realizado no estado de Santa Catarina, identificando através da pesquisa com as entidades selecionadas os seguintes aspectos: as estratégias de mobilização, organização e execução do Fórum; a cartografia das instituições que participaram do processo de discussão do PPA 2004-2007 em Santa Catarina; as propostas apresentadas; a avaliação sobre o processo desencadeado pelo governo e as considerações finais.

Conforme aponta Castro (1977, p.55), torna-se importante desenvolver uma pesquisa na medida em que o tema esteja ligado a uma questão, no qual afeta significativamente um determinado segmento da sociedade, que seja original, visto que seus resultados possam trazer subsídios para a transformação social e que possam surpreender e, por fim, que seja viável na

disponibilidade de tempo e recursos, na possibilidade de coleta de informações e o estado de teorização sobre o tema a ser pesquisado.

Acredita-se que a partir desses requisitos justifica-se a importância e a viabilidade de desenvolver tal pesquisa, enquanto dissertação de mestrado. Associado ao interesse particular da pesquisadora e à contribuição que seus resultados poderão trazer tanto para o debate teórico presente na profissão, para a prática política das diferentes organizações da sociedade civil, quanto na avaliação das estratégias adotadas pelo governo no que se refere à ampliação de espaços voltados ao fortalecimento da participação e da democracia.

1 O PLANEJAMENTO NA REALIDADE BRASILEIRA

1.1 Breve resgate histórico do planejamento até 1988

O planejamento orçamentário, no Brasil, sofreu muitas alterações no decorrer do processo histórico, atendendo distintas concepções, desde o período colonial.

No Brasil, tem-se como marco no planejamento orçamentário a Constituição Imperial de 1824, sendo esta a primeira experiência a introduzir um orçamento como meio de controlar as despesas e receitas do Império, embora apresentasse muitas deficiências que dificultavam o esclarecimento e entendimento das finanças públicas. Competia ao Ministério da Fazenda centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir os orçamentos parciais para organizar as propostas, embora o art. 34 da Constituição determinasse competência privativa do Congresso orçar a receita e determinar a despesa. Somente em 1892 fixaram-se as responsabilidades do presidente, estabelecendo que o Executivo apresentasse a proposta e o Legislativo deliberasse sobre ela.

As quatro décadas que marcam o fim da Monarquia e a Revolução de 1930, o país sofrerá o impacto de fortes transformações econômico-sociais provocadas pelo processo de expansão capitalista. O eco das greves operárias de 1917-18 no Rio de Janeiro e em São Paulo, a fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), a Semana da Arte moderna, são manifestações que denunciam a política econômica, as práticas clientelistas e corruptas da velha ordem oligárquica. As mudanças no quadro sócio-político com a substituição da

burguesia agrária pelas elites industriais abrem espaço para a necessidade das reformas modernizadoras do Estado (NOGUEIRA, 1998). A conjuntura da década de 1930 caracterizava-se, assim, pela viabilização de um novo sistema de poder das elites, com o intuito de industrializar o país, ou seja, “[...] uma modernização capitalista de talhe conservador, feita ‘pelo alto’ e ‘passivamente” (NOGUEIRA, 1998, p. 21). O poder executivo prevalece através de um sistema político enrijecido e burocratizado, sem nenhuma sustentação popular, faltando-lhes as bases para o progresso e a modernização; o Estado aparece fortalecido como o centro das decisões econômicas. Pode-se dizer, contudo, que na década de 1930 ocorre uma padronização do orçamento com maior participação do Estado na economia. O governo de Getúlio Vargas adotou uma série de medidas de cunho intervencionista que assinalaram mudanças efetivas no campo econômico e institucional (IANNI, 1986).

A evolução e o desenvolvimento da técnica orçamentária no Brasil tem seu início com as atividades do Conselho Federal do Serviço Público Civil, pela Lei 284, de 28/10/1936, e extinta pelo Decreto-lei nº 579, de 30/07/1938, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, subordinado diretamente ao Presidente da República. As atividades administrativas se processavam de modo empírico, pois não havia um método inspirado nos princípios administrativos, e aos poucos se adaptavam às experiências internacionais (BRASIL, 2005). Com a expansão econômica mundial, a administração pública teve que criar novos órgãos e contratar servidores em funções técnicas, desta forma, aparelhando o governo na administração pública federal.

O período de 1945-1951, no governo de Eurico Gaspar Dutra e com a Constituição de 1946, denominada “planejamentista”, quando se explicitou a criação de planos setoriais e regionais, tendo reflexos no orçamento, que estabelecia vínculos com a receita. Em 1946 foi publicado o Código de Interventores, que determinava as normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os estados e municípios. Pode-se destacar no planejamento, o Plano

SALTE que previa os investimentos para o período de 1949 a 1953. Seu objetivo era coordenar os gastos públicos circunscritos em quatro setores econômicos e sociais: saúde, alimentação, transporte e energia. Este Plano que significou uma síntese da ideologia liberal e dos interesses da empresa privada foi abandonado em 1952 (IANNI, 1986).

Ianni (1986, p.54) ainda destaca que “a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica e estatal” começou “a ser incorporada pelo poder público, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial”. Neste período, discutem-se questões relacionadas à “política econômica governamental planificada”, tanto em âmbito governamental quanto empresarial, tendo em vista as exigências técnicas e financeiras e o papel do poder público nesse campo, necessárias à defesa e ao desenvolvimento do país.

Em 1956, no governo de Juscelino Kubitscheck (1956-1961), novamente ocorre a tentativa de planejar o orçamento, agora com inovações em relação à ação estatal, através do Plano de Metas. Tal plano foi elaborado por uma equipe técnica do governo, baseado no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, constituída no segundo governo Vargas. As prioridades voltavam-se para cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. As metas eram estabelecidas por área, incluindo o processo de avaliação e monitoramento das ações.

Ainda no governo de Juscelino Kubitscheck são criados o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira, o Programa de Metas do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e a Operação Pan-Americana – OPA.

No governo de João Goulart (1961-1964), através do Plano Trienal, ocorreu a tentativa de colocar em prática a política econômica planificada, que seria executada no período de 1963-1965. Em 1962 Celso Furtado assume o Ministério do Planejamento do governo.

A experiência brasileira na elaboração de planos até 1964 “[...] caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesa com a ausência de uma programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando a desvinculação dos Planos e dos Orçamentos” (BRASIL, 2005). Neste período, aparecem em cena a disputa entre os poderes Legislativo e Executivo, acirradas pela conjuntura da época, pelas pressões externas quanto à política nacionalista e o “perigo” de ascensão do socialismo, acarretando no Golpe de Abril de 1964. Em 11 de maio desse ano, através do Decreto nº 53.914, cria-se o cargo do Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, tendo como atribuição “[...] dirigir e coordenar a revisão do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico” (BRASIL, 2005), coordenando e harmonizando os planos regionais e setoriais, bem como os programas e projetos elaborados pelos órgãos públicos. Também ficava sob a coordenação desse Ministério a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, sendo que este deveria estar em harmonia com o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Esse período caracteriza-se por uma política explícita de combate à inflação. Tendo em vista que o país defrontava-se com uma séria crise econômica e no plano político, a realidade brasileira é marcada pelo autoritarismo, supressão dos direitos constitucionais, perseguição política, prisão e tortura dos opositores, e pela imposição da censura aos meios de comunicação. Na economia há uma diversificação e modernização da indústria e serviços, sustentada por mecanismos de concentração de renda, endividamento externo e abertura ao capital estrangeiro.

Castelo Branco (1964-1967), em seu discurso de posse, mesmo em plena ditadura fala em democracia, diálogo e desenvolvimento. As atividades industriais sinalizavam 17% do desenvolvimento, porém a democracia e o diálogo jamais encontrariam espaço para se desenvolver. Neste período ocorreram alterações no planejamento governamental, especialmente com a aprovação da Lei nº 4320/64, ainda vigente, que traça os princípios

orçamentários para o Brasil. Em seu art. 2º consta: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Logo regulamentado pelo Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, criando o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que organizou o orçamento público e instituiu o orçamento-programa, a delegação de autoridade, a coordenação e o controle da administração pública, tendo como competência a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual.

O art. Nº 16 do Decreto nº 200 de 1967, preconiza:

Em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa de Governo.

Esse Decreto apresentou-se como uma inovação no planejamento orçamentário brasileiro, pois reconheceu que o período de um ano não era suficiente para a concretização das ações programadas, estipulando assim a elaboração do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) para um prazo mínimo de 3 anos. Através da Portaria nº 20, de 2 de março de 1971, e logo alterada pela Portaria nº 46, de 5 de junho de 1972, o Ministro do Planejamento e coordenação Geral, em suas atribuições legais, dá à então Subsecretaria do Orçamento de Finanças a atribuição de órgão central do sistema orçamentário, exercida, posteriormente, pela Secretaria de Orçamento Federal. Somente em 1974 efetivou-se a padronização do orçamento-programa, através da Portaria nº 9 da Lei nº 4320 de 1964, que apresentou a classificação funcional, criando uma única linguagem para o orçamento. Inseriu-

se uma nova visão de gestão pública reconhecendo o planejamento como instrumento de efetividade das ações governamentais.

Nos anos da ditadura militar, o planejamento orçamentário no Brasil foi estabelecido nos seguintes planos governamentais: Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966, governo de Castelo Branco); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976, governo de Castelo Branco, Costa e Silva e Ernesto Geisel); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970, governo de Costa e Silva e Ernesto Geisel); Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972, governo de Costa e Silva); e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I (1972-1974, governo de Costa e Silva); II (1975-1979, governo de Ernesto Geisel) e III (1979-1985, governo de Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo) e Programa Geral de Aplicação (PGA) (1973-1975, governo de Ernesto Geisel).

Conforme sintetiza Ianni (1986, p.307).

A história da política governamental brasileira, desde 1930, indica que esta oscilou entre duas tendências principais. Uma dessas tendências, que pode ser denominada estratégia de desenvolvimento nacionalista, predominou nos anos 1930-45, 1951-54 e 1961-64. Ela continha um pressuposto implícito, o projeto de um capitalismo nacional, como uma única alternativa para o progresso econômico e social. Note-se que o projeto de capitalismo nacional deveria implicar na crescente nacionalização dos centros de decisão sobre os assuntos econômicos; e continha o pressuposto de uma hegemonia possível, principalmente nas relações com os países da América Latina e África. A outra que pode ser chamada de estratégia de desenvolvimento associado, predominou nos anos 1946-50, 1955-60 e desde 1964 em diante. Ela continha o pressuposto implícito e explícito; o projeto de um capitalismo associado como única alternativa para o progresso econômico e social (IANNI, 1986, p. 307).

Com a crise vivida no final dos anos de 1970, especialmente em relação ao petróleo, os sucessivos déficits orçamentários, a excessiva submissão do Estado ao capital privado e a incompatibilidade entre receitas e despesas, os PND's e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, no governo de José Sarney, tornaram-se documentos meramente formais. Nestes períodos o planejamento revelou-se como um instrumento útil

para promover o desenvolvimento econômico, acelerando as taxas de crescimento da economia e da industrialização a partir da ideologia liberal, colocando o país na esfera internacional. E a compreensão dos governos em relação ao desenvolvimento social dos cidadãos, seria o mercado com a sua liberdade econômica que determinaria os mecanismos para o seu desenvolvimento ou o acirramento das desigualdades sociais.

Do ponto de vista econômico, o governo Sarney foi bastante conturbado, pois herdou os problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento econômico estabelecido durante o regime militar e agravado pelas sucessivas crises internacionais. O governo elaborou vários planos para combater a inflação e estabilizar a economia. Em 28 de fevereiro de 1986 foi decretado o *Plano Cruzado*, que estabelecia uma série de medidas: o cruzeiro foi substituído pelo cruzado, com corte de três zeros; todos os preços foram congelados; os salários, também congelados, seriam corrigidos anualmente, ou cada vez que a inflação atingisse 20% (gatilho salarial); foi extinta a correção monetária; foi criado o seguro-desemprego.

A população foi incentivada a colaborar, fiscalizando estabelecimentos comerciais que praticassem preços acima da tabela determinada pelo governo. A inflação foi reduzida, o desemprego diminuiu, o poder aquisitivo da população cresceu. Mas em poucos meses, o Plano Cruzado já apresentava problemas, pois muitos produtos desapareceram do mercado e começou a cobrança de ágio, ou seja, o consumidor era obrigado a pagar um tanto a mais sobre o preço estipulado pelo congelamento. Em novembro de 1986, após as eleições, foi anunciado o Plano Cruzado II, que congelou preços muito acima da realidade do mercado. Com o passar do tempo, a inflação voltou a crescer e, em maio de 1987, já ultrapassava a casa dos 20% ao mês.

Em junho de 1987, o governo decretou um plano econômico, sob a orientação do ministro Luís Carlos Bresser Pereira, “O Plano Bresser”, como ficou conhecido, visando regularizar as contas públicas. Foi decretado um novo congelamento de preços e salários, por

três meses. No final de 1987, a nova estratégia econômica já apresentava sinais de esgotamento, por não conseguir manter a política de preços e de salários controlados. Mailson da Nóbrega, o quarto e último ministro da Fazenda do governo Sarney, tentou ainda outro "pacote de medidas para sanear a economia: o Plano Verão", anunciado em janeiro de 1989, que decretou um novo congelamento, criou o cruzado novo e se comprometeu a conter os gastos públicos. Como os demais planos, esse também não obteve os resultados pretendidos. O governo Sarney terminou em ambiente de recessão econômica, especulação financeira e ameaça de hiperinflação.

Até esse período os governos se detiveram apenas em planejar a administração pública do ponto de vista econômico, colocando a economia no centro da política. Os investimentos na área social destinavam-se ao atendimento aos setores pobres e carentes. Somente com a Constituição Federal de 1988, mediante uma ampla agenda reformista, foi possível reestruturar o Estado Democrático de Direito.

Nogueira (1998, p. 157), ao contextualizar este período destaca que:

A transição democrática não viabilizara a reforma política e a edificação de um regime novo, embora houvesse eliminado o arcabouço institucional e as práticas do antigo regime autoritário e delineado uma Constituição com claras inclinações democráticas e sociais.

A Constituição Federal de 1988 teve um grande avanço no campo das liberdades civis e políticas, porém, no campo político institucional deixou grandes lacunas e obstáculos à superação da crise do Estado. “Como se não bastasse, terminaria por reforçar a hipertrofia e a hiperatividade decisória do poder Executivo, prolongando a sua tensão com um Legislativo igualmente valorizado” (NOGUEIRA, 1998, p. 160).

Com essas evidências, e sob diversos aspectos (sociais, culturais, políticos e econômicos), identifica-se que a conjuntura política de determinado período é quem traça as

coordenadas no planejamento social e econômico de uma nação e determina a organização do Estado.

Mesmo sob diferentes concepções, o orçamento serve de instrumento para regular a atividade financeira e a organização do Estado e da sociedade, pois permite a implementação de diretrizes econômicas e sociais que atingem diretamente o processo político de uma nação. Essa característica instrumental significa que o orçamento requer uma organização para que as ações efetivamente se realizem. Porém, não poderá, por si só, garantir a efetivação das ações previstas. Depende da compatibilidade de um conjunto de forças sociais, tanto do poder estatal quanto da sociedade para que se cumpram os requisitos legais sobre um determinado período de tempo.

Pode-se dizer, assim, que o orçamento público expressa o plano de governo para guiar as ações do Poder Público a curto e médio prazo, estima receitas e fixa despesas relativas a um determinado exercício, e, além disso, é um instrumento legal que materializa interesses e demandas. Do ponto de vista político, a sua formulação e implementação remete a questões como: quais e como os interesses são repensados no orçamento público? De quem são os interesses representados? Quais as justificativas para representar os interesses e as demandas?

Conforme escreve Coutinho (1998, p.47), tais questões estão diretamente relacionadas à formulação de políticas, dizem respeito à estrutura e à natureza do Estado e também ao problema da legitimidade e, portanto, da hegemonia. O orçamento público pode tanto materializar os interesses da sociedade como beneficiar demandas de grupos corporativos, significando a representação e disputa de interesses e projetos de classe diferenciados.

1.2 O Planejamento a partir da Constituição Federal de 1988

O artigo 165 da Constituição Federal dispõe que o planejamento orçamentário nacional, de iniciativa do Poder Executivo, se dá de três modos distintos: pelo Plano Plurianual (PPA), pelas diretrizes orçamentárias (LDO) e pelo orçamento anual (LOA). Essa tripartição orçamentária é meramente instrumental, pois, por força do princípio constitucional da unidade, o orçamento é uno, apenas se materializando em três documentos distintos, que se harmonizam e se integram, compatibilizando-se tais modalidades, com o planejamento global econômico e social. O PPA deve estabelecer a ligação entre as prioridades de longo prazo com a LOA. Assim o planejamento de cada ano não pode contrariar as determinações constantes no PPA.

O PPA foi criado pela Constituição Federal de 1988 para ser o principal instrumento de planejamento nas três esferas de governo. É elaborado pelo poder Executivo e enviado para o Congresso Nacional que analisa e faz as mudanças necessárias para a sua aprovação. Proposto e transformado em lei no primeiro ano de mandato do Poder Executivo subsequente, ele contém os principais investimentos governamentais e as despesas de caráter continuado (como os benefícios previdenciários e outros programas de duração continuada) a serem realizados no quadriênio. Devem estar em conformidade com o PPA todas as leis de diretrizes orçamentárias e, conseqüentemente, os orçamentos anuais do período.

O § 1º do artigo 165 da Constituição Federal preceitua que:

[...] a lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas de correntes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Esse orçamento, portanto, estabelece as diretrizes do planejamento e da política governamental no que diz respeito ao desenvolvimento econômico-social em longo prazo. É a partir de sua elaboração que o governo traça metas, direcionando sua ação para os diferentes setores da atividade econômica e social, buscando o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, conforme preconiza o artigo 43 da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 traz consigo uma interpretação do planejamento estatal calcada em investimentos na área social, contrariando todos os princípios anteriormente valorizados no planejamento orçamentário do Estado, assinalando que os gastos sociais devem ser empregados de forma mais racional e em maior volume. Por esses princípios, foi considerada a “Constituição Cidadã”.

O PPA é a primeira etapa do ciclo orçamentário, uma vez que as prioridades e metas, dentre as previstas no plano, a serem executadas a cada ano somente são determinadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Finalmente, o detalhamento das despesas do orçamento fiscal, da seguridade social e dos investimentos das empresas estatais são definidas pela Lei de Orçamento Anual (LOA), orientada pela LDO (ARAÚJO, 2003, p.1).

Por força legal, o PPA, deve conter a previsão das despesas de capital, compreendendo-se: as despesas de investimentos (dotações para o planejamento e execução de obras), as inversões financeiras (dotações destinadas à compra de imóveis, ou de bens de capital) e as transferências de capital (dotações destinadas à amortização da dívida pública).³ Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse o exercício financeiro, poderá ser iniciado sem sua prévia inclusão no Plano, ou sem lei que autorize sua inclusão, conforme o previsto na Constituição Federal, artigo 167, § 1º.

Após a Constituição de 1988, o primeiro PPA foi elaborado para o período de 1991-1995 pelo governo de Fernando Collor de Mello, eleito em 1989. Este PPA foi um retrocesso

³ CF/88 artigo 12, § 4º, 5º e 6º e da Lei nº 4.320/64

aos anos 1960, desenhado como um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). Sua elaboração se deu de forma improvisada, anunciando programas grandiosos e sem substância com muitas palavras de ordem, mas sem nenhuma forma de colocá-los em prática, ou seja, anunciava seus projetos para atender a todas as camadas sociais, porém não determinava quem iria executá-los e nem mesmo de onde sairiam os recursos. O Plano que apenas cumpria as exigências constitucionais foi apresentado ao Congresso e aprovado sem discussões nem emendas, ganhando seu lugar nas prateleiras sem ser utilizado pelo governo como um instrumento de orientação da ação governamental. Após o *impeachment* de Collor, o então presidente, Itamar Franco (1992-1995), em meados de 1993, encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei com a proposta de revisão do PPA, o qual não foi votado, acarretando alterações e adaptações até o término de vigência do período do Plano (GARCIA, 2000).

O segundo PPA foi elaborado para o período de 1996-1999, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), com base no discurso de campanha, atrelando-se à consolidação do Plano Real e, portanto, reeditando o caráter economicista de governos anteriores. Relegado aos escalões técnicos, o PPA não contou com quase nenhum envolvimento de dirigentes políticos e da sociedade civil na definição dos eixos de desenvolvimento.

Neste período, a conjuntura política e econômica do país destacava-se pela reforma econômica, abrindo caminho à privatização e obtendo do Congresso a aprovação de emendas constitucionais para a reforma do Estado (administrativa e da previdência), além da emenda da reeleição que garantiu a Fernando Henrique Cardoso um segundo mandato.

O principal documento orientador dessa proposta foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE), elaborado em 1995, pelo antes ministro Bresser Pereira. Com essa proposta ocorre o desmonte e a destruição de várias conquistas traçadas na Carta

Constitucional de 1988. Uma reforma articulada diretamente à lógica do capital financeiro e às regras dos organismos internacionais.

Diante desse cenário, o planejamento adquiriu um caráter pragmático, tendo como diretriz o “reformismo” neoliberal. A supremacia do Poder Executivo assim pode ser definida:

Fernando Henrique Cardoso implementou sua agenda governamental utilizando, simultânea e articuladamente, diversos mecanismos decisórios. Destacam-se as medidas provisórias e as emendas constitucionais. Converteram-se umas — concebidas para emergências *conjunturais* — em instrumentos legislativos corriqueiros, por isso mesmo *estruturais*; e outras — feitas para modificar a *estrutura* institucional perene de nosso sistema político — em instrumentos de implementação das políticas particulares de um governo particular, por isso mesmo *conjunturais* (COUTO, 2007, p.1).

A proposta do primeiro PPA do governo FHC foi apresentada como uma estratégia de desenvolvimento para o país, com vistas a possibilitar a redução dos desequilíbrios regionais e sociais, para uma maior integração dos estados brasileiros. A partir dessa concepção surgiram os primeiros conceitos de Eixos Nacionais de Desenvolvimento, destacando-se como orientação estratégica pela primeira vez no PPA. Decorrente das premissas da reforma do Estado, grande parte dos projetos contaram com a participação do setor privado, especialmente com ONG's e empresas representantes do empresariado. Por ocorrerem grandes entraves na equipe governamental que conduzia os instrumentais, não pôde se caracterizar como um passo importante na redução do caráter formal e normativo do planejamento público.

O terceiro PPA elaborado para o período de 2000-2003, apresentado como “Instrumento de Melhoria da Gestão Pública”, teve suas linhas de ação discutidas e definidas em Seminários da área de planejamento, realizados em março de 1998. Sua concepção segue em consonância ao ajuste fiscal, ao enxugamento do Estado e à burocratização das atividades.

Era preciso otimizar os recursos fiscais disponíveis para atender as demandas da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável. Impunha-se um choque gerencial na administração pública brasileira, para aumentar a sua eficiência e eficácia.(BRASIL, 2005)⁴.

A orientação estratégica para este PPA indicava a necessidade de realização de um inventário prévio de todas as ações do governo em andamento e do recadastramento de todos os projetos e programas já existentes, como forma de construir uma base para reorganizar o planejamento governamental. Todos os programas deveriam conter objetivos, órgão responsável, fonte de financiamento, indicador para quantificar a situação do programa e a definição de gerentes. Essas novas orientações conferiam ênfase à gestão e à avaliação de um modelo de gerenciamento definidos em âmbito federal, mas descentralizado nos estados e municípios. As definições de categorias orçamentárias deveriam estar articuladas com o PPA, visando à concretização dos objetivos e mensuradas por indicadores (monitoramento e avaliação).

O eixo-central do modelo de gestão pública incorporada no PPA 2000-2003 foi a combinação de elementos na organização de programas, no fortalecimento da orientação estratégica, seletividade, gerenciamento e avaliação. No que tange a elaboração e execução orçamentária, buscou-se a simplificação das categorias de planejamento, estabelecendo relação direta com o PPA e recuperando a precisão das ações governamentais e a natureza do orçamento enquanto instrumento de gestão, o que pode ser considerado um passo importante na administração pública. Cabe ressaltar, contudo, que o planejamento, nesse período, tem como marca a via “tecnocrática” e “decretista” e não a sua discussão com o Congresso Nacional e com a sociedade. No âmbito das políticas sociais ficam evidentes a escassa preocupação e o desprezo pelo padrão de seguridade social presente na Carta de 1988. A

⁴ Decreto nº 2.829 – Base legal para o PPA 2000-2003.

preocupação com a conjuntura internacional, bem como as regras macroeconômicas tornaram-se imperativos, também, para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O governo implementou políticas de aprofundamento do ajuste fiscal, e o superávit primário passou de 3,75% para 4,5% do PIB. Esse superávit reduziu a curva do endividamento, tornando o Brasil menos vulnerável a choques externos, demonstrando que a política monetária tinha um compromisso acirrado com a estabilidade econômica e uma escassa preocupação com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos previstos na Constituição de 1988.

Mesmo considerando essa conjuntura de crise e a chamada “herança maldita” do período anterior, Lula assume o governo com uma proposta de PPA alinhada de um lado à busca da “justiça social” e da “inclusão” e, de outro, os interesses do grande capital. O que se pode identificar na proposta deste governo em relação aos anteriores é a dimensão democrática anunciada no “Plano Brasil de Todos”, como veremos a seguir.

1.3 O Planejamento no Governo Luiz Inácio Lula da Silva: o PPA 2004-2007

Ao chegar à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva assume um Estado que, historicamente, e com maior intensidade na era de FHC, esteve centrado nas políticas ditadas pelo grande capital.

Um breve balanço dos governos comandados por FHC permite visualizar as formas de dilapidação do patrimônio público através de extensos processos de privatização, do brutal aumento da dívida pública, da vulnerabilidade do país aos condicionantes externos, do desemprego, da pobreza, da informalidade, para citar alguns indicadores desse legado. Com índices de 33,6% de pessoas situadas abaixo da linha de pobreza e uma taxa elevadíssima de

concentração de riqueza, pode-ser concordar com a afirmação de Hobsbawm: “O Brasil é o monumento da injustiça social” (1995).

A despeito dessa conjuntura, Lula, ao assumir o governo em janeiro de 2003, não emitiu medidas contra o capital parasitário financeiro, mas buscou ganhar a “confiança” dos investidores com a continuidade da austeridade focal e da política macroeconômica do período anterior. A firme decisão de assegurar a governabilidade chocava-se em grande medida com a direção democrático-popular que o havia conduzido ao poder. Mesmo assim, pode-se asseverar que, no âmbito do planejamento, o governo buscou incorporar alguns elementos dos núcleos progressistas do PT e que compõe, junto às políticas macroeconômicas, as diretrizes do Plano Plurianual para o período 2004-2007.

O PPA 2004-2007 é apresentado no início do governo Lula como uma proposta para mudar o Brasil, e “inaugurar um modelo de desenvolvimento de longo prazo”, objetivando “promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira”. (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.5). Apresenta a orientação estratégica de governo para o período, sintetiza a definição dos programas prioritários na área social, de infra-estrutura e dos setores geradores de divisas para o crescimento e estabilidade dos demais programas macroeconômicos do governo.

Conforme analisa Torrens (2003, p.2),

O Plano Plurianual 2004-07 deve explicitar em suas formulações estratégicas a necessidade de se consolidar um Estado Democrático, em que a “implementação de uma nova gestão pública” seja concebida como um componente fundamental, mas não suficiente para garantir uma mudança política nos rumos da construção de um Estado que elimine as profundas marcas de autoritarismo e de clientelismo que nele permanecem vivas, incorporadas no *ethos* de sua institucionalidade. Além disso, esse instrumento de administração pública (o PPA) deve apontar para o fortalecimento de espaços públicos e democráticos que garantam a ampliação do exercício da cidadania política aos sujeitos sociais que historicamente foram excluídos desse direito, que consolidem esses setores como interlocutores legítimos da sociedade civil perante o Estado. Estes ainda devem permitir a emergência das diferenças e a busca da equidade, terminando, em suma, por viabilizar os

mecanismos legais, constitucionalmente reconhecidos, para a ampliação das bases democráticas da sociedade brasileira e cada um dos três mega-objetivos definidos na proposta do Plano Brasil de Todos, que se apresenta ancorado por desafios da maior importância histórica.

Entre seus objetivos destaca-se a necessidade de “construir uma sociedade dinâmica e moderna, tirar o País da letargia, gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.5). Para tal, o Estado terá de utilizar todos os instrumentos para impulsionar essas profundas transformações conferindo racionalidade e eficácia às ações governamentais. Destaca-se no documento “o caráter participativo” como uma “fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do Governo Federal, conferindo-lhes transparência e maior eficácia” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003 p.6).

O PPA 2004-2007 é composto por 4.300 ações distribuídas em 374 programas articulados em três mega-objetivos: *Mega-objetivo I: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; Mega-objetivo II: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; Mega-objetivo III: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.*

O Mega-objetivo I apresenta os obstáculos a serem superados e as políticas necessárias para a redução das desigualdades sociais a fim de garantir maior equidade social e acesso à educação, saúde, emprego, lazer, pelas camadas mais “vulneráveis”. A política social adotada nesse mega-objetivo tem como meta eliminar as tradicionais formas de clientelismo e assistencialismo, prevê formas de democratização das informações e da participação da população. É composto por 10 desafios que detalham os principais obstáculos a serem superados.

Conforme o *Plano Brasil de Todos*, (2003 p.15) os desafios nesta área são:

- combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo a inserção social e a cidadania;
- promover o acesso universal e com qualidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência);
- ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos;
- promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular;
- implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade e de mobilidade urbana com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente;
- reduzir a vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos;
- ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão social;
- promover a redução das desigualdades de gênero;
- promover a redução das desigualdades raciais;
- ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação.

O eixo social é apresentado no projeto de desenvolvimento através de “[...] programas dirigidos à inclusão social e a redistribuição de renda, a fim de promoverem a justiça social e o acesso aos direitos fundamentais de cidadania” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.24). Assevera ainda que, “aumentando a eficiência da força de trabalho”, automaticamente “aumenta-se a produtividade e a competitividade por meio do modelo de consumo de massa” (p.24).

Para alcançar a meta de ampliação do consumo, o PPA apresenta como propostas: “a) reforma agrária e fomento à agricultura familiar; b) Bolsa-Escola; c) universalização da assistência aos idosos; d) microcrédito para dar suporte ao auto-emprego e a postos de trabalho em microempresas, criando emprego e renda; e) programas de acesso à moradia e à infra-estrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde; f) programa Fome Zero, elevação do salário mínimo e seguro-desemprego” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p. 24).

Ainda o documento indica que o governo estará empenhado na “[...] consolidação de um Estado eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos. O compromisso com a cidadania exige que a formulação, a implementação e a avaliação do PPA 2004-2007 sejam acompanhadas por intensas consultas e debates com a sociedade civil organizada e com representações dos governos estaduais e municipais” (p. 6).

No documento evidencia-se que “o social é o eixo do projeto de desenvolvimento”. Os programas voltados à inclusão social e à redistribuição da renda apresentam-se como “absoluta prioridade do Governo Federal”. Tal opção é justificada pelas seguintes razões: “primeiro, e fundamentalmente, porque promovem justiça social e ampliam o atendimento aos direitos fundamentais da cidadania; segundo, porque aumentam a eficiência da força de trabalho; e terceiro, porque fortalecem o aumento de produtividade e competitividade por meio do modelo de consumo de massa” (p. 12).

Sonia Fleury (2004, p.3) tece as seguintes considerações sobre a concepção de políticas sociais vinculada ao consumo popular:

É preponderante no PPA esta visão redutora do cidadão ao consumidor. Ao invés de um membro de uma comunidade cívica, organizada e plena de direitos e deveres, encontramos o consumidor, individualizado em um mercado de massas [...]. Ainda que em algum momento texto se refira aos direitos fundamentais da cidadania e à garantia de universalização do acesso aos serviços públicos essenciais, não existe uma visão integradora das políticas sociais que permita o tratamento conjunto das medidas de focalização dos grupos mais vulneráveis com as políticas e programas

universais. Aparentemente, apenas através da inserção no mercado será possível a inclusão social, o que é uma condição necessária, mas, seguramente insuficiente.

O Mega-objetivo II, Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades, apresenta os obstáculos para a ampliação dos investimentos econômicos e à qualificação profissional.

As diretrizes para superar esses desafios contemplam a implantação de políticas de desenvolvimento sustentável com incentivo à responsabilidade social e ambiental das empresas para impulsionar o desenvolvimento e sustentabilidade socioambiental e regional.

Os principais desafios a serem superados compreendem:

- implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural;
- ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a qualificação dos trabalhadores e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade;
- alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento da renda, do trabalho e do emprego;
- coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade com vistas à redução da vulnerabilidade externa;
- ampliar as fontes de financiamento interna e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo;
- ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação ao desenvolvimento, democratizando seu acesso;
- impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável;

- reduzir as desigualdades regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local;

- melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com justiça ambiental;

- ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais;

- incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.20).

O eixo regional contempla o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do Brasil, potencializando as diversidades culturais e a convergência de prioridades nos gastos da União, dos estados e municípios. O tratamento é diferenciado para aquelas regiões mais fragilizadas, através de fundos institucionais, incentivos e agências regionais e com projetos que assegurem uma distribuição equilibrada do crescimento econômico e social das macrorregiões.

O Mega-objetivo III, refere-se à Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Para superar os desafios nesse contexto, o *Plano Brasil de Todos* (2003, p.22-23) destaca a necessidade do fortalecimento da participação popular e do acesso às informações sobre os direitos dos cidadãos, bem como os seus deveres.

Os desafios elencados são os seguintes:

- fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas;

- valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais;

- garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas integradas e descentralizadas;

- preservar a integridade e a soberania nacionais;
- promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional;
- implementar uma nova gestão pública baseada na ética, transparência, participação, descentralização, com controle social e orientado para o cidadão;
- garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica;
- combater a corrupção;
- democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.

O eixo da dimensão democrática prevê o desenvolvimento de relações plurais e democráticas, baseadas na equidade, sem discriminação de raça e gênero, criando oportunidades iguais para todos. Destaca-se o fortalecimento da cidadania, a garantia dos direitos humanos, bem como a transparência do setor público com a participação e o controle da sociedade no planejamento e na gestão das ações estratégicas governamentais. Propõe-se, ainda, a tarefa de desprivatizar o Estado, colocando-o a serviço da sociedade. Em certa medida intenciona criar possibilidades para uma re-significação da política com democratização da gestão pública e das relações entre Estado e sociedade civil.

Os mega-objetivos são representados em cinco dimensões: *social, econômica, regional, ambiental e democrática*, consideradas prioritárias para a concretização de um modelo de desenvolvimento em longo prazo, com inclusão social, desconcentração de renda, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), do emprego, crescimento ambientalmente sustentável, redução das desigualdades regionais e das vulnerabilidades externas através de atividades competitivas. Essas dimensões compreendem:

a) **dimensão social** - objetiva a inclusão social e a redistribuição de renda que são direitos fundamentais para a cidadania e garantia de acesso a serviços públicos como a seguridade social e a educação. Prioriza, ainda, os setores mais vulneráveis da população, a que vive em condições de extrema pobreza. Sua implementação se dará em diferentes âmbitos complementares, seja no fortalecimento dos direitos aos serviços sociais, como no acesso a serviços de previdência, assistência, saúde, educação, capacitação, transporte coletivo, habitação, saneamento, segurança pública, cultura, esporte, lazer, geração de emprego e renda e melhoria nas condições de trabalho (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.12);

b) **dimensão econômica** - objetiva a promoção do crescimento de geração de renda e emprego em quantidade e qualidade, fortalecimento do sistema financeiro, dos mecanismos de financiamento, dos investimentos e das empresas nacionais, bem como apoiar as pequenas e médias empresas e atrair investimento estrangeiro direto. A reforma do Estado apontada nessa dimensão é uma medida para aumentar a capacidade de investimentos e reduzir o déficit público nos sistemas trabalhista, tributário e previdenciário (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p. 14);

c) **dimensão regional** - objetiva uma nova política de desenvolvimento regional, promovendo equidade entre regiões e ações voltadas para o fortalecimento do desenvolvimento econômico e social. A medida apontada nessa dimensão é a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e o fortalecimento das agências regionais, garantindo assim condições favoráveis às populações mais vulneráveis, em especial às das regiões centro-oeste, norte e nordeste, evitando fluxos migratórios para os grandes centros (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.16);

d) **dimensão ambiental** - objetiva o desenvolvimento sustentável no campo social e econômico, com vistas à justiça social; integrar o direito a um ambiente saudável para toda a população; estabelecer critérios socioambientais para as políticas públicas, estabelecer metas

de melhoria dos indicadores socioambientais, incentivar a participação e a educação da sociedade nos problemas que ameaçam a qualidade de habitabilidade, principalmente das comunidades mais vulneráveis (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.17);

e) **dimensão democrática** - objetiva o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos, políticos e sociais, o combate às desigualdades econômicas e sociais bem como maior transparência do poder público com controle de toda a sociedade (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.18).

A dimensão democrática destaca-se pela participação da sociedade na discussão e na orientação estratégica do PPA. Essa interação entre Estado e sociedade civil, que havia marcado a Constituição de 1988, mediante a revalorização dos canais de participação institucional, revitaliza-se com a preocupação do governo quando da discussão do planejamento governamental. No documento *Plano Brasil de Todos*, destaca-se que o processo de construção do PPA 2004-2007 “[...] será feito com a participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo”. Sobressai-se “o caráter participativo” desse Plano, sendo concebido como:

[...] uma fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do Governo Federal, conferindo-lhes transparência e maior eficácia social. A sociedade brasileira será fortemente ouvida no processo de construção do Plano Plurianual 2004-2007, a ser apresentado para deliberação do Congresso Nacional (PLANO BRASIL DE TODOS, 2003, p.06).

Identifica-se no documento a intencionalidade de desencadear um amplo processo de participação e de escuta da sociedade, com vistas à construção de um plano de governo efetivamente compartilhado e coletivamente construído.

A sociedade brasileira será fortemente ouvida no processo de construção do Plano Plurianual 2004-2007, a ser apresentado para deliberação do Congresso Nacional. A ampliação da participação da sociedade nas

escolhas de políticas públicas será uma grande diferença deste PPA. Esse processo já começou dentro do próprio Governo Federal e está sendo estendido à sociedade civil organizada (PLANO BRASIL DE TODOS 2003, p. 32).

A dimensão democrática presente no PPA se estende ainda ao campo da cidadania e dos direitos humanos – políticos, sociais e civis, ao controle social, “planejamento participativo e gestão pública orientada para o cidadão”. O “fortalecimento da democracia brasileira e a radicalização do processo democrático no Brasil” são concebidos no PPA 2004-2007,

[...] como um grande movimento cultural que vai além da adoção de medidas de democracia econômica e social e da realização das reformas políticas. A irrestrita liberdade de expressão e a democratização dos meios de comunicação são instrumentos essenciais desse movimento. Será buscado um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos, a construção de um país mais justo economicamente e socialmente e, sobretudo, um Estado adaptado às exigências deste novo ciclo de desenvolvimento (PLANO BRASIL DE TODOS 2003, p.31).

Ao lado da questão democrática, coloca-se a necessidade do “combate ao autoritarismo, à desigualdade e ao clientelismo” com vistas à:

[...] consolidação de um Estado eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos. O compromisso com a cidadania exige que a formulação, a implementação e a avaliação do PPA 2004-2007 sejam acompanhadas por intensas consultas e debates com a sociedade civil organizada e com representações dos governos estaduais e municipais (PLANO BRASIL DE TODOS 2003, p 32).

As estratégias de participação e de fortalecimento democrático propostas pelo governo eleito no *Plano Brasil de Todos*, direcionam-se ao entendimento do Estado, não apenas a partir dos aparelhos coercitivos *stricto sensu*, mas também da sociedade civil, os

chamados “aparelhos privados de hegemonia”, que interagem dialeticamente com o Estado e o tornam mais “largo”, mais ampliado.

O tema da dimensão democrática, portanto, está relacionado às formas de participação da sociedade civil e sua interface com o Estado. Considerando a ênfase dada pelo governo sobre essa dimensão no PPA 2004-2007, torna-se imprescindível explicitar o campo teórico de tais categorias no âmbito do presente trabalho.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

2.1 Estado, Sociedade Civil e Participação Democrática

As concepções de Estado e sociedade civil perpassam o pensamento político liberal clássico desde Hobbes, Locke e Rousseau. Para Duriguetto (2003, p.179) a sociedade civil, no conceito liberal, é entendida “[...] como aquela que está fora da órbita do Estado – é tomada como o espaço para se buscarem soluções para as questões econômicas, políticas e sociais”, alterando a lógica do *público* do Estado para a lógica *privada* da sociedade civil, deixando a mercê do mercado a vida e as relações sociais.

Mas é, sobretudo, em Hegel, Marx e Gramsci que a relação entre Estado e sociedade civil passa a ser vista como processo dialético e de relação orgânica. Em Hegel, a complexidade da categoria sociedade civil pode ser sintetizada como sendo o primeiro momento da formação do Estado (Estado jurídico-administrativo), sendo que este se constituiria plenamente no momento ético-político. A noção de associativismo e a das antigas corporações são re-significadas na concepção gramsciana.

Em Hegel, a sociedade civil engloba as relações econômicas, mas, ao contrário de Marx, contém também outros elementos, entre os quais aqueles que Gramsci subsume no termo ‘associativismo’, é o caso, em particular, dos organismos que Hegel, com uma terminologia anacrônica, chama de ‘corporações’, mas que, na verdade, estão mais próximos dos modernos sindicatos do que das velhas instituições medievais. Ora, é precisamente esse momento ‘associativista do conceito hegeliano que será retomado por

Gramsci (mas apenas ele, pois o ‘sistema de necessidades’, ou as relações econômicas, bem como a administração da justiça e da polícia, que Hegel incluiu também em sua ‘sociedade civil’, serão situados por Gramsci no que ele chama de ‘sociedade econômica’, o primeiro, e na esfera do Estado em sentido estrito, ou ‘sociedade política’, os segundos); essa retomada parcial de Hegel se expressa no fato de que Gramsci faz dos ‘aparelhos ‘privados’ de hegemonia’ a ossatura da sua específica noção de ‘sociedade civil’ (COUTINHO, 1994, p. 124),

Em relação à função que a sociedade civil exerce dentro do Estado, Semeraro (1999, p. 76) considera que “[...] é o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura”. Diante dessa análise, percebe-se que Gramsci considera a sociedade civil um “[...] espaço de manifestação das forças ideológicas e culturais”, um momento da superestrutura.

Marx no prefácio de *Contribuição à Crítica da Economia Política*, a partir do estudo do pensamento de Hegel, chega à conclusão de que o lugar da sociedade civil é o das relações econômicas, ou seja, a base material sobre a qual se ergue a superestrutura jurídica e política. No debate marxista, as reflexões de Gramsci trazem uma diferenciação em relação a essa concepção marxiana. Ao partir da análise do desenvolvimento do capitalismo nas sociedades ocidentais, o pensador italiano desenvolve uma série de contribuições em direção a uma visão ampliada do Estado e sua relação dialética com a sociedade civil.

Nesse campo, Gramsci opera uma mudança fundamental em relação à formulação de Marx, sem perder de vista a idéia de que as condições materiais são determinantes em última instância das relações sociais. Gramsci desloca a sociedade civil para o âmbito da superestrutura (nível político, jurídico e cultural) que, em conjunto com a sociedade política, constituem o Estado em sentido amplo.

É importante demarcar, contudo, que contrariamente às teses defendidas por Norberto Bobbio, que levam a crer num “idealismo” gramsciano, a esfera da superestrutura, para

Gramsci mantém a presença das bases econômicas da sociedade. Essa perspectiva está evidenciada nos *Cadernos do Cárcere*, quando Gramsci indica a relação entre sociedade civil, sociedade política e sociedade econômica, enquanto esferas constitutivas do ser social. Conforme indica Simionatto (1995, p.70), o termo sociedade econômica é tematizado por Gramsci na obra carcerária como “ [...] esfera econômica, mundo produtivo ou mundo da produção”, sempre relacionadas ao momento designado por Marx como estrutura econômica da sociedade.

As relações entre Estado capitalista e o mundo econômico (relações entre superestrutura e estrutura) só podem ser determinadas de maneira clara, quando remetidos à perspectiva da totalidade que possui, em seu interior, diversas temporalidades. Segundo Gramsci (2001, p.379),

Seria necessário estudar bastante a teoria de Ricardo acerca do Estado como agente econômico, com a força que garante o direito de propriedade, isto é, o monopólio dos meios de produção. Certamente, o Estado não produz ut sic a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica; todavia, pode-se falar do Estado como agente econômico precisamente enquanto o Estado é sinônimo de tal situação.

O desenvolvimento dessa relação encontra-se intimamente vinculado e marcado por influências, ações e reações recíprocas, pelas lutas que protagonizam as classes em presença e as formas superestruturais destas no terreno nacional e internacional.

A estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a subversão da práxis. [...] O raciocínio se baseia sobre a necessária reciprocidade entre estrutura e superestrutura (reciprocidade que é precisamente o processo dialético real) (GRAMSCI, 2001, p. 250).

O estudo das relações entre estrutura e superestrutura é o aspecto mais importante na caracterização do bloco histórico (situação histórica global). Nele, pode-se distinguir de um lado uma estrutura social – classes que dependem diretamente da relação com as forças produtivas –, por outro uma superestrutura ideológica e política, formando uma unidade dialética.

Para Gramsci, as ideologias são vistas não mais como justificativas de um poder, cuja formação histórica depende das questões materiais, mas como forças formadoras e criadoras de uma nova história, colaboradoras na formação de um poder que vai se constituindo. Segundo Gramsci (2001, p. 237),

Um elemento de erro na consideração sobre o valor das ideologias, ao que me parece, deve-se ao fato (fato que, ademais, não é casual) de que se dê o nome de ideologia tanto a superestrutura necessária de uma determinada estrutura, como às elucubrações arbitrárias de determinados indivíduos. O sentido pejorativo da palavra tornou-se exclusivo, o que modificou e desnaturou a análise teórica do conceito de ideologia. O processo deste erro pode ser facilmente reconstruído: 1) identifica-se a ideologia como sendo distinta da estrutura e afirma-se que não são as ideologias que modificam a estrutura, mas sim vice-versa; 2) afirma-se que uma determinada solução política é ‘ideológica’, isto é, insuficiente para modificar a estrutura, enquanto crê poder modificá-la se afirma que é inútil, estúpida, etc.; 3) passa-se a afirmar que toda a ideologia é ‘pura’ aparência, inútil; estúpida, etc.

Gramsci, ao tratar de ideologia não está preocupado somente com sua definição e sua origem, mas também com a difusão de uma determinada forma de pensar, uma visão de mundo que tanto pode contribuir com a formação de uma visão crítica e desalienadora da realidade como para o conformismo e a passividade.

No processo de difusão da ideologia há basicamente dois momentos progressivos. Num primeiro momento é natural que uma determinada concepção de mundo seja mais difundida entre a classe dirigente; num segundo momento a ideologia difunde-se na cultura popular. Conforme Carnoy (1986, p.91),

Gramsci conferiu à massa dos trabalhadores muito mais crédito que Lênin, ao considerar que eles próprios eram capazes de desenvolver a consciência de classe, porém ele considerou que na sociedade ocidental os obstáculos a tal consciência eram muito mais formidáveis do que Lênin imaginava: não era simplesmente a falta de um entendimento de sua posição no processo econômico que impedia os trabalhadores de compreender o seu papel de classe, nem eram somente as instituições ‘privadas’ da sociedade, como a religião, as responsáveis por manter a classe trabalhadora longe da autoconsciência, mas era o próprio Estado que estava encarregado da reprodução das relações de produção. Em outras palavras, o Estado era muito mais do que o aparelho repressivo da burguesia; o Estado incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura.

Reconhecer esses vínculos não implica admitir que transformações no mundo econômico provoquem uma reação imediata nas formas superestruturais, ou vice-versa. Essa tendência não é, senão, a busca de uma otimização das condições de produção e reprodução das relações sociais capitalistas através da unidade econômica e política da classe dominante, que se processa no Estado.

Sobre esse aspecto assevera Coutinho (2003, p.178),

[...] não há dúvida de que o modo de produção capitalista tem na economia o seu “primeiro motor”. Tampouco há dúvida de que, para um marxista dialético, a distinção entre estrutura e superestrutura é apenas metodológica, não orgânica. E, é também verdade que no Séc. XX, para Gramsci, o Estado, a esfera política, redefine as suas relações com a esfera econômica a partir da necessidade que tem o capital de superar sua própria crise.

Embora Gramsci reconheça o Estado enquanto instrumento para garantir as condições de produção, destaca as novas determinações que este assume no século XX mediante o desenvolvimento da sociedade civil. É a partir desta análise que aponta os “dois planos superestruturais” designados por “sociedade civil” e “sociedade política ou Estado”.

Na visão gramsciana, conforme interpreta Coutinho (1999, p.130/131),

[...] a ‘sociedade política’ ele a mostra em relação de identidade-distinção com a sociedade civil; a sociedade política é o aparelho de coerção estatal

que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa, nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção [nos aparelhos privados de hegemonia], quando fracassa o consenso espontâneo’. E em outro local, ele explicita melhor ainda a dialética (unidade na diversidade) entre sociedade política e sociedade civil: ‘A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a ‘liquidar’ ou a submeter também mediante a força armada; e é dirigente dos grupos afins ou aliados’. Nesse texto, o termo supremacia designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação, o consenso e a coerção, a direção e a ditadura. [...] dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia.

Com o desenvolvimento dos conflitos sociais, as mudanças técnicas na produção e o crescimento do Estado como aparelho de controle e realização da política, a sociedade civil passa a construir uma rede de instituições mais ampla para dar conta da representação da diversidade de interesses: política (conquista do sufrágio universal, parlamentos, partidos de massa); organizativa de interesses (sindicatos, organizações de profissionais, associações de moradores) e político-cultural pela da escola pública ou outras formas de expressão da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação, etc.).

É importante salientar que as formulações de Gramsci desenvolvem-se no século XX, coincidindo com um conjunto de modificações que organizam a moderna produção capitalista desenvolvida (monopolista) e, ao mesmo tempo, com um contexto de lutas sociais e políticas que remetem ao processo de socialização da participação política através do surgimento de novos sujeitos políticos como os partidos, os sindicatos e outros movimentos sociais. Nas sociedades orientais este processo de socialização da política diferencia-se da realidade oriental, como a Rússia, onde a sociedade civil é caracterizada por Gramsci como “primitiva e gelatinosa”, ou seja, onde os aparelhos privados de hegemonia eram pouco desenvolvidos. Sobre essa diferenciação assim Gramsci (2000b, p.262) se manifesta:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, entre Estado e sociedade civil havia uma justa relação e, quando se dava um abalo do Estado, percebia-se imediatamente uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual havia uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; a proporção variava de Estado para Estado, decerto, mas precisamente isso exigia um rigoroso reconhecimento de caráter nacional.

O Estado é, aqui, entendido em seu sentido orgânico e mais amplo como o conjunto formado pela sociedade política e sociedade civil.

Portanto, o Estado em sentido amplo, ‘com novas determinações’, comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado-coerção’), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações profissionais responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos [...] (COUTINHO, 1999, p. 127/128).

O conceito de sociedade política refere-se ao Estado em sentido restrito, ou seja, o aparelho governamental encarregado da administração direta, esta dimensão do Estado, não perde de vista sua dimensão coercitiva, muito embora não reduza o Estado a ela. Em síntese, o Estado ampliado é expresso pela “sociedade política + sociedade civil”, isto é, hegemonia escudada na coerção (GRAMSCI, 2000b, p.244).

E ainda,

Entre a estrutura econômica e o Estado com a sua legislação e a sua coerção está a sociedade civil, e esta deve ser radical e concretamente transformada não apenas na letra da lei e nos livros dos cientistas; o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica, [...] (GRAMSCI, 2001, p. 324).

Assim sendo, para Gramsci, o Estado Ampliado é a soma da sociedade civil (hegemonia) e da sociedade política (coerção). Segundo Guido Liguori (2003, p.183), “[...]”

Estado ‘propriamente dito’ e ‘sociedade civil são dois momentos distintos, não se identificam, mas estão em relação dialética, constituindo, em conjunto, o ‘Estado Ampliado’.

Para Gramsci (2001, p.127) a sociedade civil,

[...] é formada precisamente pelo conjunto das - organizações profissionais responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.

A classe que aspira à hegemonia trava a sua luta exatamente nessas instituições da sociedade civil, enquanto difusoras de idéias, valores éticos, de ideologias por meio de um trabalho organizado.

Os instrumentos ideológicos de legitimação, a começar pelas igrejas, passaram a ser algo ‘privado’ em relação ao ‘público’; o Estado já não impõe coercitivamente uma religião; e até mesmo o sistema escolar, controlado agora em grande parte pelo Estado, passa a admitir cada vez mais uma disputa ideológica em seu próprio interior. As ideologias, ainda que obviamente não sejam indiferentes ao Estado, tornam-se algo ‘privado’ em relação a ele: a adesão às ideologias em disputa, tornam-se um ato voluntário (ou relativamente voluntário), e não mais algo imposto coercitivamente. Criam-se assim, enquanto portadores materiais dessas visões do mundo em disputa, em luta pela hegemonia, o que Gramsci chama de ‘aparelhos privados de hegemonia’: e não se criam apenas novos ‘aparelhos hegemônicos’ gerados pelas lutas das massas (como o sindicatos, os partidos, os jornais de opinião, etc.); também os ‘velhos aparelhos ideológicos de Estado’, herdados pelo capitalismo, tornam-se algo ‘privado’, passando a fazer parte da sociedade civil em seu sentido moderno (caso das Igrejas e, até mesmo, do sistema escolar) (COUTINHO, 2001, p. 131/132).

É no campo da sociedade civil que Gramsci situa a luta pela hegemonia. Para ele, a conquista da hegemonia precede a conquista do poder. A função hegemônica que um grupo exerce sobre a sociedade é adquirida pelo consenso, graças ao controle da sociedade civil, pela difusão de sua concepção de mundo junto aos grupos sociais, tornando tal concepção um consenso construído de forma democrática.

Hegemonia significa supremacia de um grupo ou classe social sobre outras classes ou grupos; ela se estabelece com meios diferentes do recurso à violência ou à coerção. Nos escritos do cárcere, Gramsci usou a hegemonia como um modo de explicar a derrota política; e, nos seus escritos anteriores, a hegemonia também é usada para descrever a posição de lideranças da classe trabalhadora no contexto de uma aliança com outras classes. [...] Ambas as formulações são geralmente expressas numa série de díades opostas, mas complementares: força/consenso, sociedade política/sociedade civil, dominação, direção (COUTINHO, 2003, p.114).

A construção da hegemonia contempla um arco de propostas que respondem a uma determinada representação. No entanto, não são propostas antagônicas, pois estas são inconciliáveis, ou seja, a construção do consenso propõe a formulação de proposições entre as camadas de classe e grupos sociais que defendem o mesmo projeto de sociedade. Assim, conforme indica Gramsci (2001, p.48),

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter o seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica.

Mesmo sublinhando que a hegemonia nas sociedades de capitalismo avançado é exercida pela burguesia, a grande contribuição de Gramsci para a luta política tem a ver com a possibilidade apontada por ele de que as classes subalternas, por meio de suas organizações, podem travar, no interior dos aparelhos privados de hegemonia, a luta pela construção de uma contra-hegemonia. Isto colocou no cerne de qualquer projeto de emancipação das classes populares a idéia do necessário fortalecimento da sociedade civil e a sua compreensão como terreno privilegiado da luta político-cultural.

Conseqüentemente, o Estado deixa de ser interpretado como representante exclusivo dos interesses da burguesia e passa a ser analisado como um *campo de forças* onde se travam as disputas em torno da hegemonia e da dominação, de acordo com os interesses das classes sociais em relação à base econômica material predominante.

A questão da hegemonia da sociedade civil está diretamente vinculada aos temas da democracia e da participação.

2.2 Democracia e Participação

Os debates sobre democracia participativa têm ocupado, nas últimas décadas, grande destaque no campo das ciências sociais. Teóricos do modelo de democracia participativa como Pateman (1992), Macpherson (1978) e Held (1987) concebem a democracia no seu aspecto técnico-institucional, ou seja, defendem modificações nas regras e procedimentos institucionais para imprimir uma nova dinâmica democrática ao sistema político.

Held (1987, p. 293-318) destaca que esse modelo, como o da esfera pública participativa, opõe-se tanto à perspectiva pluralista de democracia, quanto, sobretudo, à concepção minimalista de democracia proposta pelo neoliberalismo.

Macpherson (1978, p.110-111) argumenta a favor de uma democracia participativa, de um modelo que combine competição entre partidos e grupos de interesse e organizações de democracia direta locais. Nesse sentido, a prática da participação é visualizada como um elemento fundamental para o desenvolvimento dos indivíduos e para a tomada de consciência dos seus interesses. O autor assinala que para a realização completa da democracia, seriam necessárias profundas mudanças que levassem à diminuição das desigualdades sociais e

econômicas, bem como uma potencialização da sociedade para o exercício da democracia participativa.

[...] daí o círculo vicioso: não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1978, p. 103-104).

A idéia de participação em nível local é defendida por Pateman (1992, p.46), segundo o qual, "[...] é por meio da participação em nível local que o indivíduo 'aprende a democracia'". Argumenta o autor que os indivíduos certamente participariam dos espaços e processos de tomada de decisões se lhes fossem oferecidas condições para tal, ou seja, que deveria lhes ser oferecido o controle do processo democrático nos espaços institucionais, nas quais os “indivíduos têm de agir politicamente” (p.46).

Outra concepção importante é a desenvolvida por Cerroni (1968), que apresenta duas idéias de democracia: a democracia-método e a democracia-condição social. A democracia-método compreende o conjunto de mecanismos institucionais que numa determinada sociedade permite a defesa das garantias individuais, e livre expressão de opinião e opções políticas. A primeira idéia compreende um conjunto de institutos cívicos, um ordenamento societário onde todos têm chances iguais na tomada de decisões que afetam a vida social. Enquanto a segunda é compatível com a ordem capitalista, contrapondo-se aos limites políticos do capital e de seu caráter antidemocrático.

Conforme observa Netto (2004), nas condições contemporâneas as formas de participação da sociedade civil estão cada vez mais vinculadas à democracia-método e ao projeto burguês, com poucas possibilidades de avançar em direção a práticas políticas mais substantivas.

De acordo com Nogueira, na década de 1990 geraram-se muitas controvérsias sobre o conceito e as formas de participação da sociedade civil.

Fala-se em sociedade civil para pensar a oposição ao sistema capitalista e para delinear estratégias de convivência com o mercado, para propor programas democráticos radicais e para legitimar propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Busca-se apoio na idéia de sociedade civil tanto para projetar um Estado efetivamente democrático quanto para se atacar todo e qualquer Estado (NOGUEIRA, 2003, p. 216).

Nesse período, no mundo todo, passou a vigorar a idéia de que a sociedade civil seria a nova parceira do Estado na execução das políticas sociais. A partir desse cenário, Nogueira (2003) indica três idéias de sociedade civil para pensar essa problemática neste início de século XXI: a sociedade civil liberal, a sociedade civil social e a sociedade civil democrático-radical.

Na sociedade civil liberal a luta social corre em espaços competitivos e privados sem interferência pública ou do Estado. É comandada pelo mercado e nessa sociedade pode existir oposição, mas não contestação.

A questão hegemônica não possui lugar nessa concepção de sociedade. O que existe é uma maximização dos interesses particulares ou corporativos que visam o “saque” aos fundos públicos. Em suma, é um espaço fora do Estado e contraposto a ele. Essa sociedade é o campo da oposição e concorrência, pois, incentiva a refragmentação, corporativização e despolitização. Para os defensores dessa perspectiva,

O Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para a articulação e a ampliação de esfera pública como um todo, nem seriam adequados para a construção de uma nova institucionalidade social pública. Ao contrário, a pressão de uma esfera social-pública emergente é que poderia reformar e democratizar efetivamente o Estado, o mercado, as corporações e os partidos (VIEIRA, 1998, p.65).

A essa concepção agrega-se uma arquitetura institucional que assume funções estatais, e se espalha pela sociedade mediante a articulação de *atores sociais* cujas ações fragilizam as lutas coletivas e a democracia, e acirram a concorrência e a competitividade.

Conforme destaca Durigueto (2003, p.86):

Nessa perspectiva, as relações entre sociedade civil e democracia, para o 'elitismo neoliberal', são concebidas na direção do entendimento em que a primeira vista é como um lugar central da ocupação da expressão e da conciliação temporária da pluralidade de interesses organizados em pequenos grupos. [...] A função do sistema político democrático é refletir a diversidade de valores e interesses conflitantes na sociedade e preservar a autonomia das diferentes esferas e níveis da vida social.

Esses espaços de participação, abertos à sociedade civil, estão se defrontando com situações inusitadas, pois “[...] o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas [...]” (DAGNINO, 2002, p.102), do que propriamente ampliar os espaços democráticos e a própria esfera pública.

Na concepção de sociedade civil social, a luta social, em determinados momentos, exclui a luta institucional, fazendo com que haja dificuldade na viabilização de estratégias de poder e hegemonia. Sua maior virtude é a autonomia. Aqui a questão da hegemonia é *imperfettamente disposta*, ou seja, seus interesses se mostram a uma recusa por cumprir obrigações. O Estado opera nessa proposta, voltado para a proteção dos direitos de cidadania. A sociedade se mostra além dela própria, do Estado e do mercado. Produzem-se incentivos libertários e mobilizadores para o alcance de movimentação permanente e aquisição de direitos, sendo um campo de contestação ao sistema, porém, não ao governo.

Numa sociedade civil democrático-radical, as lutas sociais e institucionais se articulam numa estratégia de poder e hegemonia comandada pela política. Nesse espaço se promove a articulação e a unificação dos interesses corporativos e sua transformação em interesses

coletivos. Esta é a perspectiva que se aproxima do pensamento gramsciano e que assumimos como eixo analítico no presente trabalho: o Estado apresenta-se a partir da existência de duas esferas distintas, quais sejam: a sociedade civil e a sociedade política, mas dialeticamente relacionadas.

Nessa proposta, a sociedade civil opera construindo projetos globais, desenvolvendo a capacidade de direção ético-política, disputando poder e dominação, e estabelecendo vontades coletivas. É o campo do “bom governo” e da contestação política, ou seja, nela tanto podem articular-se movimentos que apontam para a construção de hegemonias como para o controle e o direcionamento dos governos (NOGUEIRA, 2003).

2.3 Expressões da participação

No mundo moderno pode-se identificar diferentes formas de participação. Nas sociedades constituídas em torno de um Estado democrático representativo pode-se constatar diferentes circunstâncias e modalidades participativas que expressam a consciência política de uma sociedade. Para Gramsci (2000b, p.40) tais formas indicam os “[...] estágios de maior ou menor maturidade e organicidade dos grupos sociais”, e sua luta na construção de projetos contra-hegemônicos. A participação encerra, assim, a disputa de projetos e de poder.

Nogueira (2004) apresenta duas modalidades de representação participativa: a associativa e a corporativa. A primeira é aquela de natureza filantrópica e solidária, funcionando como uma estratégia de sobrevivência e se desenvolve através de ações de fundo benemérito ou religioso; a segunda dedica-se a interesses específicos de determinadas categorias ou segmentos profissionais. Não podemos desconsiderar que qualquer forma de manifestação participativa reconhece o interesse da sociedade em agregarem-se na defesa de

seus direitos e de melhores condições de vida. Os grupos sociais traçam suas trajetórias com seus diferentes graus de consciência política, aumentando, assim, a sua representação.

A adesão a determinados projetos exige também uma certa especialização dos diferentes sujeitos políticos. À medida que se ampliam os espaços de participação com representações pluralistas coloca-se a necessidade de organização dos interesses e responsabilidade pública para defendê-los. Aglutinar interesses difusos, muitas vezes “econômico-corporativos” e particularistas, em projetos universais e coletivos é uma “[...] questão que está a desafiar a imaginação política, é o difícil problema de tornar comensurável a heterogeneidade na vida social” (TELLES, 1993, p.94).

Esse debate nos aproxima de uma discussão atual no tocante à democracia, à participação, à reforma do Estado e à ampliação da idéia de espaço público. Dagnino (2002) reconhece que existem bloqueios para a efetiva partilha de poder nos espaços públicos, como: a burocracia estatal, os diferentes interesses; a insistência de alguns setores da sociedade civil em participar das decisões e concretizarem o controle social; o acesso a informações; e o mais importante, a dificuldade de participação mais igualitária, que exige uma qualificação técnica e política dos representantes da sociedade civil, o conflito de classes na relação capital/trabalho. Outro fator de relevância é a falta de disposição de participar por parte de alguns que ocupam posições significativas nos seus espaços de representação (tanto no governo quanto na sociedade civil) que inviabilizam a efetiva partilha de poder e a ampliação dos espaços públicos.

Contribuem para isso o enfraquecimento do Estado, a pressão transnacional, a ampliação do poder do mercado e sua influência sobre as ações governamentais que se apresenta, segundo Nogueira (2004, p.125), como “[...] uma verdadeira operação de cerco e de sufocamento” e uma constante ameaça às instituições.

Na realidade brasileira a questão da participação ampliou-se de forma significativa nas últimas décadas, especialmente com a Carta de 1988. Na esfera pública, os conselhos de políticas públicas e os conselhos de direitos possibilitaram a inserção de diferentes segmentos sociais no debate sobre suas demandas e na ampliação da participação popular. A gestão participativa, nas últimas décadas, foi sendo incorporada pelos governos na implementação de políticas públicas, principalmente na área social, enquanto um “recurso estratégico” (NOGUEIRA, 2004) para o desenvolvimento. Nesse sentido, as experiências participativas em âmbito local, como o Orçamento Participativo desenvolvido pela administração do PT em vários municípios, proporcionaram a elevação de diferentes atores nas ações governamentais, disseminando-se rapidamente esta prática.

As experiências vividas na realidade brasileira merecem uma reflexão no sentido de ganhos e problemas gerados diante na implementação de formas participativas. Nogueira (2004, p.119) levanta cinco ordens de questões que podem ser destacadas:

- a) faz-se necessário perguntar se a ênfase atual na participação não traz consigo uma simultânea desvalorização das instituições representativas e do próprio instituto da representação, recuperando, nesse sentido, a antiga e sempre recorrente discussão sobre as relações entre democracia direta (participativa) e democracia representativa;
- b) deve-se verificar se a gestão participativa, ao “socializar” e compartilhar determinadas decisões – ao co-responsabilizar os governados -, não estaria ajudando a que se embaralhe e se complique o próprio processo decisório, com a ampliação do risco potencial de indefinições ou de vazios decisoriais;
- c) é preciso investigar se a gestão participativa, ao incentivar o envolvimento dos interesses organizados na formulação de políticas, na tomada de decisões e/ou em atividades administrativas, não poderia funcionar, paradoxalmente, como um mecanismo de “despolitização”, ou, ou falando de outro modo, como um fator que reduz a participação à condição de recurso gerencial;
- d) é factível um avanço em termos de gestão participativa sem um correspondente avanço em termos de cultura gerencial e de reforma do Estado, quer dizer, sem adaptações abrangentes do aparato técnico-administrativo;
- e) que papel estará reservado ao poder central e ao Estado na implementação dessa nova modalidade de gestão. Haveria como imaginar, na realidade concreta, particularmente em países de tradição federativa e forte protagonismo estatal, como o Brasil, processos de gestão participativa

que dispensem o papel indutor das instâncias centrais de governo, como se o maior protagonismo das comunidades organizadas fosse por si só suficiente para empreender a reformulação pretendida?

As reflexões e inquietações do autor sobre as estratégias participacionistas remetem à conjuntura do governo Lula, em que a participação foi tomada como questão central, posto que as diferentes forças da sociedade civil desempenharam papel efetivo na sua chegada ao poder. É importante, sinalizar, contudo, que tais estratégias “[...] por si só, não são portadoras de capacidade transformadora” (PAIVA, 2006, p. 8) e apresentam-se de forma específica em cada conjuntura.

O capítulo a seguir articula-se nessa direção: de que forma a participação se expressa na discussão PPA 2004-2007 através dos Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, realizados em todos os estados brasileiros e, mais especificamente, no estado de Santa Catarina.

3 OS FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO, PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO

Diferentemente das experiências anteriores, o governo de Luis Inácio Lula da Silva buscou discutir o PPA 2004-2007 a partir de estratégias participativas, envolvendo diferentes expressões da sociedade civil em todos os estados da federação.

O desencadeamento desse processo ocorreu no final de 2002, quando a Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais – ABONG convocou redes e fóruns para uma reflexão coletiva, visando contribuir com o aprofundamento da luta democrática através do fortalecimento de espaços de trocas e ações em rede. Dessa iniciativa surgiu a Inter-Redes, que atualmente reúne cerca de 35 fóruns e articulações nacionais. A constante atuação da Inter-Redes no cenário nacional, desde a sua criação, reforçou o movimento pela participação da sociedade civil na elaboração do PPA. Em março de 2003, ocorreu a *1ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA*, tendo como objetivo a capacitação da sociedade civil, a fim de apresentar propostas durante a fase inicial de elaboração do documento. Também neste mesmo ano, foi realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, o seminário: *O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social*, com o apoio de inúmeras organizações, redes e fóruns da sociedade civil. Isso evidenciou o aumento dos canais de diálogo da sociedade civil com o Poder Executivo e demais instâncias governamentais.

A estratégia de participação da sociedade civil na discussão do PPA 2004-2007 ampliou-se através dos Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão, mediante a iniciativa do

governo federal, ABONG e inter-redes, com o objetivo de discutir as estratégias norteadoras das ações políticas e orçamentárias. Esse processo foi denominado de *escuta forte* da sociedade civil e indicava a possibilidade de aprofundamento das estruturas democráticas e participativas. Os fóruns tiveram 4.738 participantes representando 2.170 organizações da sociedade civil. A parceria do governo federal com a Unesco, Caixa Econômica Federal e Polícia Rodoviária Federal garantiu a infra-estrutura e a mobilidade necessária para a realização dos eventos. O convite e o monitoramento das inscrições foram assumidos pelo governo federal.

A metodologia proposta pelo governo federal para o processo de discussão do PPA foi a participação de três representantes por entidade, organização ou movimento social. Participaram dos Fóruns estaduais representantes de entidades, organizações e movimentos sociais de caráter nacional, regional e temático, com um limite de três membros cada uma. O número de participantes previsto foi de 200 por estado, mas houve ampliação de vagas. Os trabalhos foram desenvolvidos em três grupos, garantindo, assim, a contribuição das entidades em toda a discussão conforme suas temáticas de discussão. A divisão dos grupos ocorreu no ato da inscrição.

Com a finalidade de capacitar as equipes responsáveis pela moderação e registro dos trabalhos no dia do fórum, a Inter-Redes, comitê local, Secretaria Geral e Ministério do Planejamento realizaram oficinas de capacitação sobre a metodologia e o objeto da consulta. Cada grupo de trabalho analisou e discutiu os 24 desafios, distribuídos nos três mega-objetivos constantes no Plano Brasil de Todos.

No dia da realização dos Fóruns, os trabalhos iniciavam com o credenciamento e a distribuição do material. Os participantes estavam previamente inscritos nos grupos de trabalho e, ao se identificarem, recebiam crachás com cores correspondentes ao mega-objetivo escolhido previamente. A cerimônia de abertura dos fóruns iniciava com um vídeo com uma

saudação do Presidente da República. A mesa era composta por um representante da sociedade civil no estado, um Ministro, representante oficial do governo federal, autoridades locais e, em alguns estados, por representantes da Secretaria Geral da Presidência, Ministério do Planejamento e Casa Civil. Após a solenidade de abertura, os participantes iniciavam as atividades de grupo e, em média, por estado, foram quatro horas de trabalho. Cada grupo contava com um moderador e um relator que, no término dos trabalhos, apresentava as conclusões em plenário. Logo após, abria-se espaço para a manifestação dos representantes, entre outras falas. Encerrado o cerimonial, os participantes, devidamente credenciados e já com a identificação do seu grupo, dirigiram-se para o local dos trabalhos. Formavam-se três grupos, respectivamente para cada mega-objetivo. No fórum de Santa Catarina, o trabalho de grupo foi organizado em três momentos, inicialmente a fala do moderador que retomou os objetivos e a metodologia dos trabalhos e logo após foi lido em voz alta o documento base “Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”, num segundo momento, os participantes, divididos em subgrupos, fizeram complementações (supressão, adendos ou alteração de redação) aos desafios colocados no seu mega-objetivo e, ainda puderam sugerir novos desafios. Num terceiro momento, os participantes indicaram recomendações para organizar a intervenção conjunta e articulada dos três níveis de governo e da sociedade civil, a fim de superar os desafios e atingir o mega-objetivo; uma vez que, além dos mega-objetivos apresentados, a metodologia utilizada compreendia os itens *complementações e recomendações*.

No fórum catarinense, a proposta de síntese consensual nem sempre foi possível, tendo em vista a diversidade de opiniões acerca de um mesmo tema, assim, coube ao moderador mantê-las ou não, pois o objetivo desta proposta era de obter uma *escuta forte* do governo diante a sociedade civil, sobre o Plano Plurianual.

A estratégia governamental de discussão dos mega-objetivos e dos desafios teve como base a dimensão social brasileira, sintetizada no mapa a seguir:

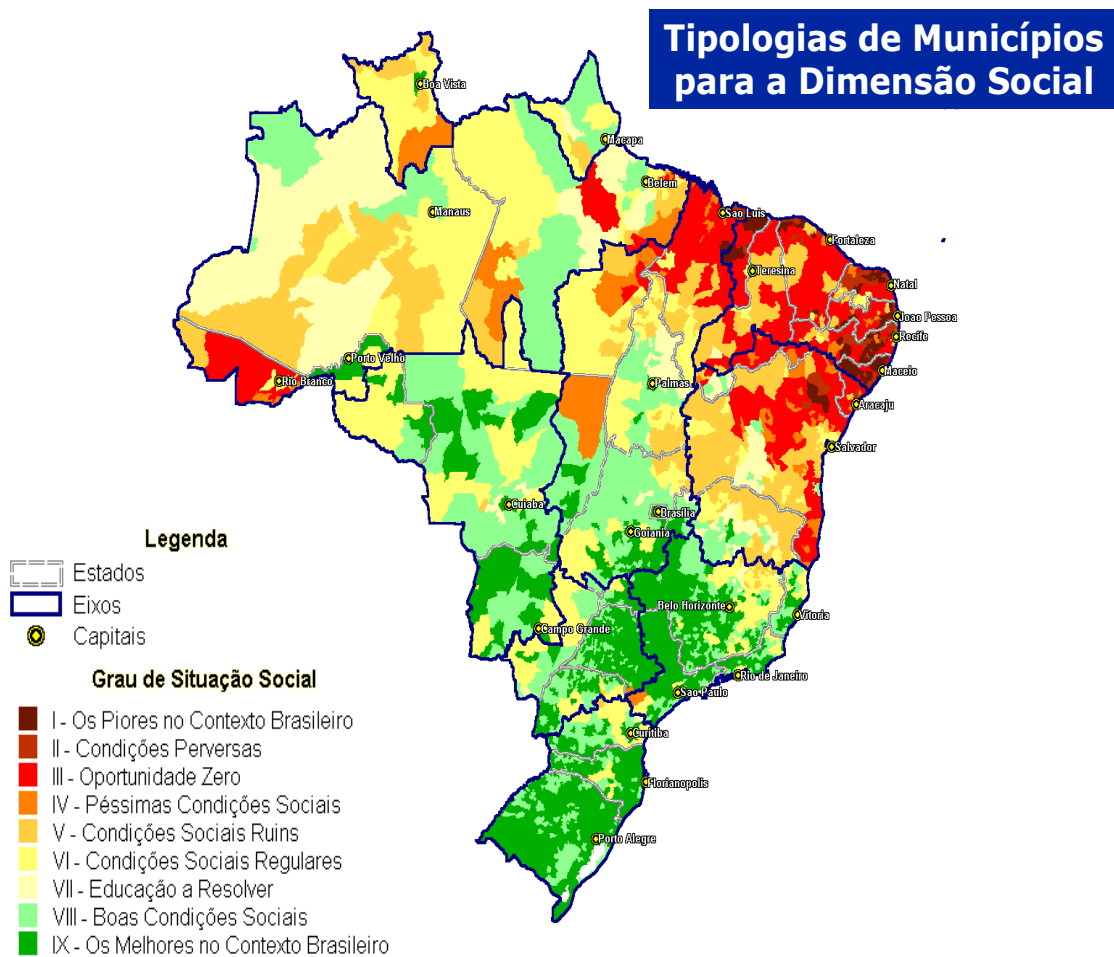


Figura 1 - Fonte: Plano Brasil de Todos – Sigplan/2003. / Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/29>

Apesar da orientação estratégica ser de âmbito nacional, a consulta nos estados buscou debater as especificidades locais. Os 27 Fóruns realizados demonstraram características próprias e ao final dos trabalhos as respostas de cada grupo aos desafios propostos eram apresentadas ao conjunto do fórum pelos relatores. A sistematização das respostas compôs um documento final entregue por representantes de entidades ao presidente, em solenidade no Palácio do Planalto. Os Fóruns ocorreram em todos os 27 estados da federação, em diferentes datas entre os meses de maio e agosto/2003, conforme tabela a seguir:

Data/Mês	Estado	Participantes	Entidades
30/05	AM	276	82
10/06	GO	119	66
13/06	RO	124	46
16/06	MT	153	74
17/06	PA	258	86
18/06	AC	210	90
24/06	AP	140	60
24/06	RS	115	42
27/06	PR	151	66
02/07	CE	219	90
02/07	AL	300	98
04/07	PI	180	78
08/07	RN	128	80
08/07	PB	150	120
08/07	PE	132	63
08/07	BA	179	117
11/07	MA	188	84
11/07	SE	140	78
15/07	SP	111	63
22/07	ES	209	79
22/07	MG	230	151
23/07	SC	136	89
24/07	MS	170	75
25/07	TO	115	52
25/07	RR	225	66
29/04	RJ	200	108
04/08	DF	180	67

Tabela 1: Estados participantes dos Fóruns. Fonte: <http://www.planobrasil.gov.br/forum.asp>

O Presidente Lula designou 28 Ministros para percorrerem o Brasil entre os dias 30 de maio e 4 de agosto de 2003 para apresentarem as propostas do Plano Brasil de Todos aos fóruns estaduais. Os ministros fizeram suas apresentações a partir de um roteiro preparado pelo Ministério do Planejamento. Também participaram de fóruns temáticos sobre as suas áreas específicas de atuação e ouviram os conselhos nacionais que participam da formulação de políticas públicas. Diversos ministérios criaram novas instâncias de debates e instituíram assessorias voltadas para a participação social.

Nos estados, a ABONG e a Inter-Redes trabalharam para incluir o maior número possível de organizações da sociedade civil, de forma a contemplar todos os segmentos sociais no debate sobre o PPA.

Houve uma grande adesão da sociedade civil na realização dos fóruns nas regiões brasileiras, conforme será demonstrado a seguir.

Na região Sul, os fóruns ocorreram entre os meses de junho e julho de 2003. O estado do Rio Grande do Sul contou com a presença de 42 entidades, representando 21% de participação. O estado do Paraná contou com 66 entidades, representando 34% de participação. Já o estado de Santa Catarina obteve a maior participação nos estados do Sul com 89 entidades presentes, o que representa 45% do total.

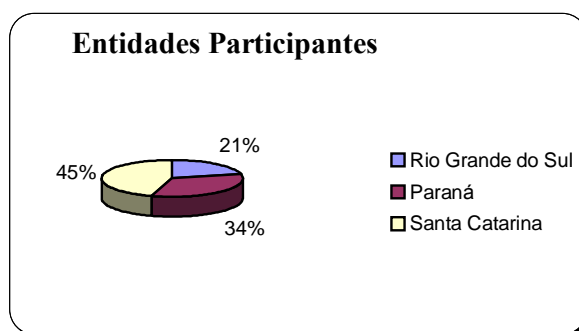


Gráfico 1: Entidades participantes da região Sul . Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006).

No total de 151 organizações, o gráfico abaixo demonstra que o estado do Paraná obteve um maior número de representantes, em contrapartida ao estado de Santa Catarina, que contou com um número maior de entidades.

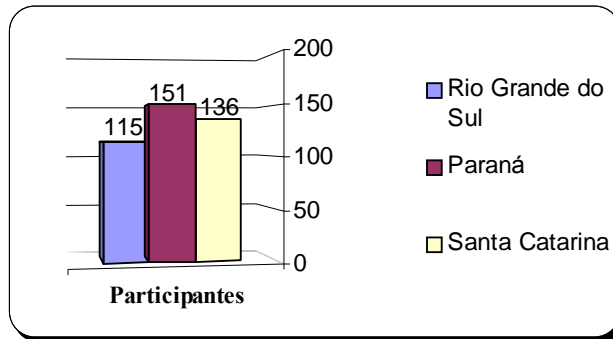


Gráfico 2: Participantes da região Sul. Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006)

Na região Sudeste, os fóruns foram realizados entre os dias 15 e 29 de julho de 2003. A maior participação das organizações ocorreu no estado de Minas Gerais, ou seja, 37%, e contou com 151 entidades participantes. O estado do Rio de Janeiro apresentou um percentual significativo de participantes, 27%, ou seja, 108 entidades representadas. O estado de São Paulo contou com a presença 63 entidades (16%), como mostra o gráfico abaixo, e o estado do Espírito Santo participou com 79 entidades, totalizando 20% da região Sudeste.

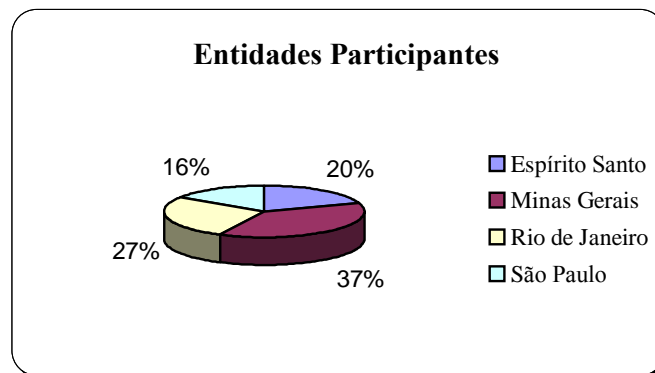


Gráfico 3: Entidades participantes da região Sudeste Fonte: Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006)

O gráfico abaixo demonstra que o estado com maior participação foi Minas Gerais.

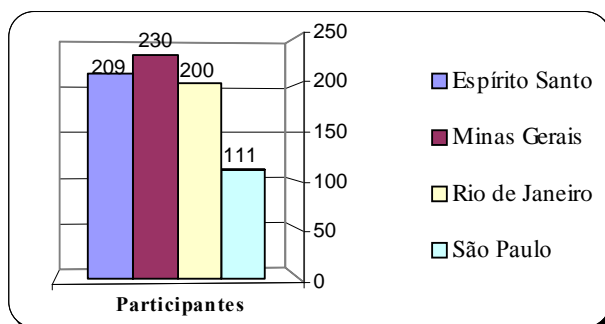


Gráfico 4: Participantes da região sudeste. Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006).

Entre os meses de julho a agosto de 2003 ocorreram os fóruns da região Centro Oeste. A maior participação de entidades ocorreu no estado do Mato Grosso do Sul, com 75 entidades, representando 27%. No Distrito Federal participaram 67 entidades, o que representa 24%. No estado de Goiás participaram 66 entidades, 23%, e, por fim, no estado do Mato Grosso participaram 74 entidades, totalizando 26%.

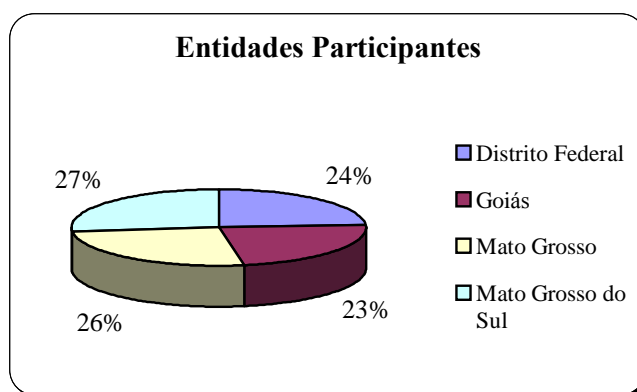


Gráfico 5: Entidades participantes da região Centro-Oeste Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006)

Como nas demais regiões, houve um maior número de entidades representadas em algum dos estados, na região Centro-Oeste foi o estado do Mato Grosso do Sul.

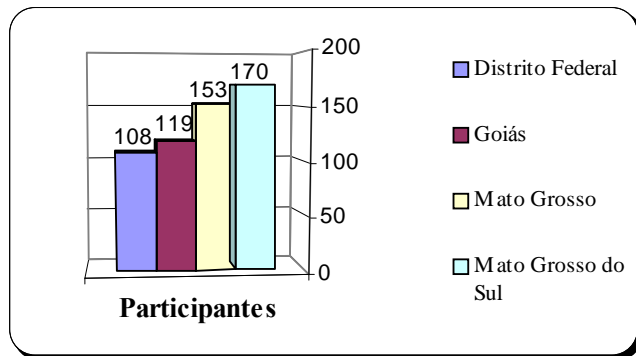


Gráfico 6: Participantes da região Centro-oeste. **Fonte:** Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006)

Na da região Norte, os fóruns ocorreram entre os meses de maio a julho de 2003. No estado do Acre houve uma maior participação das entidades, com 90 organizações, (18%). O estado do Pará contou com a participação de 86 entidades. Logo a seguir aparece o estado do Amazonas, com 82 entidades presentes (17%), e no estado de Roraima, representado no gráfico com 14% de participação, com 66 entidades. O estado do Amapá contou com 12% de participação, com 60 entidades. No estado do Tocantins, como mostra o gráfico, participaram 52 entidades (11%).

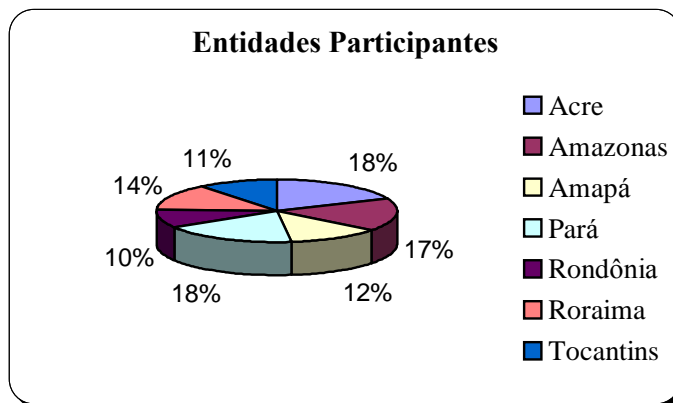


Gráfico 7: Entidades participantes da região Norte/ **Fonte:** Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006).

O gráfico abaixo demonstra que houve uma maior participação no estado do Amazonas, com 276 participantes, seguido pelo estado do Pará com 259, o estado de Roraima, com 225 participantes, e o Acre, com 240. Nestes estados houve uma participação mais significativa em termos numéricos.

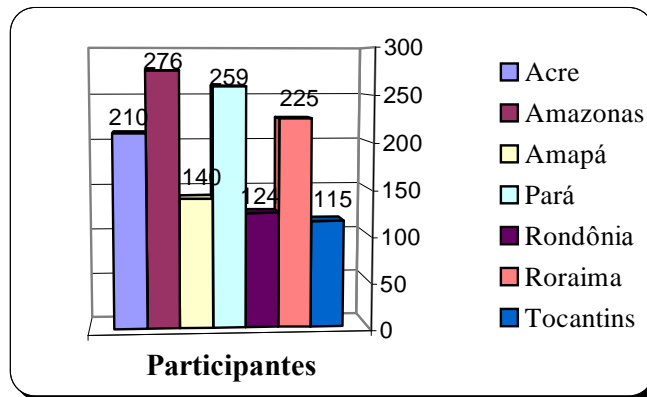


Gráfico 8: Participantes da região Norte/ Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006)

Na região Nordeste, os fóruns aconteceram todos no mês de julho de 2003, entre os dias 08 e 11. Houve uma maior participação de entidades no estado da Paraíba, que contou com a participação de 120 entidades (15%), seguida do estado da Bahia, com 117 entidades (14%) e Alagoas, com 98 entidades (12 %).

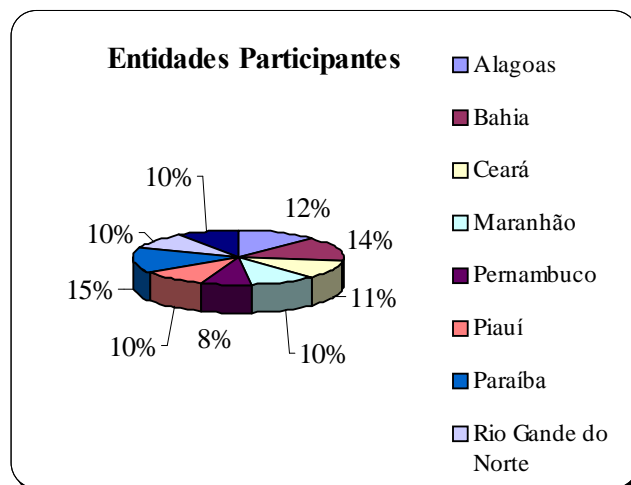


Gráfico 9: Entidades participantes da região Nordeste/ Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006)

Na região Nordeste, o estado de Alagoas teve uma representação mais significativa, com 300 participantes, acima da média para a região.

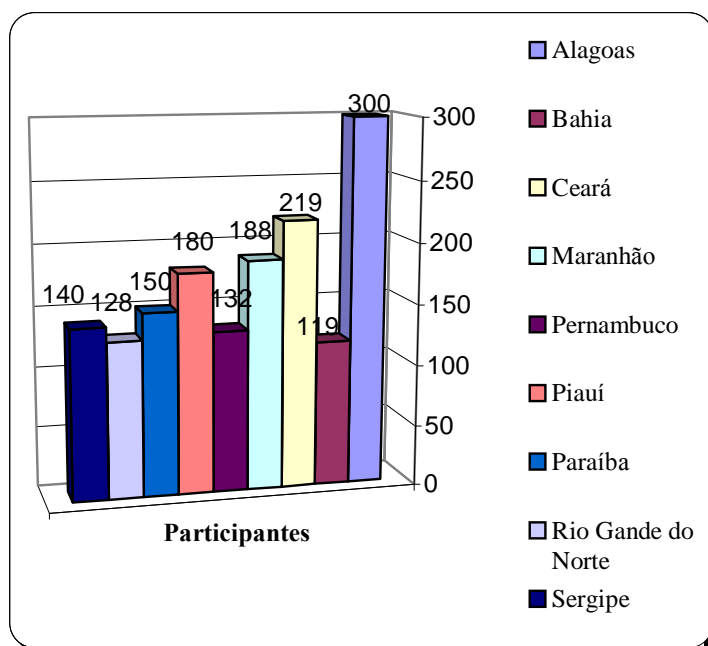


Gráfico 10: Participantes da região Nordeste/ Fonte: Relatório SIMIONATTO e RODRIGUES (2006)

Essa iniciativa envolveu mais de duas mil organizações da sociedade, que representam trabalhadores urbanos e rurais, empresários dos diversos ramos da atividade econômica, as diferentes igrejas, entidades de gênero e raça, ambientalistas, juventude, comunidade científica e acadêmica, apresentando uma rica diversidade de segmentos da sociedade brasileira reunida em fóruns democráticos.

O processo de discussão do PPA no estado de Santa Catarina e a pesquisa realizada com representantes das instituições da sociedade civil será abordada a seguir.

3.1 O Fórum de Desenvolvimento, Participação e Inclusão de Santa Catarina

“Quando decidi convocar a sociedade para o debate do Plano Plurianual, foi por acreditar com muita convicção que o povo brasileiro quer construir um futuro melhor. E quer começar já a construção desse novo País. Um país que ofereça novas e muitas oportunidades, de maneira mais justa e com a segurança de que o desenvolvimento se dará em benefício de todos. O debate democrático que estamos propondo gira em torno de assuntos muito concretos, que vão decidir o nosso dia-a-dia, o nosso futuro e o futuro dos nossos filhos. Os desafios são enormes, mas a nossa confiança também é. Principalmente porque sei que a sociedade brasileira, por meio de suas mais diversas organizações representativas, está assumindo, neste momento, junto com o governo, a co-responsabilidade pela construção de um Brasil de todos”.

(Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em mensagem aos Fóruns de Participação Social)

No estado de Santa Catarina, o fórum foi realizado na cidade de Florianópolis, no dia 23 de julho de 2003, em Ponta das Canas, no Hotel Canto da Ilha. Contou com a presença de 106 entidades, sendo 84 participantes e 22 observadoras.

A proposta governamental de implementação dos fóruns nos três estados do Sul do país, (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), foi intermediada pelo governo federal, principalmente por meio da Secretaria Geral da Presidência da República, da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Comunicação, da ABONG/INTER-REDES e dos comitês locais. A metodologia utilizada seguiu as recomendações nacionais, conforme descrito no item anterior.

A coordenadora do comitê local, representante da ABONG no estado de Santa Catarina, destacou que o processo de organização local ocorreu por meio de um encontro que reuniu vinte entidades; a partir de então, o processo foi deflagrado e foram iniciados os contatos com a sociedade civil. Segundo a coordenadora, primeiramente havia certa indiferença ou incompreensão do que estava sendo proposto à sociedade civil e isto consumiu os primeiros trinta dias de trabalho, cerca da metade do tempo disponível para a realização do Fórum. A distribuição do documento base do governo às organizações contribuiu de forma

efetiva para a compreensão do evento. Esta estratégia de mobilização adotada pelo comitê local e o convite de participação salientando a relevância do evento foram fundamentais para fomentar a participação das organizações, articuladas ao engajamento de alguns deputados que também divulgaram o evento e mobilizaram as entidades e organizações da sociedade civil.

Ao término do fórum houve uma reunião com todos os participantes da equipe responsável pelo trabalho para avaliar o processo e o desenvolvimento dos trabalhos do dia. Os relatores entregaram o produto final dos seus grupos para os representantes do governo e ficaram de enviar posteriormente uma sistematização. O Comitê local programou novos encontros para avaliação e continuidade do processo desencadeado, e para pensar novas formas de articulação, tendo em vista que o objetivo da ABONG/INTER-REDES era “[...] obter nos diversos Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão elementos para fortalecer a organização da sociedade civil no debate e no monitoramento do PPA e sua aplicação na LOA e LDO, como objeto da sistematização foi definido tanto a experiência do evento quanto o processo de preparação e como eixo da sistematização das contribuições da sociedade civil no debate do PPA”⁵.

As contribuições da sociedade civil no Fórum de Santa Catarina estão relacionadas aos mega-objetivos constantes na proposta apresentada pelo governo.

⁵ Extraído do “Roteiro de Sistematização”, enviado pela ABONG/INTER-REDES para os sistematizadores (sem data).

Mega-objetivo I: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais ⁶				
Proposta Governamental/ Desafios	Complementações das Entidades	Novos desafios	Recomendações	Proposta de Programas e ações
<p><i>Desafio 1:</i> Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo a inserção social e a cidadania.</p> <p><i>Desafio 2:</i> Promover o acesso universal e com qualidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência) e à educação.</p> <p><i>Desafio 3:</i> Ampliar e potencializar a transferência e geração de renda e aprimorar os seus mecanismos.</p> <p><i>Desafio 4:</i> Promover o aumento da produção e redução dos preços de bens e serviços de consumo popular.</p> <p><i>Desafio 5:</i> Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural.</p> <p><i>Desafio 6:</i> Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade e de mobilidade urbana.</p> <p><i>Desafio 7:</i> Promover a redução da vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em relação à marginalização do</p>	<p><i>Desafio 1:</i> Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional de acordo com peculiaridades culturais e de saúde, respeitando diferenças e garantindo a promoção da cidadania.</p> <p><i>Desafio 2:</i> Efetivar o acesso universal e com qualidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência e à educação pública gratuita em todos os níveis) e aos serviços públicos (telefonia, energia, transporte, água), com ênfase à população carente.</p> <p><i>Desafio 3:</i> Ampliar a transferência de renda e aprimorar os seus mecanismos.</p> <p><i>Desafio 4:</i> Promover o aumento da produção e redução dos preços de bens básicos e essenciais e serviços de consumo popular com qualidade e estimular o reaproveitamento dos bens de consumo duráveis, preservando o meio ambiente.</p> <p><i>Desafio 5:</i> Implantar um efetivo processo de reforma agrária, política agrícola e de suporte aos acampamentos; recuperar os assentamentos e comunidades negras rurais existentes (incluindo aí remanescentes de Quilombo); fortalecer</p>	<p>a) erradicar o analfabetismo, universalizando a educação básica;</p> <p>b) garantir que os excluídos sejam sujeitos de seu processo de inclusão social;</p> <p>c) combater a privatização das estruturas e políticas públicas (com tensionamentos);</p> <p>d) estabelecer mecanismos institucionais para assegurar a desoneração da produção dos bens e serviços de consumo populares e combate à especulação e abusos de poder econômico;</p> <p>e) estabelecer um sistema de informações sociais articulado/unificado.</p>	<p>a) viabilizar o controle permanente da sociedade civil por meio de monitoramento dos planos e metas – plenárias públicas de prestação de contas;</p> <p>b) realizar a avaliação anual em âmbito municipal, estadual e federal das ações realizadas pelo governo federal junto à sociedade;</p> <p>c) dar legitimidade aos conselhos, fortalecer e garantir a democracia e deflagrar um amplo processo de avaliação dos critérios, objetivos e funcionamento dos conselhos;</p> <p>T d) monitoramento e fortalecimento dos conselhos/fóruns na área da educação e saúde;</p> <p>e) estabelecer metas e normas para a reorientação do governo e construir o orçamento participativo;</p> <p>f) realizar eventos periódicos de prestação de contas/avaliação de diferentes setores/níveis;</p> <p>g) efetivar a intersetorialidade</p>	<p>a) estruturação e implementação de programas de educação em tempo integral, com aporte de bolsas, como forma de reduzir a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e famílias (em substituição à bolsa escola);</p> <p>b) elaboração e implementação de programas de descentralização das universidades públicas por macrorregiões, visando redução das correntes migratórias para os grandes centros;</p> <p>c) promoção da capacitação e qualificação profissional técnica e do empreendedorismo e desenvolvimento de programa de apoio técnico aos grupos-alvo da capacitação;</p> <p>d) elaboração e implementação de política de capacitação diferenciada da população rural, numa perspectiva regionalizada;</p> <p>e) criação de organizações, disseminadas no meio rural, com objetivo de apoio técnico-agrícola;</p> <p>f) priorização do planejamento familiar em todos os municípios;</p> <p>g) constituição de um Banco de Dados Único do Cidadão Brasileiro;</p> <p>h) criação e efetividade</p>

⁶ Extraído do “Roteiro de Sistematização”, enviado pela ABONG/INTER-REDES para os sistematizadores (sem data).

<p>crime. <i>Desafio 8:</i> Democratizar e universalizar o acesso à informação e ao conhecimento por meio de novas tecnologias. <i>Desafio 9:</i> Promover a redução das desigualdades sociais.</p>	<p>e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural e marinho. <i>Desafio 6:</i> Implementar e consolidar, através das Conferências das Cidades (Estatuto), o processo de reforma urbana; melhorar as condições de habitabilidade, serviços sociais essenciais e de mobilidade urbana e rural. <i>Desafio 7:</i> Promover a redução (objetivando a extinção) da vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em relação a todas as formas de violência à marginalização e ao crime, buscando a recuperação das mesmas e em busca do desenvolvimento pleno/integral da criança e do adolescente. <i>Desafio 8:</i> Democratizar e universalizar o acesso à informação e ao conhecimento por meio de novas tecnologias, combatendo os monopólios e interagindo com os meios de comunicação social, visto serem concessões públicas. <i>Desafio 9:</i> Promover a redução das desigualdades raciais, de gênero, classe, orientação sexual e a portadores de necessidades especiais, e a reparação ao povo negro e indígena.</p>			<p>na implementação dos programas de auxílio à família; i) reinserção familiar da criança e do adolescente e prevenção educativa à família; j) promoção de políticas de inclusão social e cidadã dos idosos; k) construção de um programa de prevenção SP P/S/T (substâncias psicoativas, primárias, secundárias e terciárias) à criança, adolescente, idoso e demais; l) definição dos recursos destinados à assistência social; m) melhoramento das condições de habitabilidade e democratização e facilitação do acesso aos serviços sociais essenciais; (transporte, saneamento, saúde,...); n) regulamentação e implementação da renda mínima às famílias de baixa-renda; o) priorização de programas de geração de renda e programas de micro-crédito simplificado, com baixa tributação e capacitação continuada; p) criação de meios de evitar a migração de pobreza entre os municípios; q) revisão do sistema financeiro de financiamento de políticas públicas; r) implementação das políticas públicas com utilização de recursos do FAT e FGTS; s) construção dos Fundos de Pensão complementares públicos para</p>
--	---	--	--	---

				viabilizar o fomento das políticas públicas.
--	--	--	--	--

Mega-objetivo 2: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais			
Proposta Governamental/ Desafios:	Complementações das Entidades	Novos Desafios	Recomendações
<p><i>Desafio 10:</i> Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a qualificação dos trabalhadores e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.</p> <p><i>Desafio 11:</i> Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento da renda, do trabalho e do emprego.</p> <p><i>Desafio 12:</i> Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade com vistas à redução da vulnerabilidade externa.</p> <p><i>Desafio 13:</i> Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo.</p> <p><i>Desafio 14:</i> Ampliar e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação ao desenvolvimento.</p> <p><i>Desafio 15:</i> Impulsionar os investimentos de infra-estrutura de forma coordenada e sustentável.</p>	<p><i>Desafio 10:</i> Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a qualificação dos trabalhadores e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade, redirecionando os recursos do FAT.</p> <p><i>Desafio 11:</i> Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento da renda, do trabalho e do emprego, com igualdade de direitos nos incentivos e subsídios.</p> <p><i>Desafio 12:</i> Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade com vistas à redução da vulnerabilidade externa e com valorização e proteção do produto interno.</p> <p><i>Desafio 13:</i> Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção (também com a qualificação dos trabalhadores) e o consumo, com a valorização dos produtos locais.</p> <p><i>Desafio 14:</i> Ampliar e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação ao desenvolvimento, em</p>	<p>a) realizar as reformas tributária e política;</p> <p>b) rever o papel do Estado em relação à gestão pública;</p> <p>c) definir política específica para o saneamento básico e ambiental das cidades;</p> <p>d) elaborar e implementar uma política de planejamento familiar;</p> <p>e) fortalecer as iniciativas de poder local para o desenvolvimento social e econômico, gerando maior controle social sobre as realizações das políticas públicas;</p> <p>f) identificar e potencializar atividades econômicas locais, organizando os setores econômicos, através da organização política, num sistema de ONG's, elaborando um planejamento estratégico;</p> <p>g) ampliar e fortalecer a articulação interinstitucional e regional, bem como das redes sociais e entidades socioeconômicas, na promoção de parcerias para o desenvolvimento de projetos de geração</p>	<p>a) enviar relatório final nacional e estadual às entidades participantes;</p> <p>b) dar continuidade às audiências públicas (semestralmente), com subsídio financeiro às entidades para garantir a sua participação (democratização) e com remessa dos relatórios consolidados nos três níveis: federal, estadual e municipal, com quinze dias de antecedência às reuniões semestrais;</p> <p>c) a intervenção conjunta deverá acontecer na concepção de desenvolvimento territorial, tendo na definição do território critérios técnicos e políticos nos aspectos econômicos, sociais, ecológicos e vocacionais; apoiar e fortalecer o desenvolvimento destes territórios articulando o desenvolvimento institucional, produtivo e comunitário;</p> <p>d) garantir que todas as entidades participantes recebam imediatamente as respostas e resultados do planejamento;</p> <p>e) realizar nova audiência para apresentar a incorporação das nossas propostas ao PPA e LOA 2004;</p> <p>f) consolidar um fórum permanente do planejamento (PPA-LOA) nos âmbitos estadual e federal;</p> <p>g) consolidar fóruns micro-regionais de desenvolvimento para a implementação das políticas públicas com participação paritária entre órgãos públicos e sociais e com mecanismos que garantam a participação dos diferentes setores sociais e culturais.</p>

<p><i>Desafio 16:</i> Reduzir as desigualdades regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local).</p> <p><i>Desafio 17:</i> Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com justiça ambiental.</p> <p><i>Desafio 18:</i> Ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais.</p>	<p>todos os níveis, desde os pequenos empreendimentos.</p> <p><i>Desafio 15:</i> Impulsionar os investimentos de infra-estrutura (turismo, portos, rodovias, agricultura e pesca) de forma coordenada e sustentável e com a participação da comunidade.</p>	<p>de emprego, renda e capacitação;</p> <p>h) impulsionar os investimentos para ampliação e consolidação da economia solidária e o mercado justo;</p> <p>i) disponibilizar micro-crédito, ampliando os recursos e os juros subsidiados, de maneira desburocratizada e com orientação do público-alvo;</p> <p>j) coordenar e promover o planejamento da agricultura brasileira em consonância com a agricultura desenvolvida nos países do Mercosul e demais países que fazem fronteira, garantindo a estabilização da renda do agricultor nacional;</p> <p>k) fazer efetivamente a reforma agrária e demarcação das terras indígenas.</p>	
---	---	---	--

Proposta de Programas e Ações

- a) incentivo à descentralização e interiorização das indústrias; b) priorização dos investimentos (preço mínimo, subsídio e seguro agrícola) para pequenas agroindústrias, cooperativas de pequena escala e agricultura familiar; e apoio ao crédito e desenvolvimento do cooperativismo/associativismo de crédito, de produção, transformação e de trabalho; c) programa de articulação das micro e pequenas empresas para a busca de mercado nacional e externo; e programas de incentivo, apoio e acompanhamento às experiências de produção agroecológicas e de recuperação de semente crioula;
- d) disponibilização de recursos para a expansão de empreendimentos no turismo; e) realização de investimentos nos projetos da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul; desenvolvimento de programas especiais de trabalho e renda para a região Oeste e Planalto Serrano de Santa Catarina;
- f) flexibilização da legislação federal e estadual para estimular a produção agroindustrial de agregação de valor na agricultura e pesca, e flexibilização da legislação trabalhista (flexibilizar encargos, horas, etc.);
- g) fortalecimento de programas habitacionais com aporte de recursos subsidiados para os segmentos de baixa renda e estímulo a políticas de transporte e habitação de baixo impacto ambiental;
- h) ampliação dos recursos na educação que incluam desde a pré-escola até o ensino médio com melhoria da qualidade do ensino para a qualificação do trabalhador (escolas profissionalizantes); construção de rede descentralizada de capacitação e qualificação profissional em SC e criação de Universidade Pública no Oeste Catarinense; i) criação de mecanismos de repasse das informações científicas e tecnológicas às classes produtoras menos favorecidas economicamente; j) criação de cooperativas micro-regionais dos agentes comunitários de saúde e incentivo à atenção básica da saúde da família; e criação e democratização dos mecanismos de controle dos repasses chamados fundo a fundo na saúde-educação (em Santa Catarina, tornar público todos os hospitais regionais com gestão municipal – Gestão Plena);
- k) ampliação e fortalecimento de mecanismos de controle sobre a exploração do trabalho de crianças e adolescentes e apoio a projetos de formação de jovens para o primeiro emprego, através da valorização de

parcerias entre entidades sociais com órgãos públicos e empresas privadas; l) criação, no estado de Santa Catarina, de instrumentos de comunicação para os portadores de deficiências, no sentido de favorecer o acesso ao trabalho, educação e aos demais direitos de cidadania; m) investimento de recursos para adaptação dos locais de trabalho que garanta acessibilidade do portador de deficiência e para uma linha de crédito facilitada e específica para mulheres e jovens;

n) impulso para os investimentos em infra-estrutura sanitária, trazendo a média e pequena empresa como parceira nos investimentos;

o) subsídios para a área de preservação ambiental;

p) estabelecimento de mecanismos governamentais de incentivo ao reflorestamento com espécies nativas da mata atlântica, visando o uso dos recursos florestais como fonte de renda e geração de emprego; investimento em programas visando a recuperação da mata ciliar no estado de SC; e operacionalização do SISNAMA, através da alocação de recursos para os órgãos executivos do IBAMA; q) liberação de recurso anual para a manutenção e conservação das rodovias federais e criação de ferrovias de integração do setor produtivo até os portos;

r) complementação, recuperação e manutenção da BR 282 e duplicação da BR 470;

s) viabilização da infra-estrutura básica, portos, aeroportos, ferrovias e estradas em especial a duplicação da BR 101 – sul;

t) ampliação e modernização do terminal de carga do Aeroporto Hercílio Luz e complementação do Aeroporto de Jaguaruna;

u) equilíbrio do potencial exportador do estado com conservação e ampliação do porto de Imbituba.

Mega-objetivo 3: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia⁷

Proposta Governamental/ Desafios:	Complementações das Entidades	Novos Desafios	Recomendações	Proposta de Programas e Ações
<p><i>Desafio 19:</i> Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos.</p> <p><i>Desafio 20:</i> Valorizar a cultura nacional em sua diversidade.</p> <p><i>Desafio 21:</i> Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas integradas.</p> <p><i>Desafio 22:</i> Preservar a integridade e a soberania nacional.</p> <p><i>Desafio 23:</i> Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz e de direitos humanos no cenário internacional.</p> <p><i>Desafio 24:</i> Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa,</p>	<p><i>Desafio 22:</i> Preservar a integridade e a soberania nacional e defender e fortalecer a identidade do Estado nacional.</p> <p><i>Desafio 24:</i> Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social com fortalecimento dos conselhos das diversas políticas públicas e orientada para o cidadão.</p>	<p>a) integrar os países oprimidos para a consolidação da democracia;</p> <p>b) dar maior visibilidade e força às políticas sociais;</p> <p>c) garantir uma política de bem-estar social que propicie dignidade aos cidadãos;</p> <p>d) resgatar o papel do Estado como responsável pelas condições de produção;</p> <p>e) implementar eficazmente a Constituição Federal;</p> <p>f) comprometer o Estado com os setores populares, tendo como foco as questões sociais.</p>	<p>a) estabelecer instâncias de debate, com avaliações e proposições, de forma continuada com a população; b) reconhecer e fortalecer as organizações populares;</p> <p>c) atender, respeitar e acatar as demandas levantadas nos fóruns sociais e conselhos;</p> <p>d) realizar o fórum do PPA para proposição de ações;</p> <p>e) viabilizar a presença da sociedade civil, na comissão deliberativa, na proposta final do PPA;</p> <p>f) mobilizar a sociedade civil para aprovação do PPA, garantindo suas propostas no Congresso nacional;</p> <p>g) garantia de espaços próprios e gratuitos nos meios de comunicação para uso comunitário e de conscientização da cidadania;</p> <p>h) elaboração de cartilhas para a conscientização de direitos nas diversas áreas</p>	<p>Não houve.</p>

⁷ Extraído do “Roteiro de Sistematização”, enviado pela ABONG/INTER-REDES para os sistematizadores (sem data).

descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.			de atuação dos trabalhadores; i) inserção das informações básicas dos direitos do cidadão no programa “A voz do Brasil”; j) revisões sistemáticas das privatizações, objetivando a retomada do Estado como responsável pelo acesso aos serviços públicos essenciais (polêmica).	
--	--	--	---	--

3.2 Cartografia das Instituições Participantes do Fórum de Santa Catarina

A partir da análise das organizações participantes é possível constatar, com alguma margem de erro em função da abrangência das 84 organizações participantes, que 34 são organizações de nível estadual, 30 regionais e 20 nacionais. Os 106 participantes nos grupos representavam segmentos das igrejas, trabalhadores rurais e urbanos, mulheres, idosos, crianças, negros, indígenas, portadores de deficiência, comércio e indústria, ONG’s, aposentados e pensionistas, associações de municípios, direitos humanos, educação, saúde, associações de moradores, pescadores e estudantes. O Fórum contou ainda com a participação de 22 organizações observadoras, representando entre outras, o INCRA, o setor financeiro, companhias estaduais e nacionais (CODESP, CONAB), prefeituras, gabinetes de deputados, secretarias de estado, câmara de vereadores e partidos políticos.

Numa primeira aproximação com o universo de entidades participantes, foi possível identificá-las a partir de oito grupos ou categorias. O critério utilizado para tal levou em conta o tipo da afinidade desenvolvida, os objetivos e funções. Não houve aqui qualquer critério ideológico na distinção/diferenciação das entidades.

Para melhor visualização foram elencadas as entidades a seguir:

I – Representantes de Entidades Católicas e Religiosas:

1. Ação Social Arquidiocesana – ASA (Florianópolis)
2. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB (Florianópolis)
3. Conselho de Igreja para Estudo e Reflexão – CIER (Florianópolis)
4. Conselho Indigenista Missionário – CIMI (Florianópolis)
5. Federação Espírita Catarinense (Florianópolis)
6. Fundação Fé e Alegria do Brasil (Florianópolis)
7. Irmandade do Divino Espírito Santo – IDES (Florianópolis)

II – Representantes de Entidades Educacionais e de Pesquisa:

1. Associação Brasileira de Pesquisas Interdisciplinares em Projetos e Estudos Jurídicos e de Gênero Humanistas (Florianópolis)
2. Associação Catarinense de Fundações Educacionais – ACAFE (Florianópolis)
3. Associação Correapintense dos profissionais em Educação – ACOPROEM (Correia Pinto)
4. Associação de Educação Católica de Santa Catarina (Florianópolis)
5. Associação dos Professores da Universidade de Santa Catarina – APUFSC (Florianópolis)
6. Associação Estadual dos Rondonistas – Projeto Rondon/SC (Florianópolis)
7. Centro de Educação Empresa Escola – CIEE (Florianópolis)
8. Centro Vianei de Educação Popular (Florianópolis)
9. Federação Nacional dos Estudantes de Administração – FENEAD (Florianópolis)

10. Instituto Catarinense de Estudos Sociais, Políticos e Econômicos – ICESP
(Florianópolis)
11. Instituto de Planejamento, Pesquisa Social e Estudos Avançados – IPPSEA
(Florianópolis)
12. União Catarinense dos Estudantes – UCE (Florianópolis)

III – Entidades Representantes dos Movimentos Sociais, Associações Comunitárias e de

Direitos:

1. Associação Catarinense de Defesa dos Direitos das Donas de Casa e dos Consumidores – ADOCOM (Florianópolis)
2. Associação Catarinense para a Integração do Cego – ACIC (Florianópolis)
3. Associação de Surdos da Grande Florianópolis (Florianópolis)
4. Associação dos Aposentados e Pensionistas da Previdência Social da Grande Florianópolis – ASAPREV/FLN (Florianópolis)
5. Associação dos Moradores de Canasvieiras (Canasvieiras)
6. Associação dos Moradores do Rio Vermelho – AMORV (Florianópolis)
7. Associação Estadual de Mulheres Agricultoras – AEMA (Chapecó)
8. Associação Regional das Casas Familiares Rural e do Mar – ARCAFAR/SC
(Florianópolis)
9. Centro de Defesa dos Direitos Humanos “Maria da Graça Braz” (Florianópolis)
10. Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Chapecó (Chapecó)
11. Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Itajaí (Itajaí)
12. Centro de Direitos Humanos de Brusque (Brusque)
13. Comissão de Apoio aos Povos Indígenas – CAPI
14. Conselho de Caciques (Florianópolis)

15. Conselho Estadual das Populações Afrodescendentes de Santa Catarina – CEPA
(Florianópolis)
16. Conselho Estadual do Idoso – CEI (Florianópolis)
17. Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Florianópolis)
18. Conselho Estadual dos Direitos de Portadores de Deficiência – CONEP
(Florianópolis)
19. Conselho Estadual dos Povos Indígenas de Santa Catarina – CEPIN/SC
(Florianópolis)
20. Fazendo a Diferença – Grupo Gay de Blumenau (Blumenau)
21. Federação das Associações de Moradores de Santa Catarina – FAMESC
(Florianópolis)
22. Federação Estadual das APAES (Florianópolis)
23. Federação Nacional das APAES (Florianópolis)
24. Fundação População e Desenvolvimento (Florianópolis)
25. Grupo Pau-Campeche (Florianópolis)
26. Movimento dos Pequenos Agricultores (Chapecó)
27. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST (Florianópolis)
28. Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR/SC (Florianópolis)
29. Movimento Negro Unificado – MNU (Florianópolis)
30. Núcleo de Estudos Negros (Florianópolis)
31. Programa do Menor – PROMENOR (Florianópolis)
32. Sociedade Civil Amanhecer (Florianópolis)
33. União da Juventude Socialista (Florianópolis)

IV – Entidades Representantes de Instituições Assistenciais:

1. Associação de Entidades Filantrópicas de Santa Catarina – ASSESC (Florianópolis)
2. Casa da Criança do Morro da Penitenciária (Florianópolis)
3. Creche e Orfanato Vinde a Mim as Criancinhas (Florianópolis)
4. Instituto Voluntários em Ação (Florianópolis)

V – Entidades Representantes de Empresas:

1. Brasil Telecom (Florianópolis)
2. Cooperativa PROVE de Blumenau – COOPERPROVE (Blumenau)
3. Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina – FAESC (Florianópolis)
4. Federação das Associações Comerciais e Industriais de Santa Catarina –

FACISC (Florianópolis)

5. Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC (Florianópolis)
6. Fundação Maurício Sirotski Sobrinho (Florianópolis)
7. SENAC (Florianópolis)
8. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (Florianópolis)

VI – Entidades Representantes de Sindicatos, Associações e Federações dos Trabalhadores:

1. Associação de Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral – AGRECO
(Lages)
2. Associação de Mulheres de Negócios e Profissionais da Grande Florianópolis –

BPW (Florianópolis)

3. Associação Nacional de Gerontologia – ANG (Florianópolis)

4. Central Única dos Trabalhadores de Santa Catarina – CUT (Florianópolis)
5. Federação das Associações de Maricultores do Estado de Santa Catarina – FAMASC (São José)
6. Federação dos Empregados no Comércio de Santa Catarina – FECESC (Florianópolis)
7. Federação dos Pescadores do Estado de Santa Catarina – FEPESEC (Florianópolis)
8. Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – FETRAF/SUL (Florianópolis)
9. Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Santa Catarina – FETIESC (Itapema)
10. Sindicato dos Engenheiros do Estado de Santa Catarina – SENGE/SC (Florianópolis)
11. Sindicato dos Trabalhadores do Papel (Florianópolis)
12. Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Santa Catarina – SINTE/SC (Florianópolis)
13. Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada SINICON (Florianópolis)

VII – Entidades de Saúde:

1. Centro de Recuperação Nova Esperança (Florianópolis)
2. Fórum Catarinense de ONG's – AIDS (Florianópolis)
3. Fórum Popular de Saúde (Florianópolis)
4. Fundação Açoriana para o Controle da AIDS – FAÇA (Itajaí)
5. GAPA – Lar Recanto do Carinho (Florianópolis)

VIII – Entidades de Interesse Municipal:

1. Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (Itajaí)
2. Federação Catarinense de Associações de Municípios – FECAM (Florianópolis)

Tendo em vista o gráfico abaixo, pode-se observar que os segmentos de maior participação no fórum realizado em Santa Catarina foram os segmentos representados pelos

movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos, seguidos dos segmentos de representação dos sindicatos, associações e federação dos trabalhadores e, logo, do segmento de representação de entidades educacionais e de pesquisa.

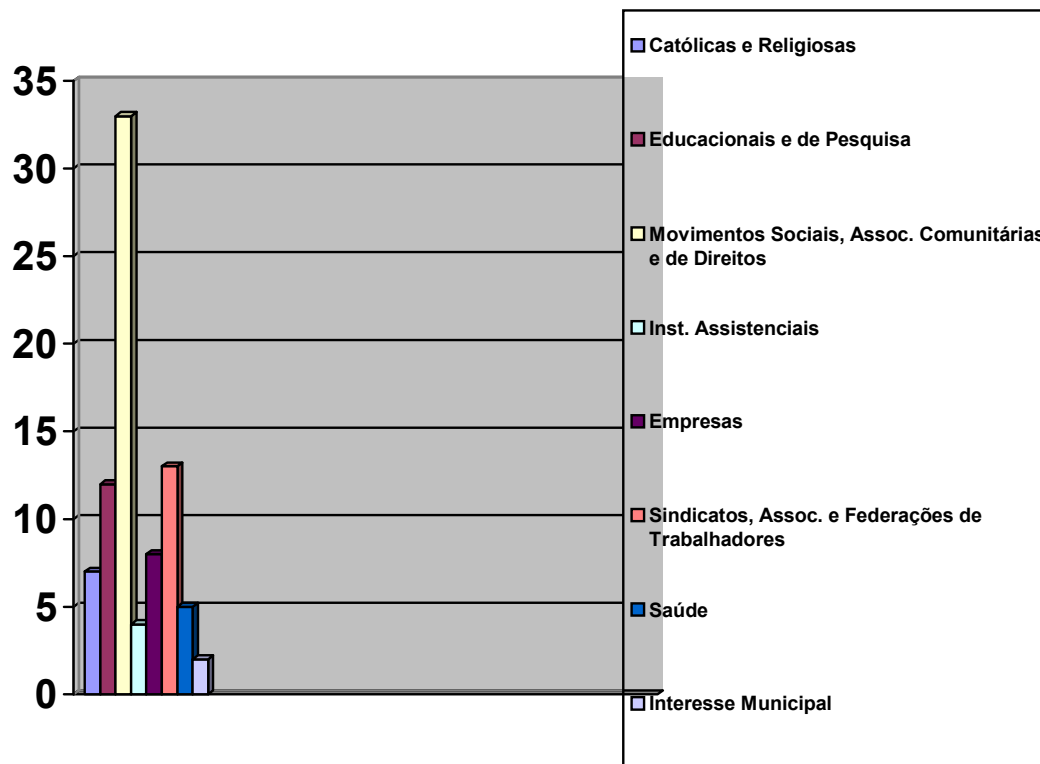


Gráfico 11 : Demonstrativo das Entidades Participantes do Fórum de SC./ Fonte: Elaboração da própria autora com base nos dados da pesquisa.

Assim, percebemos que destaca-se o engajamento dos representantes dos movimentos sociais, conselhos de direitos e organizações comunitárias o que pode ser tomado como um indicador de mobilização na discussão de questões que ultrapassam o nível de atuação local. Esse dado também reafirma as análises realizadas sobre a atuação dessas organizações da sociedade civil na luta pela afirmação de direitos e ampliação dos espaços democráticos.

Mesmo assim, é preciso reconhecer que ao lado de experiências positivas e propositivas, nesse campo existem também formas de cooptação e clientelismo bastante

arraigadas na cultura brasileira. O que é importante destacar é que a sociedade civil não é homogênea, mas atravessada por interesses e tensões, projetos e propostas nem sempre coincidentes. Portanto, os dados aqui apresentados permitem unicamente identificar que houve respostas da sociedade civil ao chamamento do governo para discutir as ações e as grandes metas em nível nacional e a ocupação desse espaço de debate e interlocução.

No que se refere à representatividade das entidades em âmbito estadual, regional, nacional e das entidades observadoras, pode-se identificar que a maior participação foi das localizadas no estado e na região.

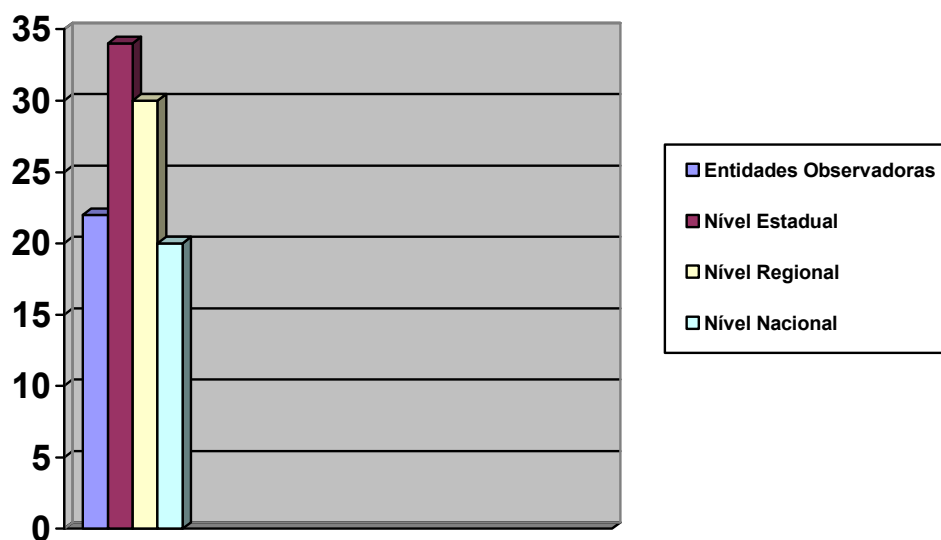


Gráfico 12: Demonstrativo do nível de abrangência das entidades participantes. / Fonte: Elaboração da própria autora com base nos dados da pesquisa.

Esse breve perfil das entidades participantes do Fórum de Santa Catarina tem por objetivo identificar a participação das entidades elencadas na amostra desta pesquisa, através de entrevista realizada com os representantes selecionados. Assim, o estudo é constituído por entrevistas realizadas com nove entidades representantes dos segmentos: católicas e religiosas; educacionais e de pesquisa; movimentos sociais, associações comunitárias e de

direitos; empresas e sindicatos, associações e federações de trabalhadores, conforme indicou-se na introdução. Os dados coletados nas entrevistas foram agrupados nos seguintes tópicos: mobilização e preparação; metodologia e estratégias de participação; expectativas e propostas da sociedade civil; ampliação dos espaços participativos e a relação Estado/sociedade civil.

3.3 Mobilização e Preparação para o Fórum

O processo de mobilização para o fórum de Santa Catarina constitui-se como um momento fundamental para o desenvolvimento de ações **que visavam** a participação dos sujeitos ou atores envolvidos. Supõe a arregimentação de pessoas em torno de objetivos de seu interesse e que se predisponham a participar. De certa forma, a mobilização tem a ver com o convencimento que é realizado em torno de uma determinada causa.

Ao que se refere à mobilização para o fórum, a coordenadora assim se manifesta:

Nós começamos o processo de mobilização em meados de junho para em julho fazer o Fórum. Foi tudo muito rápido e tinha sido liberado uma equipe de contratação que o governo conseguiu fazer um acerto com a, Caixa Econômica Federal e UNESCO, que fez o pagamento do pessoal, mas era uma equipe de 3 pessoas como assistentes e uma pessoa responsável pela Secretaria Geral, outra com nível superior e outras 3 pessoas com nível médio que pudessem fazer toda a parte desse processo. Custamos a constituir esse comitê, [...] teve um momento que eu escrevi aos deputados, o processo que está colocado é esse, nós precisamos mobilizar e mapear as entidades. Pela ABONG a gente tinha um mapa, [...] daí os deputados liberavam seus assessores e isso foi fundamental no processo de mobilização. Um comitê com aquela formação tinha que ter uma dinâmica muito rápida para o processo como tinha sido desencadeado. Então o

processo se deu através desse comitê que era de discussão, mas o operativo realmente foram as assessorias dos deputados⁸.

A coordenadora relata que saiu dessa experiência satisfeita com os resultados imediatos e acredita que, por parte do governo, ainda é preciso assumir mais a parceria publicamente com a sociedade civil; e de que suas preocupações correspondem às expectativas criadas e à responsabilidade em fomentá-las e continuar o processo.

Em relação ao convite para participar do Fórum de discussão do PPA, a representante de uma instituição no campo de defesa de direitos explicou que:

Aqui na Irmandade PROMENOR, na verdade são duas organizações que temos personalidade jurídica, então temos uma participação efetiva tanto no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e a participação no Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil. Enfim temos uma participação muito ativa nas organizações da sociedade civil. Então uma das razões foi em função desta participação nos conselhos e de nossa organização⁹.

Em outro depoimento, verifica-se a mobilização realizada através do comitê partidário integrante da comissão organizadora:

Na época nós recebemos o convite através do Deputado Mauro Passos e previamente o pessoal do gabinete passou a importância de estar participando e foi um pouco em cima da hora, mas a gente entendeu da importância que seria estar participando e contribuindo, porque a nossa entidade é única do gênero, a maricultura. A gente viu como um espaço para inserir as questões da categoria, uma vez que esta era a oportunidade de discutir a elaboração de um documento do governo federal¹⁰.

⁸ Entrevista com a Coordenadora do Evento em 22/03/2005.

⁹ Representante do PROMENOR, Segmento: Movimentos Sociais, Associações Comunitárias e de Direitos. Entrevista realizada em 09/06/05).

¹⁰ Representante da FAMASC, Segmento: Sindicatos, Associações e Federações dos Trabalhadores. Entrevista realizada em 09/06/05.

Observa-se através do depoimento que a participação está relacionada a uma categoria específica, a maricultura, embora se compreenda a importância desse espaço de participação. A mobilização feita pelo próprio partido dos trabalhadores através do representante parlamentar não passou sem críticas por que ocorreu “em cima da hora”, o que pode acarretar prejuízos na preparação e na apresentação de propostas discutidas previamente.

Aqui aparece a noção de associativismo retomado por Gramsci do conceito hegeliano de que o “sistema de necessidades” ou as relações econômicas se expressam pelo que Gramsci denomina dos “aparelhos privados de hegemonia”, no qual se confrontam diversos projetos de sociedade.

No depoimento a seguir, igualmente, expressa-se a articulação política do Partido dos Trabalhadores na mobilização, especialmente através de entidades de caráter coletivo como os sindicatos.

Recebemos este convite baseados numa articulação política feita no estado de SC que chegou até a FETIESC que hoje congrega 36 sindicatos de 160 mil pessoas trabalhadoras, aproximadamente 65% são mulheres. Este convite chegou através da secretaria da nossa entidade e do governo federal. Nós temos acesso interligado aos políticos tratando da importância desse evento, e através da CUT nós nos inscrevemos e participamos deste debate. Depois de todo o trabalho, a seleção e a organização das prioridades, fomos contatados para fazer parte da entrega do documento e fomos numa comissão de cinco pessoas a Brasília e calculo que este convite aconteceu pela representatividade de nossa entidade¹¹.

Evidencia-se que, pela sua trajetória e inserção histórica, as entidades sindicais possuem uma participação mais orgânica. Destaca-se, aqui, especialmente a CUT e sua relação com o PT, o que possibilita um acesso diferenciado às ações e propostas do governo. As possibilidades de trânsito nas esferas governamentais revelam, também, o caráter corporativo dos sindicatos, cujas propostas nem sempre chegam às bases.

¹¹ Representante da FETIESC, Segmento: Rep. Sindical. Entrevista realizada em 10/06/2005.

Em relação ao segmento da sociedade civil representante do campo empresarial, verifica-se a atuação direta em âmbito ministerial: “O convite foi feito pela FACISC. Representamos a FIESC, e já temos certa experiência. Foi feita do Ministério do Planejamento direto para as federações”¹².

Percebe-se que a política governamental ainda cria mecanismos de mobilização e organização diferenciados para a estrutura econômica vinda diretamente do âmbito ministerial até o setor empresarial, na busca de um aval à sua proposta. A interação entre Estado e empresariado sempre esteve presente desde o liberalismo e amplia-se de forma crescente na realidade contemporânea; “[...] funcionários do Estado e das empresas tendem a formar um corpo relativamente homogêneo e intercambiável” (DIAS, 1996, p.35).

Outro fator de mobilização pode ser verificado através do trabalho da ABONG em SC, na medida em que congrega um grande número de ONG’s nos diferentes estados da federação e desempenha um forte papel no processo de organização da sociedade civil.

A mobilização ocorreu:

[...] através da articulação da Associação Brasileira de ONGs – ABONG em SC. Eu trabalho na Ação Social Arquidiocesana – ASA/Florianópolis, entidade ligada a Igreja Católica e a representava em reuniões de mobilização e formação promovidas pela ABONG na região sul¹³.

Também foi mobilizada pela ABONG a Associação Estadual de Mulheres Agricultoras, segundo depoimento de sua representante.

Além da mobilização da sociedade civil nos diferentes fóruns, exige-se conseqüentemente, uma determinada preparação. De acordo com o depoimento dos

¹² Representante da FACISC/FIESC, Segmento: Rep. Institucional. Entrevista em 13/06/05.

¹³ Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. Segmento: Entidades Católicas e Religiosas. Entrevista realizada em 21/06/2006.

participantes, esse processo praticamente não ocorreu. Os motivos elencados dizem respeito, sobretudo, às formas de mobilização utilizadas pela comissão organizadora.

No momento em que se indagou sobre a mobilização e participação das entidades para participarem da discussão do PPA, obteve-se os seguintes depoimentos:

Não. Anteriormente não houve, a questão aconteceu lá mesmo no Fórum. Lá a gente conseguiu ter uma conversa maior entre nós, tivemos o dia todo de discussão e tivemos uma afinidade, porque as questões estavam voltadas para as questões ambientais e isto ficou muito característica entre as entidades porque eram entidades diversas, mas acabou afunilando para as questões ambientais¹⁴.

A mobilização foi pequena, porque recebemos um convite via eletrônica, alguns telefonemas e como sempre fui um defensor do planejamento, seja numa área sindical ou produtiva, principalmente porque se estava inaugurando um novo ciclo de uma nova direção política no Brasil, foi importante essa iniciativa para que pudéssemos participar. Mas, a expectativa não era tão grande, porque não se tinha conhecimento da amplitude deste acontecimento, mas consideramos extremamente oportuno esse debate realizado no Fórum e o planejamento em Florianópolis e a inserção social, talvez esses aspectos dessem certa referência porque a nossa entidade pudesse ter essa representação junto a 200 pessoas que compareceram em Brasília¹⁵.

Não. Acredito que não foi dada importância a isso, como deveria ser dado, por ser uma atitude pouco usual nessa consulta à sociedade como fez nesse ano. Não estavam acostumados com isso, então não deram a importância que deveriam ter dado. Houve um bate-papo, mas não uma discussão como eu acho que deveria ser com instrumentos adequados. Não recebemos a proposta inicial do governo, somente o convite formal¹⁶.

Que eu lembre, entregaram um ofício para entender o que seria esse momento, porque até então eu não sabia o que era esse PPP, acho que é isso.... PPA, e qual seria o nosso papel representando a instituição¹⁷.

A sociedade, quando chamada pelo Estado para discutir políticas públicas, se manifesta e participa, embora com pouca preparação para tal. Desta forma causa, ao mesmo tempo, uma expectativa positiva e uma desconfiança do que vai realmente acontecer, alguns

¹⁴ Representante da FAMASC, Segmento: Sindicatos, Associações e Federações dos Trabalhadores. Entrevista em 09/06/05.

¹⁵ Representante da FETIESC, Segmento: Rep. Sindical. Entrevista em 10/06/2005.

¹⁶ Representante da FACISC/FIESC, Segmento: Rep. Institucional. Entrevista em 13/06/05.

¹⁷ Representante do IPPSEA, Segmento: Educacional e de pesquisa. Entrevista em 14/06/05.

participantes não compreendem exatamente a importância do evento. Isso deve servir de alerta aos organizadores (no caso ao governo federal), pois a ampliação da esfera pública não está relacionada apenas à criação de canais de participação, mas na qualificação dessa participação, o que implica qualificação prévia, discussão e articulação política em torno de propostas e objetivos comuns que representam interesses gerais e coletivos.

Segundo Dagnino (2004) a noção de representatividade e participação não é inocente, pois em diversos momentos históricos a representação nos espaços públicos deu-se por indivíduos de “alta visibilidade” na sociedade e que este entendimento de da noção de participação e de representatividade nos espaços públicos, necessita de um debate no campo político precisa ser substituído por formas de se tratar a desigualdade social e a pobreza na formulação de políticas sociais capacitando e redefinindo a chamada “nova cidadania” (p.103)

Apenas uma das instituições entrevistadas indica momentos de preparação que antecederam o evento.

Olha, de certa forma a gente também participou dos momentos não propriamente de elaboração, mas de mobilização também, houve sim uma mobilização. Dentro de nossa organização foram três representantes, que nos dividimos porque os temas eram de diferentes áreas e a gente procurou definir os posicionamentos, senão propostas, mas dentro dos temas que seriam abordados¹⁸.

Vale ressaltar novamente o papel articulador da ABONG na preparação das entidades a ela associadas, como afirmou o representante da CNBB, houve “[...] reuniões e encontros da ABONG, em que as entidades presentes eram convidadas e também serviam de multiplicadores da informação e mobilização”.

¹⁸ Representante do PROMENOR, Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 09/06/05.

Em relação a uma discussão prévia nas demais entidades antes da realização do fórum, os entrevistados, como a representante da AEMA, revelam que em nem todas as entidades houve preparação para o fórum: “A gente não participou de nenhuma mobilização anterior”.

Houve sim. Na verdade quando se chega lá o grupo é ampliado e há muitas divergências no que se refere à política e enfim há muitas organizações com posicionamentos diferenciados. E claro que lá a gente também percebeu muitas pessoas que participavam do nosso grupo de discussão, também tinham posições semelhantes, mas é lá que se criava o consenso das propostas que seriam pelo menos sugeridas¹⁹.

Ao ser questionada se houve um tempo hábil de discussão na instituição antes de participar do Fórum, a representante do PROMENOR assim manifestou:

O que eu vejo, é que o tempo foi muito curto para que houvesse essa discussão. A mobilização ocorreu, mas digamos assim, as organizações não conseguiram ter um tempo para elas discutirem ou até mesmo dentro dos conselhos para daí sim levar uma posição mais consistente. Os participantes acabaram levando as sugestões, enfim, mais vinculadas a sua organização. E o próprio tempo que se teve dentro do próprio Fórum muito pequeno. Um dia só, e praticamente se teve uma tarde, de manhã até que se faça a abertura, as pessoas se perdem nas falas, foi também o que aconteceu e até que se organizem os grupos. E organizar os grupos, não só dirigir, mas montar as equipes, então eu acho que isso ficou muito complicado, um tempo muito curto²⁰.

Conforme mencionou-se anteriormente, a ausência de articulação e de discussões coletivas pode fortalecer os interesses pontuais, particulares e corporativos em detrimento de propostas aglutinadoras e consensuadas, que surgiriam com uma discussão prévia.

Entre os motivos destacados em relação à ausência de preparação destacam-se:

O convite foi muito encima da hora. Nós levamos um documento base nosso, porque é o que estrutura todas as nossas ações, que seguem a mesma linha tendo como foco a questão ambiental, a sustentabilidade, a manutenção do trabalhador e a qualidade do trabalho na atividade e que temos muitas coisas precárias e um trabalho bastante artesanal dentro desta

¹⁹ Representante do PROMENOR, Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 09/06/05.

²⁰ Representante do PROMENOR. Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 09/06/05.

atividade. Então como nós temos a questão do crédito, da legalização, então é o nosso foco. Temos um documento composto nesses seis anos de existência da FAMASC. A Federação é estadual e hoje temos 13 filiadas no estado, daí temos documentado e nos servem de documento base na participação de eventos²¹.

Apenas comunicamos aos representantes dos sindicatos e depois fizemos uma comunicação da participação e da ida a Brasília e da forma como vi esta participação e dos debates que participei e de como SC colocou as prioridades para o governo federal²².

Houve um bate-papo, mas não uma discussão como eu acho que deveria ser com instrumentos adequados. Não recebemos a proposta inicial do governo, somente o convite formal²³.

Apenas nos passaram o que seria o Fórum e qual nosso papel na participação enquanto pesquisadores²⁴.

Em reuniões da equipe executiva, buscando afirmar os aspectos trabalhados pela entidade para que fossem levados ao Fórum, dos quais destaco: economia popular solidária, organização e mobilização social, defesa dos direitos da criança e adolescentes e idosos, saúde e participação social²⁵.

A gente ficou sabendo somente lá o que era a discussão do PPA²⁶.

Poucas foram as organizações que discutiram previamente o tema, uma vez que não houve tempo hábil para tal. O que se entende lamentável, pois a etapa de preparação da equipe participante é fundamental para garantir a qualidade da participação.

Neste sentido, Dagnino (2002) considera que o processo de construção democrática é complexo e atravessado por contradições e fragmentações, visões hierárquicas e excludentes e se constituem obstáculos cruciais para a construção e o funcionamento dos espaços públicos.

O processo de participação no Brasil, amplia-se a partir da Constituição de 1988 quando a gestão participativa foi incorporada pelos governos mediante a pressão de diferentes atores e sujeitos políticos.

²¹ Representante da FAMASC. Segmento: Sindicatos, Associações e Federações dos Trabalhadores. Entrevista em 09/06/05.

²² Representante da FETIESC. Segmento: Rep. Sindical. Entrevista em 10/06/2005.

²³ Representante da FACISC/FIESC, Segmento: Rep. Institucional. Entrevista em 13/06/05.

²⁴ Representante do IPPSEA. Segmento: Educacional e de pesquisa. Entrevista em 14/06/05.

²⁵ Representante da CNBB. Segmento: Entidades católicas e religiosas. Entrevista em 21/06/06.

²⁶ Representante da AEMA. Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 18/09/06

3.4 Metodologia e Estratégias de Participação

O tema da participação pode ser tratado sob perspectivas distintas conforme indicou-se anteriormente. O simples ato de participar nem sempre provoca modificações em uma realidade. No âmbito da esfera política, nem sempre promove um encontro entre Estado e sociedade ou entre governantes e governados.

Contudo, é fundamental destacar a importância da participação e da mobilização das organizações da sociedade civil, e que além dos Fóruns de discussão do PPA muitos outros, alavancados pelos movimentos sociais, vêm se desenvolvendo em diferentes níveis e momentos da vida política e cultural dos brasileiros.

Em relação à metodologia e as estratégias de participação utilizadas pelo governo, o depoimento abaixo revela as dificuldades presentes na construção de propostas e direção do processo, no sentido de fazer com que os interesses pessoais e particulares fossem articulados em projetos coletivos.

Eu vejo que todos os eventos têm aquela parte mais burocrática, da abertura e tudo mais. Só eu acho que ali realmente se perdeu muito tempo, porque esperam pessoas e tinham salas que não tinham nada a ver com o foco e depois muitos grupos tiveram dificuldades para chegar num consenso. Então quando aquelas questões foram para a plenária, tinham muitas delas com divergências, e o grupo não conseguiu concluir. E quando chega lá, a gente vê realmente que se têm posicionamentos muito pessoais. E então, tinham posicionamentos que fugiam do próprio contexto e da discussão que estava em pauta. Os posicionamentos ideológicos, naquele momento, dificultam ter um caráter mais conclusivo²⁷.

Em outros depoimentos observa-se que os grupos que detêm maior conhecimento se sobrepõem aos demais no que tange à efetiva participação nos debates.

²⁷ Representante do PROMENOR. Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 09/06/05.

Sou favorável ao processo de planejamento mais global e da abertura que o governo proporcionou que considero uma oxigenação à participação das entidades, que era uma antiga reivindicação da sociedade civil em participar dessas discussões, das iniciativas governamentais e das políticas sociais e essa expectativa foi amplamente contemplada nesse cerimonial em Brasília. Até o momento avaliamos positivamente, mas a questão é a continuidade do processo sugerida no cerimonial ²⁸.

Acho que tem pontos positivos, porque acho que foi o primeiro governo que fez isso, pelo que eu me lembro...Esse ponto positivo sobrepõe qualquer outro ponto negativo, mas acho que tinham que fazer uma coisa mais balanceada. De cada 20 pessoas, 18 eram de sindicato de trabalhadores e 3 ou 4 pessoas de entidades patronais, que talvez tivessem mais conteúdo e mais preparo para discutir as questões macroeconômicas e de investimentos. Eu acho que faltava aparelhamento para quem estava ali. As reuniões foram conduzidas de uma maneira muito técnica, mas pouco usual para quem estava ali, se ouviam pouco as pessoas, os resumos que fizeram eram muito conduzidos pelas pessoas que estavam como facilitadores ²⁹.

Observa-se que nesse contexto, destacam-se os que têm maior conhecimento técnico e burocrático, aliado à preparação política, o que subalterniza os segmentos situados em outro patamar. Assim, os grupos com menor poder de pressão e menor capital cultural tendem a se tornar “invisíveis para as autoridades políticas” e também para as formas de representação mais preparadas.

Além disso, outro obstáculo apresentado foi a compreensão do documento a ser elaborado, confundiam-se ações e projetos com questões políticas, o corporativismo de uns e descaso de algumas organizações por outros, consideradas inexperientes e sem conhecimento suficiente para discutir as questões macro de uma nação.

Segundo Dagnino (2002, p. 291)

[...] há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado, quanto por parte de atores da sociedade civil. [...] Consideram ainda que sua representatividade venha do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses

²⁸ Representante da FETIESC.Segmento: Rep. Sindical. Entrevista em 10/06/05.

²⁹ Representante da FACISC/FIESC. .Segmento: Segmento: Rep. Institucional. Entrevista em 13/06/05.

interesses e os defendidos, [...] do que uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores de interesses.

A diferenciação das organizações da sociedade civil é explícita entre os projetos políticos em disputa, para Raichelis (1998) deve-se ampliar os fóruns de discussão na sociedade civil, estimulando a participação dos movimentos sociais e das organizações populares, especialmente dos usuários das políticas públicas que ainda encontram-se representadas fragilmente através dos conselhos, e estabelecer uma interlocução permanente entre sociedade civil e Estado.

Outros depoimentos avaliam de forma positiva a metodologia utilizada pelo governo.

A gente achou interessante a metodologia, porque dividiram os temas, nós fomos em três pessoas da federação e cada uma ficou num dos grupos e agente teve facilidade de expor as nossas idéias e de estar pontuando essas questões porque nós já tínhamos esse documento interno facilitou, porque cada uma das pessoas que participaram puderam estar se colocando. De alguma forma sempre estar pontuando nosso foco. Foi boa, nós achamos muito interessante³⁰.

Foi muito interessante porque foram vários momentos coletivos em que todos tiveram oportunidade de discutir e estar opinando, não houve palestras ou representantes governamentais que passassem algumas diretrizes ou medidas para que a gente concordasse ou não. Houve momentos grupais de discussão e tinham pessoas de todas as regiões do estado e estavam representando ONG's e todos pensavam estratégias para implementar as políticas públicas de atendimento a população. Foi muito válida, mas não sei como isto está hoje. Em relação ao IPPSEA, e como trabalhamos com pesquisa, depois do PPA conseguimos recursos para pesquisas aqui em para SC, projetos de violência à infância, acredito que tenha relação com o PPA, mas não tenho certeza³¹.

A iniciativa é louvável, se dúvida, mas acho que precisariam ouvir mais as federações e selecionar mais quem iria participar. Prefiro discutir com 40 pessoas preparadas do que com 400 despreparadas, não querendo desqualificar ninguém, mas isso é uma coisa muito técnica. Ter uma visão macroeconomia para se ter uma visão das prioridades do Estado. Os facilitadores conduziam à discussão³².

³⁰ Representante da FAMASC. Segmento: Sindicatos, Associações e Federações dos Trabalhadores em SC. Entrevista realizada em 09/06/05.

³¹ Representante do IPPSEA. Segmento: Educacional e de pesquisa. Entrevista realizada em 14/06/05.

³² Representante da FACISC/FIESC. Segmento: Rep. Institucional. Entrevista em 13/06/05.

Em outro depoimento, verifica-se a identificação da direção do processo efetivada pelo partido que está no poder (PT), com metas já estabelecidas, direcionadas nas discussões.

Já estavam determinados e já eram ligados a alguns projetos da CUT e do PT. Nenhum problema nisso, mas é que já sabiam o que deveria ser feito. Acho que deveriam qualificar as pessoas para chegar até lá. Por que quando a minha entidade chega lá ela tem que ter documentação pra provar porque a proposta dela é importante³³.

Gramsci define esta diversidade estrutural e funcional na sociedade como os “aparelhos privados de hegemonia”, no qual passam a construir uma rede de instituições para dar conta da diversidade de interesses.

A leitura da valorização da sociedade civil para participar da discussão do PPA em nível federal também é destacada, especialmente pelos segmentos sindicais.

Nós nos sentimos lisonjeados com uma ação dessas, porque a gente vem de uma história aonde a sociedade civil não é consultada numa ação tão direta. E quando você vê essa ação inversa, você se sente contemplado enquanto sociedade civil de poder estar organizada e podendo participar de uma composição nacional e de estar discutindo temas que estão diretamente ligados a você e a entidade enquanto setor, neste sentido a gente se sentiu contemplado de estar contribuindo nesta discussão macro, porque eu acho que o país se faz assim, se faz com a participação da sociedade porque é onde sempre arrebentam as questões mais fortes do encaminhamento do próprio país, é pode ter certeza. É e você vê onde estão os maiores gargalos e consegue efetuar ações que atinjam esses gargalos minimamente as coisas começam a funcionar³⁴.

Sinto-me muito seguro em dizer isso, esta era uma esperança e uma reivindicação muito antiga da sociedade civil, de formular projetos de amplitude do Estado, de desprivatizar o Estado, é abrir para a inserção da sociedade civil e aliado aos ministérios e as instituições governamentais, criando novas condições de cidadania. Pena que nessa metodologia seqüencial a discussão do PPA parou por aí, pelo menos estou alheio a isso. Essa é uma falha porque a energia e o recurso gasto para a realização do Fórum, a metodologia inaugurada se limitou ali, deveria ter uma

³³ Idem.

³⁴ Representante da FAMASC. Segmento: Sindicatos, Associações e Federações dos Trabalhadores em SC. Entrevista realizada em 09/06/05.

continuidade. A sociedade civil tinha que participar como sociedade Civil e não como institucionalidade, conseguindo participar ativamente³⁵.

Em relação ao processo de consulta desencadeado, é importante destacar o depoimento da coordenadora do evento ao indicar as dificuldades e compatibilizar a intencionalidade do governo com as expectativas da sociedade civil.

Era para ser uma aposta, atrapalhada, muito em cima da hora, o que se tirou de consenso: tinha uma dificuldade muito grande dos Ministérios, pois o pessoal não conseguia abrir dados da saúde, agricultura, tinha um bloqueio de informações muito forte, pois parte do próprio funcionalismo que ainda não tinha assimilado as trocas. O que acontece no momento seguinte: é que isso era intencionalidade de alguns representantes, mas ele foi vencido no momento seguinte e não deu conta de segurar a proposta. Mesmo, a idéia chamada de escuta forte e de ter uma continuidade de diálogo. Como processo do orçamento participativo como ele iniciou como em qualquer lugar, o início era todo atrapalhado as pessoas não entendiam bem e os próprios dirigentes estavam experimentando uma relação nova, mas não travava essa discussão. [Em relação a discussão da questão orçamentária] [...]Não tinha e continua não tendo. A idéia era lançar o propósito de começar a ter espaço de participação e discutir, essa era a idéia. Eu acho que o Ministério do Planejamento teve uma participação importante na não continuidade. Esse tratamento de ver as entidades como parceiros, tarefistas era muito presente no Ministério do Planejamento. A ABONG estava completamente aberta e envolvida com esse processo. Perdeu uma grande oportunidade de mostrar um diferencial. Se no primeiro ano o orçamento não fosse mexido em nada o que era uma expectativa que se tinha, o processo de revisão que começaria a acontecer ele refletiria no ano seguinte, então teria resultado, ninguém tinha expectativa de mexer no orçamento logo porque a consulta era extremamente abrangente e a questão orçamento era pauta sempre. O que pesou foi à relação entre as propostas, são propostas abstratas, mas são propostas que já vinham compondo politicamente o ideário das entidades. Então colocar isso num documento e fazer uma discussão sobre isso, não tem problema, o problema está em concatenar isso com o orçamento porque como concretiza isso depois, como priorizar isso na agenda de investimentos?³⁶

A questão levantada pela organizadora do Fórum parece ser de grande relevância, pois o orçamento em momento algum foi discutido nos fóruns, limitando-se à discussão das ações.

³⁵ Representante da FETIESC. .Segmento: Rep. Sindical. Entrevista em 10/06/05.

³⁶ Coordenadora do Evento. Entrevista realizada em Florianópolis, em 22/05/05.

Há que se considerar, contudo, que o tempo (4horas) destinado ao evento não poderia abarcar essa discussão, sendo ela, no entanto, central para a efetivação das ações planejadas.

O que não se pode desconsiderar é a falta de preparo para a realização dos fóruns de discussão com a sociedade, ou seja, demandaria um conhecimento macro que antecederesse aos debates que, por sua vez, refletem-se em ações políticas. Embora a sociedade não estivesse acostumada com processos dessa envergadura, todos os participantes se sentiram “lisonjeados” em participar das decisões políticas, e isso precisa ser estimulado e valorizado numa democracia: a participação compartilhada entre Estado e Sociedade Civil visando à ampliação da esfera pública.

Coutinho (1999, p.128) destaca a “a sociedade civil formada precisamente pelo conjunto das organizações profissionais responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias[...] e a sociedade política na sua dimensão coercitiva que forma o Estado, embora apresentem-se em momentos distintos estão em relação dialética.

Os participantes manifestaram o desejo de dar continuidade à discussão do PPA, não apenas na formulação, mas na decisão e acompanhamento/monitoramento das políticas em todo o país e especialmente no estado de Santa Catarina.

3.5 Expectativas e Propostas da Sociedade Civil

Em relação às expectativas da sociedade civil no atendimento às propostas discutidas, observa-se na avaliação dos entrevistados as lacunas e a descontinuidade do processo, havendo dúvidas se as sugestões realmente foram contempladas no documento final.

Ao avaliar a estratégia governamental utilizada para discussão do PPA, alguns depoimentos, embora considerem a importância do chamamento realizado pelo governo, evidenciam a descontinuidade do processo participativo.

Olha, eu vou falar mais lá do grupo que eu participei. Tinham algumas que sim e outras que também são expectativas que a própria sociedade catarinense tem, e não sei se no final foram realmente contempladas. O que eu vejo é que é que deveria haver um primeiro momento como foi com todo o mundo e num segundo momento, talvez o próprio governo federal ter atribuído aos governos estaduais estar fazendo, porque o governo estadual para fazer o seu planejamento também tem que seguir o PPA federal. Então, talvez ter deixado como uma atribuição ao Estado estar fazendo essa manutenção desta articulação. [...] Olha uma coisa é analisar com o passar do tempo o que ocorreu. Como iniciativa eu acho fantástico e penso que realmente é o caminho. Por outro lado, o que acontece, realmente o que se colocou lá é que as organizações iriam ter um retorno ou pelo menos as regionais onde os fóruns aconteceram e depois isso não aconteceu. Então, fica um momento, que digamos, foi significativo por ter sido a primeira vez que os participantes, embora não com a ilusão, pelo menos no meu grupo não senti isso, de que realmente iria ter grandes repercussões, mas eu acho que fica sempre uma questão de não se ter o retorno. Então, foi uma ação, realmente pontual, aconteceu naquele momento e foi significativa, mas acho que hoje perdida, no sentido não de que aquelas propostas foram levadas, mas de que depois não se teve o retorno. Por exemplo, de tudo aquilo que foi encaminhado por Santa Catarina o que foi considerado, esse tipo de retorno é que seria importante ³⁷.

Havia uma grande expectativa em relação ao compartilhamento das decisões governamentais, embora a discussão de implementação destas ações não tenham sido discutidas e nem mesmo compartilhadas com a sociedade, acarretando um descontentamento com a proposta governamental.

De modo geral, penso que sim, entretanto ficou clara a dificuldade e a in experiência em realizar um processo tão amplo e complexo, e ainda condicionado pelo peso da burocracia estatal. A necessidade de resultados, números, inviabilizou uma maior dinamicidade da proposta³⁸.

Para outros segmentos que tiveram oportunidade de acompanhar as discussões em outros fóruns, observa-se uma análise positiva em relação à incorporação das propostas discutidas no fórum de Santa Catarina.

³⁷ Representante do PROMENOR. Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 09/06/05.

³⁸ Representante da CNBB. Segmento: Entidades católicas e religiosas. Entrevista em 21/06/06.

Sim, pelo menos na discussão do nosso grupo havia o consenso na questão do saneamento, a necessidade de ter uma política voltada para o saneamento das cidades e que contempla diversas entidades, principalmente a nossa que é do mar³⁹.

Alguma coisa sim, porque o nosso trabalho do movimento é muito importante, porque nós trabalhamos encima de um outro modelo de sociedade que nós queremos ou tentamos construir, mais solidária, mais justa e que o poder não esteja nas mãos de uma minoria e o que todas as pessoas tenham minimamente uma vida digna. As propostas contemplaram isto, só que na prática tudo não está acontecendo como deveria, apesar de que muitos tiveram a oportunidade de se expressar, coisa que muitos ainda não tinham tido oportunidade. Coisas que estão acontecendo como a luz elétrica, e outras ações no meio rural. A gente sabe que o sistema capitalista, as transnacionais é que estão dando mais a direção, o setor financeiro é que dita as regras. Então não dá pra culpar só o governo. A agricultura tem sofrido bastante e na medida do possível o governo tem dado o suporte, o crédito aumentou, mas o preço do produto abaixou então a agricultura está sofrendo e em consequência outros setores, como o comércio em pequenos municípios, os suinocultores, os produtores de leite,... É a globalização que trouxe estes problemas⁴⁰.

Os depoimentos revelam a leitura da realidade a partir de projetos distintos, da relação entre as esferas nacional e internacional, bem como dos impasses que vêm sendo provocados pela globalização econômica.

Outros depoimentos, no entanto, denunciam a ausência de canais de comunicação do governo com as organizações da sociedade civil, destacando-se o poder de determinados agentes políticos, como os sindicatos, por exemplo.

Sim, foi amplamente contemplada lá em Brasília através dos debates, no qual ficamos um dia e meio, entre membros da sociedade civil e membros dos representantes dos ministérios e depois no cerimonial entregando esse conjunto de reivindicações e debatendo uma metodologia para dar continuidade a esse trabalho. Porque não basta apenas ouvir a sociedade e elencar uma série de prioridades, tem que ter em mente de como vai se criar um processo permanente de participação da sociedade civil nos rumos do

³⁹ Representante da FAMASC. Segmento: Sindicatos, Associações e Federações dos Trabalhadores em SC. Entrevista realizada em 09/06/05.

⁴⁰ Representante da AEMA. Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 18/09/06

governo. Então nesse momento no cerimonial com o Ministério do Planejamento e gestão ficou muito evidente essa iniciativa. É uma pena que, não tive mais contato com as outras entidades, mas me parece que não foi assumido esse pacto, esse acordo com o governo federal no sentido de dar continuidade. Os documentos básicos contemplavam as necessidades do mundo sindical que representamos, porque descrevia os gargalos e ao mesmo tempo apontava as alternativas. Políticas educacionais, equalização de igualdade de gênero na produção e rendimentos salariais, toda essa demanda há muitos anos estamos formulando propostas e sugestões de atuação. Estas propostas apresentamos aqui e em Brasília⁴¹.

Destaca-se aqui idéia de democracia método desenvolvida por Cerroni (1968) que compreende “o conjunto de mecanismos institucionais” compatível com a ordem capitalista, como é o caso dos empresários.

Outros segmentos da sociedade encontram dificuldades para inserir suas propostas. É o que se pode perceber no depoimento abaixo:

Nem me lembro das propostas. Na hora vinham os formulários pra que a gente pudesse preencher. Santa Catarina fez suas sugestões e disso o que foi aproveitado? Não tem nenhuma proposta, por exemplo, eu fiz colocações que não foram compreendidas e não sei se algo foi aproveitado ou não. Há uma falta de habitualidade em participar, por isso acho que o empresariado não tem interesse em participar. Já os sindicatos, têm mais jeito com a coisa de participar, de discutir⁴².

Em outro depoimento, destaca-se a importância da participação da sociedade e dos resultados dela advindos. Destaca-se a importância dos “aparelhos privados de hegemonia” no repasse de idéias e valores em espaços de ampliação da consciência sobre a necessidade do engajamento da população na luta e defesa de seus direitos. No entanto, alerta-se para o fato de que o poder da ideologia repassada tanto pode contribuir para fortalecer a hegemonia dominante, quanto para a construção de uma contra-hegemonia.

⁴¹ Representante da FETIESC. Segmento: Rep. Sindical. Entrevista em 10/06/05.

⁴² Representante da FACISC/FIESC. Segmento: Rep. Institucional. Entrevista em 13/06/05.

Eu estava numa reunião e levantei essa questão, se já não tava na hora da gente fazer um levante do empresariado, fazer uma mobilização, botar um chapéu e usar uma camiseta, aí o presidente falou nós não sabemos fazer isso, não vai dar, o pessoal não vai vir. Então o empresariado tem que começar aprender a se mobilizar. A gente tem que aprender ainda, trabalhar e mobilizar as bases. Por isso que os sindicatos sabem fazer isso muito bem, porque esclarecem o que é um estado de direito e as pessoas tem que opinar e se reclamarem serão ouvidas. Essa é a história. Há pouco tempo às pessoas que falavam eram presas, 30 anos atrás é muito pouco tempo e as pessoas precisam aprender a reivindicar seus direitos. Isso é um desdobramento que vai acontecer com o tempo, o que a gente pode e esse governo pode também é utilizar uma linguagem coloquial e muito prática do que o povo precisa saber. Cobrar dos políticos não só na hora que o Roberto Jéferson chega à manchete, não é por aí. Acho que isso o governo podia fazer, explicar para a população o que é um estado de direito. É adubar a cabeça das pessoas antes delas participarem do PPA. O povo brasileiro não sabe reclamar, nunca soube, não sabe como funciona isso. Precisamos de lideranças locais que queiram falar desse assunto e cadastrar essas pessoas para que possam ir às escolas, nas entidades e já vão plantando isso. As pessoas vão incorporando isso⁴³.

Em processos de discussão com tempo reduzido como foram os Fóruns aliado a ausência de preparação, a defesa dos interesses corporativos sobressai-se em relação aos de interesse coletivo.

Tínhamos a expectativa de captar recursos para pesquisas e monitoramento delas, não sei se tem relação com os recursos que conseguimos. Alguns itens que estavam relacionados às práticas sociais estavam relacionados ao instituto de pesquisa⁴⁴.

As propostas elaboradas pela sociedade civil no Fórum de Santa Catarina foram sintetizadas em um documento integrado aos demais estados da federação. Atividade que contou com a participação de 5 entidades representantes do estado de Santa Catarina. Conforme já citado, esse documento foi entregue oficialmente ao Presidente da República e

⁴³ Representante da FACISC/FIESC. Segmento: Rep. Institucional. Entrevista em 13/06/05.

⁴⁴ Representante do IPPSEA. Segmento: Educacional e de pesquisa. Entrevista em 14/06/05.

integrou a proposta final do PPA encaminhada ao Congresso Nacional para aprovação em 14 de agosto de 2003.

As contribuições decorrentes da participação da sociedade civil se estagnaram na discussão do fórum, não ocorrendo um processo de retorno para a sociedade. Nem mesmo a ABONG e Inter-Redes foram chamadas para avaliar/monitorar as ações e diretrizes do PPA em outras fases do ciclo orçamentário como a LDO e LOA. A elaboração do PPA nas três esferas de governo é de extrema importância para o ciclo orçamentário do país, pois constitui-se num indicador que assegura a aplicação dos recursos públicos.

Em que pese a importância do processo desencadeado pelo governo na discussão do PPA, observa-se a superficialidade dos debates e o caráter “tarefeiro” que o permeou. Embora muitas entidades avaliaram a importância desse processo, a grande maioria frustrou-se em suas expectativas. Entende-se que democratizar realmente os espaços públicos e construir práticas democráticas exige a recriação das formas participativas para além dos arranjos e procedimentos burocrático-administrativos. A participação popular, se não for legitimada e reconhecida, gera “vazios políticos” e enfraquece a construção democrática.

De acordo com o relato dos participantes, é possível constatar que houve uma boa participação nos trabalhos, embora tenha ficado como sugestão para um próximo fórum a preparação, com antecedência, para as discussões, pois cada grupo formado contava com representantes de diversos segmentos da sociedade, grupos bastante heterogêneos. Inclusive, alguns estavam desacreditados da importância de sua participação, alegavam que em outros tempos já houve consulta e ‘nada mudou’.

3.6 A Ampliação dos Espaços Participativos e a Relação Estado/Sociedade Civil

As relações entre Estado e sociedade civil e a forma desigual que as caracterizam nas sociedades capitalistas sempre são tensas e permeadas por contradições. Conforme já tematizou-se, a simples abertura de espaços participativos não significa uma ampliação das relações entre Estado e sociedade. Nesse cenário existem conflitos, contradições de ordem teórica, prática e ideológica. Tais conflitos não podem, entretanto, serem reduzidos a simples diferenças, inerentes às lógicas de atuação. Ao contrário, são significativos, porque contém em si projetos políticos que se confrontam e que, muitas vezes, são irreconciliáveis, embora muitas vezes não reconhecido pelos atores participantes. O chamamento ou o convite para participar, via de regra, é esvaziado de sentido e adjetivado como ‘oportunidade de ampliação da democracia’.

No que se refere à ampliação dos espaços de participação democrática os depoimentos sinalizam:

Enquanto intenção foi democrático. Por que realmente tinha esta intenção, agora enquanto democracia ela também vai se construindo. Por isso que eu digo, que muitas vezes as pessoas que foram, participaram, contribuíram e esse processo com certeza foi democrático. Agora fica sempre esta questão: como dar continuidade pra essa etapa que foi democrática? Eu acho que das pessoas houve a intenção. Penso que enquanto uma contratualidade não tenha se efetivado. Justamente porque pessoas e as organizações participaram até ativamente, porque o Fórum tinha um número bem significativo de pessoas e de organizações dos mais diferentes segmentos. Era representativo também nesse sentido, mas não percebo que tenha se configurado uma relação de contratualidade entre o Estado e a Sociedade Civil⁴⁵.

Percebi esse momento como *sui generis*, um momento de abertura de democracia e construção de cidadania. Inclusive fiz um artigo ‘Nasce um Brasil para Todos’. Nós estávamos representando um contingente muito maior de trabalhadores e de cidadãos que não sabiam e nem participaram, mas que de certa forma estavam sendo representados para desenvolver um projeto de todos para todos⁴⁶.

⁴⁵ Representante do PROMENOR. Segmento: Movimentos sociais, associações comunitárias e de direitos. Entrevista em 09/06/05.

⁴⁶ Representante da FETIESC.

Os depoimentos demonstram a valorização da sociedade civil e a oportunidade de estabelecer uma nova contratualidade com o Estado. São indicadas, no entanto, as lacunas nesse processo e de que forma podem ser buscadas alternativas para ampliar as relações entre Estado e sociedade civil.

Nesse sentido foi muito interessante, me surpreendi com essa iniciativa, já ouvi falar no OP, mas até então eu nunca tinha participado de nenhum momento semelhante. Diversas esferas estavam sendo ouvidas. Eu acredito que houve uma contratualidade, porque as pessoas que representavam instituições agora podem estar cobrando, há uma iniciativa, uma intenção, mas, além disso, há uma cobrança, porque as pessoas têm clareza do momento que eles estão participando e que podem cobrar do governo essas ações com maior intensidade⁴⁷.

Creio que sim. O Fórum por si só, já foi uma importante iniciativa. Houve certa potencialidade deste tipo de iniciativa e o quanto estes processos podem fortalecer e estimular as organizações da sociedade civil. Por princípio penso que este governo está bem mais propenso a reconhecer a importância da sociedade civil organizada, entretanto, vejo que paira certo receio de “descontrole”, ou seja, que as idéias, propostas e reivindicações compliquem o andamento do governo⁴⁸.

Neste sentido Duriguetto (2003, p.86) salienta que “a função do sistema político democrático é refletir a diversidade de valores e interesses conflitantes na sociedade e preservar a autonomia das diferentes esferas e níveis da vida social.”

A visão da sociedade civil em relação ao governo e às propostas discutidas no fórum é assim expressa:

Uma boa parte da população tinha muitas expectativas com relação a proposta do PT e da própria questão da figura do Presidente. O que eu vejo é muitas questões políticas, e a área social mesmo, não têm uma clareza do que se quer, não penso que tenha, enfim, operado realmente alterações ou transformações, embora tenha toda uma proposta do projeto Fome Zero. Mas, eu acho que este governo tem algumas propostas que nasceram meio

⁴⁷ Representante do IPPSEA.

⁴⁸ Representante da CNBB.

mortas, elas vieram realmente com um discurso, com uma intenção e não conseguiram ter sustentabilidade. E isto tem deixado a desejar frente a tantas intenções e aí a gente vai vendo as decepções das organizações, porque as coisas realmente ficaram muito soltas. Hoje tenho muitas dúvidas se eles vão ter condições de continuar e de ter o apoio popular que tiveram no momento anterior, porque se sabe que não seria fácil. E é claro que a gente sabe tudo isso, eles trazem uma herança e o Brasil tem muitas dificuldades. Mas se apostava numa questão mais ética, mais comprometida, talvez. Enfim, claro que tem toda uma mídia encima, a gente sabe que tem grupos contrários. Mas teve algumas questões que estão deixando a desejar⁴⁹

Penso que pela ação ao setor a gente vive grandes avanços e considero significativo. Nos governos anteriores para uma atividade que nasceu há quase 20 anos, e como constituímos a federação em 1999, e como já passamos pelo governo Fernando Henrique e que a gente levou a questão da legalização da maricultura, era tratada como uma coisa muito pequena, como um segundo ou terceiro plano e fizemos uma discussão em nível federal em dois mandatos do Fernando Henrique e não se via um avanço neste sentido. E num governo popular, com 11 meses do governo Lula e com a criação da Secretaria da Aquicultura e Pesca, então foi o primeiro processo de legalização da nossa atividade. Éramos como trabalhadores relegados, não tínhamos essa aceitação, era um tratamento muito ruim, não tínhamos um tratamento como trabalhadores. O Ministro José Fritsch é aqui do estado e ele conseguiu entender o que é fazer esta articulação com a sociedade civil, com os produtores viabilizando as ações. O que a gente sente debilitado são os investimentos neste sentido, que ainda não está a contento⁵⁰.

Uma abertura em se construir um Brasil de baixo pra cima com a participação da sociedade civil. Mas, também percebi que nesse processo ninguém sabia direito o que iria acontecer, nem nós da sociedade civil nem o governo⁵¹.

Nestes depoimentos aparecem a grande contradição da proposta estratégica governamental, pois não temos uma unidade moral e intelectual dos movimentos sociais que seja realmente transformadora na ampliação do Estado brasileiro.

Eles não sabem o tamanho da encrenca que eles têm na mão. Mais de 30 anos de imposição e quando as pessoas começam a ter que dar indicação de direcionar as coisas... e ele fez promessas...eu francamente votei no Lula porque eu queria mudanças boas, mas o principal problema desse governo é o assessoramento de quem entende do assunto. O compromisso desse governo é com 70 milhões de votos, é muito compromisso. Tem pessoas

⁴⁹ Representante do PROMENOR.

⁵⁰ Representante da FAMASC.

⁵¹ Representante da FETIESC.

que não pensam nenhum pouco próximo a eles... e isso é problema. Tava na hora de um partido de esquerda estar na frente até para o PT amadurecer como partido. É muito mais fácil ser democrático com pessoas que não perguntam as coisas e é mais difícil quando questionam as coisas, porque é melhor ou pior, ponderar, e esse processo de democratização do PT é fácil falar e difícil fazer. O PT está evoluindo e crescendo e tomando muita cacetada do fogo amigo e não do inimigo⁵².

A visão que tenho é um pouco assistencialista, Fome Zero, Bolsa Escola. Mas, no entanto vejo uma tentativa de mudança muito forte para efetivar esta gestão. Ainda é muito complicado pela pressão da mídia, aos opositores querendo mostrar o que não está dando certo. A rede globo enfoca o tempo todo à questão da CPI, por isso vejo que o governo tem muitas dificuldades⁵³.

Os depoimentos revelam a leitura das entidades em relação aos procedimentos e às propostas do governo apresentadas no Plano Brasil de Todos. Determinados segmentos possuem uma visão de totalidade, conseguem perceber a intencionalidade do governo, as forças em disputa nos campos “amigo e inimigo”. Em uma visão mais pontual, evidencia-se a preocupação do governo com programas específicos para fazer frente a determinadas demandas no campo das políticas sociais. Mas tudo se coloca enquanto expectativa, enquanto possibilidades. Estava-se, então, no início do governo, e as alternativas eram muitas e as promessas da mesma forma, mas sua concretização ainda permanecia num horizonte difuso e obscuro.

Em relação à ampliação dos espaços participativos identifica-se, a partir das falas, que muitas decisões não ultrapassaram a esfera dos gabinetes, conforme aponta o representante da CNBB: “Quanto ao processo de participação social, vejo que ficou bastante limitada. Os embates ficaram muito restritos aos espaços tradicionais – congressos, gabinetes, partidos, máquinas burocrática”. Outros depoimentos também evidenciam o mesmo:

A gente esperava de fato muita coisa para os movimentos sociais, claro que teve mais abertura, a gente percebe que conseguiu muitas coisas em relação

⁵² Representante da FACISC/FIESC.

⁵³ Representante do IPPSEA.

a outras épocas, mas o retorno prático não foi aquilo que nós esperávamos. Mesmo assim, nós achamos que ainda é, na nossa avaliação, melhor que ele se reeleja em relação à outra da extrema direita, pelas privatizações e tudo. Só que tem que mudar [...] e os movimentos sociais têm que pressionar, porque eles se acomodaram e ele também sentiu porque todos se acomodaram e ficou sem o apoio que ele tinha. E esta mudança, não era apenas uma mudança de governo, mas uma mudança de projeto de governo e isso mexe muito com as pessoas. Isto não foi bem pensado, porque para que ele pudesse fazer um bom governo e botar em prática a sua proposta necessitava de mais deputados e governadores da sua legenda e isso não aconteceu. Acho que isso foi um fator de grande importância nas lacunas deste governo. E todas as mudanças que o governo quer fazer, têm que passar no congresso, no senado e a gente sabia que não teria o apoio necessário. Falta uma mudança na consciência política das pessoas⁵⁴.

Considerando que esta entrevista traz elementos novos decorrentes da experiência do primeiro mandato do governo, a análise evidencia que a governabilidade de Lula só foi possível mediante alianças com representantes de partidos e de forças que construíram a sua base eleitoral. Mesmo considerando a ampla vitória eleitoral com o apoio dos movimentos populares, Lula não detinha a hegemonia e, para governar, aliou-se a forças com projetos decisivamente contraditórios.

Outros depoimentos indicam os limites na relação Estado/sociedade civil presentes na discussão no Fórum de Santa Catarina.

A sociedade civil tem uma organização e o próprio Estado ele teria muito mais possibilidades de estar se utilizando até das organizações da sociedade civil de uma maneira muito mais operacional, mais funcional. Penso que tem algumas coisas que estão muito desarticuladas ainda, porque a própria sociedade civil, embora ela tenha que ser ativa, não esperar que o Estado faça tudo, porque não é esta a questão, cada um tem a sua responsabilidade e o Estado tem que gerir a questão pública, mais cada um tem a sua parcela. O que vejo é que ao longo do tempo do governo, parece que cada um continua fazendo o seu de uma forma desarticulada. A própria sociedade civil, de uma certa forma, desacredita do Estado, porque tinha uma expectativa. Não vejo que o Estado tenha de ser paternalista, não é isto. Até muitas vezes o próprio Estado tem se colocado ainda nesta posição e principalmente com alguns projetos da área social e não é por aí. Nós temos necessidades prementes e enfim, há uma longa distância entre as próprias classes. Mas o governo começou até bem, mas por “n” questões não

⁵⁴ Representante da AEMA.

conseguiu dar sustentabilidade na relação do Estado com a Sociedade Civil⁵⁵.

Assisti Frei Beto no Fórum Social Mundial, e ele dizia que a sociedade civil sabe reclamar muito dos governos e pouco em formular políticas públicas com o governo, e isso é formular o Estado, porque entram e saem governos e as políticas continuam. Então não basta criar políticas compensatórias. Ele dar como exemplo Fome Zero que é uma política do governo Lula e não de outros governos, porque se ela fosse uma política pública seria obrigatória em todos os governos. Porque os governos são transitórios. Temos que ter clareza em avançar na formulação de políticas públicas, alargar as fronteiras do Estado, formatar a política do Estado. Essa parceria e esta contratualidade, porque os governos nunca deram muita importância, sempre foram muito centralizados e os recursos direcionados de cima para baixo e pouca participação de baixo pra cima e nossa vida democrática é muito nova de participação. Então a gente mesmo não sabe muito como participar, a sociedade civil não se coloca como um coadjuvante e um parceiro nessa participação. E o próprio governo é muito mais fácil achar que existe de cima pra baixo do que a democracia contemplar a todos é muito difícil, tem que ceder e dialogar com os parceiros. Há uma dificuldade por parte do Estado, mas também há uma dificuldade nossa em participarmos e agregarmos força para sermos interlocutores num governo democrático e popular⁵⁶.

Sob perspectivas diversas, há sempre o enaltecimento da participação da sociedade civil perpassada pelo viés democrático-liberal – cada um precisa fazer a sua parte. Evidencia-se a diversidade de sujeitos políticos que se aproximam de uma perspectiva de sociedade civil liberal, dos que afirmam a proposta de sociedade civil democrática que atua juntamente com o Estado com vistas a ampliá-lo e não como complementar ou substituta de suas funções.

Em outros depoimentos identificam-se os limites na relação entre Estado e sociedade civil percebidos na discussão do PPA:

As possibilidades são de crescimento e efetivação desses objetivos da consulta popular há certa relativização de hierarquia nessa relação da sociedade civil com o governo, sempre houve uma relação muito autoritária e não de aproximação, e nesse momento percebi que...algo se modificou...uma possibilidade concreta. Limites, a forma de serem pensadas enquanto políticas, estratégias de efetivar estas propostas⁵⁷.

Possibilidades são imensas, pois como já disse acima, existe um grande potencial de contribuições, de propostas que nascem do dia a dia das

⁵⁵ Representante do PPROMENOR.

⁵⁶ Representante da FETIESC.

⁵⁷ Representante do IPPSEA.

organizações, nos mais diversos campos de ação. No próprio processo do Fórum foi possível perceber segmentos sociais bastante diferentes debaterem e construir proposições comuns. A discussão do PPA tende a forçar uma visão mais ampla, saindo do imediatismo e bairrismo/grupo social restrito. Quanto aos limites, penso que a sociedade e os políticos (partidos, governantes) ainda não estão suficientemente conscientes para um debate amplo e aberto como a construção participativa do PPA. Ainda predomina a disputa por poder, refletindo a imposição de idéias, no debate limitado e na falta de mecanismos eficazes de construção e principalmente do acompanhamento da implementação do que foi definido no processo. Penso também que a estrutura burocrática do estado brasileiro não foi montada para este tipo de participação e sem transformá-la radicalmente, tais iniciativas ficam apenas na superfície, nas boas intenções, mas com pouca influência efetiva⁵⁸.

De forma geral, a avaliação do processo de discussão do PPA através dos fóruns foi positiva, indicando-se, contudo, a necessidade de continuidade do processo.

Foi um momento importante, significativo. Realmente se conseguiu mobilizar um grande número de organizações de todo o estado, não somente de Florianópolis. O que vejo, é que são ações que não tem continuidade, daí há uma perda tanto na questão de articulação quanto, enfim de ter um peso maior para se fazer as cobranças. O que ficou? As pessoas foram, houve a contribuição, mas como não se sabe exatamente o que foi contemplado ou não. Também, com o tempo houve uma desarticulação dessa mobilização, talvez num próximo, ou numa retomada teria que se pensar. Quando isso não vai acontecendo periodicamente ocorre uma desarticulação. No dia a dia quando todas as organizações, sejam elas referentes ao Estado ou as empresas ou as demais organizações sociais o operacional vai tomando conta do dia a dia e o tempo vai passando. Até mesmo quando a gente discute esse tema, a gente tem que ficar pensando para lembrar o que realmente aconteceu lá, justamente porque não teve a manutenção. Claro que não precisaria ser mensal, mas que fosse anual, de certa forma manteria essas organizações mais atentas.

Entrevistador: Houve uma cobrança por parte da instituição para com as pessoas que participaram do Fórum, com relação aos resultados? [...] Seria interessante um encontro para que essas organizações recebessem as informações de alguma forma, hoje em dia se tem a Internet, e todas as organizações estavam com seus e-mails cadastrados. Acho que tem mecanismos para se estar fazendo isto, nesse sentido, não que tenha morrido, mas em função de não se manter algum tipo de informação ou até de vínculo isso vai ficando em segundo plano. Acho que reforçar realmente que foi um momento importante para a sociedade, tanto pela mobilização quanto pelo exercício realmente de cidadania que o momento oportunizou, mas o que vejo é a necessidade de ter essa participação mais ativa. Talvez até do próprio governo, se isso realmente tivesse acontecido, talvez tivesse menos desencantos e da própria sociedade civil ter tido um respaldo de

⁵⁸ Representante da CNBB.

alguma forma. Porque quando se tem a participação se faz um outro tipo de discussão e se faz uma outra leitura e as organizações também vão tendo essa possibilidade de estar construindo isto de uma forma mais articulada dentro do seu próprio espaço e junto com outras organizações que a sociedade civil participa, como nos próprios conselhos. E que o Estado tivesse se utilizando melhor desta participação da sociedade civil e que tivesse repassado as ações. No Fórum estavam “n” segmentos e todos eles estavam representados de alguma forma, o que deveria ter acontecido é que tivesse se mantido este momento mais vivo⁵⁹.

Gramsci (2001, p.48) diz que para a hegemonia ser exercida e para que proposições de diferentes camadas de classes e grupos sociais defendam um mesmo projeto de sociedade deve haver “certo equilíbrio de compromisso”. A participação é imprescindível num processo democrático da sociedade, fato este, que lamentavelmente foi esquecido após a realização dos Fóruns.

A estratégia é excelente e inovadora para o Brasil. Mas precisávamos garantir a discussão permanente e a avaliação constante, mas acredito que nós da sociedade civil não tivemos força suficiente para assegurar esse processo permanente⁶⁰.

Muito positiva, pensar junto com a população as questões, pois está é quem mais conhece as suas dificuldades do contexto em que estão inseridos. Fomos muito bem acolhidos, a organização do espaço e da forma como foi conduzida, nos sentimos muito a vontade. No final do dia uma palestra de como seriam encaminhadas essas propostas.⁶¹

Esta resposta já foi contida nas respostas anteriores. De modo geral a iniciativa foi avaliada como muito positiva, bem como o esforço em torná-la realidade. Os frutos é que não puderam ser muito percebidos, especialmente pela falta de mecanismos efetivos de acompanhamento do andamento posterior do processo⁶².

É uma avaliação positiva, porque a sociedade teve a oportunidade de se expressar diante ao governo e auxiliá-lo no governo. Porque isto nunca teve antes. E se o governo aceitar as idéias da sociedade isto enriquece e o país pode ganhar muito com isto⁶³.

⁵⁹ Representante do PROMENOR.

⁶⁰ Representante da FETIESC.

⁶¹ Representante do IPPSEA.

⁶² Representante da CNBB.

⁶³ Representante da AEMA.

A aposta nas possibilidades de atuação conjunta entre Estado e sociedade civil mencionada pelos entrevistados oferece elementos de grande importância, tanto em seu aspecto prático quanto político. No aspecto prático, destacam que vários encaminhamentos e propostas resultantes dos fóruns perderam-se nas estruturas administrativas e burocráticas, ficaram à margem das questões mais amplas, marginalizadas e desprezadas pelo próprio governo. No âmbito político, lembram que a mobilização da sociedade civil converge-se em “espetáculo de participação”, não sendo mantidos os vínculos necessários para garantir a continuidade da experiência e da idéia de “[...] compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante” (DAGNINO, 2002, p.287).

A descontinuidade do processo revela, também, o descaso do governo com a participação da sociedade civil. Os depoimentos indicam esse descompasso entre Estado e sociedade civil.

Falta amadurecimento da sociedade, que com o tempo pode vir a acontecer através das lideranças, e isso é uma coisa muito concreta. O instrumento é bom, mas falta amadurecimento para a consulta popular, para colocar um maior conteúdo e cobrar retorno. Acredito que as pessoas foram lá porque foi pedido para ir e acho que iriam de novo se fosse solicitado, e as entidades empresariais não conseguiriam fazer uma mobilização para discutir sobre isso, porque não há um retorno, não há uma coisa concreta. Não é um trabalho que se faz a cada dois anos, tem que ser adubado⁶⁴.

Neste sentido Telles (1993, p.94) coloca o difícil problema de tornar comensurável a heterogeneidade da vida social, aglutinando interesses coletivos na ampliação de espaços de participação com representações pluralistas.

Não basta chamar a sociedade civil para discutir, tem que ser um Fórum permanente de debate e formulação e análise, reavaliação desses

⁶⁴ Representante da FACISC/FIESC.

encaminhamentos para a oficialização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, inclusão social e todas as demandas qualitativas que a sociedade civil estava assentando a sua expectativa com o novo governo. Não pode abrir mão desse mosaico que é a sociedade civil em formular projetos, propostas e iniciativas que estão dando certo, que é criativo, é barato e que fazem parte da sociedade civil. No quesito PPA não há um contato, o que aconteceu foram em outras políticas locais e focalizadas, mas não na globalidade planejada e compactuada por agentes representantes da sociedade e do governo federal. Teria que ter um calendário e uma agenda de ações e muito importante a presença de agentes da sociedade civil atuantes no processo, não pode ser mão única, nem só sociedade civil nem só o Estado. Precisamos apostar ativamente nessa iniciativa e não receber apenas como um indicativo. Precisamos criar essa dialogicidade entre o Estado e a sociedade civil e é aí que se democratiza um Estado, não é só ouvindo o que as organizações reivindicam, mas é estabelecendo uma pedagogia permanente desse contato⁶⁵.

Logo depois do Fórum ocorreram alguns informes, mas não tivemos nenhum chamamento posterior para o processo de viabilização das propostas. Não posso afirmar que não ocorreram ações com este fim, mas nós não participamos⁶⁶.

Participei em Florianópolis e em Brasília, mas depois disso nunca mais recebemos nenhum retorno ou convite. Parece que foi retirada de um grupo mais enxuto para acompanhar, mas além disso não sei de mais nada⁶⁷.

Desde o começo quando houve essa iniciativa da sociedade civil para o governo e depois o governo abre essa possibilidade a nós imaginávamos que o PPA teria um rumo como foi o Orçamento Participativo de uma grande participação da sociedade, mas na verdade não foi isso que aconteceu⁶⁸.

Esse processo, portanto, gerou expectativas na sociedade, diante da possibilidade de participar e deliberar sobre a elaboração de um documento que determinaria os rumos da nação, e que poderia caracterizar uma contratualidade entre Estado e sociedade civil. Porém, essa proposta ficou estagnada na realização dos fóruns, e a sociedade passou a desacreditar nos mecanismos de participação e controle social. Se o processo desencadeado na discussão

⁶⁵ Representante da FETIESC.

⁶⁶ Representante da CNBB.

⁶⁷ Representante da AEMA.

⁶⁸ Coordenadora do Evento.

do PPA 2004-2007 contribuiu para mobilizar as organizações da sociedade civil ainda há muito a se construir para que estes espaços sejam realmente facilitadores da construção de políticas públicas.

Conforme assevera Nogueira (2004, p. 47),

O Estado precisa ser inventado de novo, realizando, fundado novamente. Se um Estado é indispensável, não é porque a sociedade, a democracia ou a sociedade civil precisem de um “tutor”, mas o contrário: é porque essa é uma das condições para que elas sejam mais autônomas e potentes. O Estado vale não pela sua capacidade de pressão ou de limitação, mas por sua densidade ambiental, não por seu peso e sua presença, mas por sua leveza e “ausência”. Se a questão é viver democraticamente – ou seja, viver não apenas sob o poder de todos, mas sob a construção permanente de um todo -, não há por que localizar a política no Estado, nem porque imaginá-la fora dele.

Há uma significativa unanimidade nos depoimentos que reconhecem os elementos positivos da experiência para o processo de construção de uma cultura democrática e participativa na realidade brasileira. Se a participação da sociedade civil tem provocado alterações na esfera pública ao longo das últimas décadas, é imperioso reconhecer que a discussão do PPA, à despeito do caráter democrático anunciado pelo governo no texto Plano Brasil de Todos, deixou imensas lacunas quanto à concretização prática desse pressuposto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPA elaborado para o período de 2004-2007, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, recorte de nosso objeto de pesquisa, apresentou-se como uma proposta de governo diferenciada dos períodos anteriores, a despeito das condições da conjuntura nacional e internacional.

A construção deste PPA, articulada com a sociedade civil, teve como proposta inicial proporcionar a participação das diversas organizações sociais no debate relativo ao projeto de governo, contribuindo para o fortalecimento da democracia e ampliação da esfera pública.

Tais organizações, para o governo, “[...] têm claro desejo de contribuir na construção do novo projeto de desenvolvimento do Brasil, o que requer a transformação e a democratização do Estado, tornando-o realmente público, mediante processo amplamente discutido com a sociedade” (PLANO BRASIL DE TODOS, 2004 p.18).

No âmbito da participação, esperava-se que este PPA inaugurasse a possibilidade de construção de uma cultura democrática, onde a sociedade civil é chamada a participar efetivamente da discussão e formulação das políticas públicas. Indicava que o planejamento “[...] será feito com a participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo”. Afirmava o “caráter participativo” como “[...] fórmula de enriquecimento permanente do planejamento e da gestão das ações do Governo Federal”, com transparência e eficácia. E um aspecto fundamental e inovador foi de que, no processo de elaboração do PPA, a sociedade civil teve a possibilidade de participar da discussão de um documento que determinaria os rumos da nação para os próximos quatro anos, incorporando novos atores sociais no cenário político brasileiro.

Pelo estudo realizado, constatou-se que houve uma participação efetiva por parte da sociedade, mas a lacuna que ficou na discussão do PPA é de que ela se esgotou neste momento, tendo em vista que não foram disponibilizadas as informações necessárias para a discussão, como por exemplo, a questão orçamentária que nem sequer foi abordada.

A avaliação e monitoramento desse PPA, que havia sido a proposta governamental de co-gestão das políticas sociais, não teve continuidade após a realização do evento. A possibilidade de participação da sociedade civil criou expectativas em relação aos participantes, especialmente sobre a influência que poderiam ter no projeto governamental. No entanto, dada a ausência de continuidade do processo, o que ocorreu foi o descrédito da sociedade em relação aos mecanismos públicos: a participação tornou-se apenas “tarefeira”. Embora o PPA sinalizasse para uma perspectiva positiva na superação dos pressupostos

democráticos neoliberais adotados até então, situações desta envergadura exigem resultados concretos e uma responsabilidade por parte do Estado pela sua continuidade.

As avaliações de algumas instituições que participaram e apoiaram o governo no debate das orientações estratégicas do PPA foram as seguintes:

Segundo representante da ABONG (2004),

O que estava em discussão nos fóruns estaduais de participação social eram as orientações estratégicas do governo Lula, expressada por três mega-objetivos e vinte e quatro desafios. Não estava em discussão, as ações e programas pelos quais se materializa a resposta aos desafios definidos. Os grandes projetos, obras e investimentos do governo Lula não foram objeto de consulta. Isso faz com que a grande maioria dos programas e ações previstas no PPA, não contribuíram de forma satisfatória para a redução das desigualdades sociais e econômicas de brasileiras e brasileiros, não contemplando uma visão sustentável de desenvolvimento socioambiental.

Na avaliação do INESC (Ano III, nº 6 – dezembro 2004) houve um “Discurso forte e escuta fraca”.

O projeto de revisão do Plano Plurianual 2004/2007, em tramitação no Congresso Nacional propõe um novo desenho para políticas públicas anteriormente definidas e aprovadas. De um total de 382 programas que compõe o PPA, 17 foram excluídos, 18 incluídos e outros 347 desafios alterados. Mudança tão radical dificulta o trabalho de controle social e denota falta de continuidade em políticas sociais importantes. A realização dos fóruns estaduais de consulta do PPA, em 2003, parecia ser o prelúdio de uma experiência inédita no relacionamento entre Estado e sociedade civil no Brasil. Embora estivesse limitada às diretrizes gerais do PPA, havia a promessa de uma gestão participativa no processo de revisão. As expectativas da sociedade civil foram frustradas pela decisão unilateral do governo. O INESC encerra o ano de 2004 com uma alerta: ainda estamos muito distantes da democracia participativa que almejamos. Este processo de construção do PPA 2004-2007 é prova concreta da necessidade de se estabelecer compromissos consistentes e assegurar o seu cumprimento.

Nessa perspectiva, Pontual (2004, p.1) destaca:

De forma mais ampla caberia indagar do governo como ele pretende dar continuidade a abertura de espaços de participação cidadã para que brasileiros e brasileiras possam participar da elaboração de instrumentos dos orçamentos anuais (LDO e LOA) que sabidamente são a concretização dos rumos das ações do governo nos próximos quatro anos. A participação cidadã em relação aos diversos instrumentos no orçamento público de elaboração e execução é elemento substantivo para possibilitar efetivamente uma ampliação da base democrática de controle social sobre as ações do Estado. Neste processo amplia-se e aprofunda-se a prática da democracia e constrói-se uma cidadania ativa. [...] Desta perspectiva, é preciso levar em conta a importância de uma reforma do Estado que promova uma descentralização da gestão das políticas, que no seu novo desenho permita a incorporação da participação cidadã, enfrentando sua atual estrutura centralizada, hierárquica, vertical, que vem demonstrando nesses primeiros meses de governo ser um obstáculo à integração das políticas sociais, assim como, a uma maior contribuição da sociedade civil.

Assevera ainda o autor, que “[...] a participação substantiva da sociedade civil não é a única alavanca da construção da democracia, sem aquela participação não se democratiza a democracia” (PONTUAL, 2004, p.2)

Em documento elaborado pela ABONG/Inter-Redes (2004), identifica-se que na discussão no Legislativo e no documento final o governo incorporou apenas questões periféricas apresentadas pela sociedade civil, não resultando em qualquer alteração na lógica das políticas – principal demanda das organizações nos fóruns estaduais. Na tramitação do PPA no Congresso Nacional o processo participativo de consulta realizado com a sociedade civil não foi tema de debate, sendo praticamente desconsiderado. Os acordos firmados com a Secretaria Geral da Presidência da República, na fase de consulta, não foram cumpridos. Dos 382 programas, 347 foram alterados, e as propostas feitas pela sociedade civil pouco foram incorporadas ao planejamento estratégico estabelecido pelo governo. Em relação às propostas apresentadas no fórum de Santa Catarina, a pesquisa evidencia que, na avaliação dos entrevistados, grande parte delas foram incorporadas, mesmo não dispondo de mecanismos que possibilitem confirmar essa expectativa.

Conforme analisa Moroni (2004 p.14),

Esse processo foi um verdadeiro ‘espetáculo’ da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, realmente, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o “modelo de desenvolvimento.

De acordo com Simionatto (2006, p. 26),

Nas discussões no Congresso Nacional, ganhou centralidade a dimensão econômica do compromisso com o superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) nos quatro anos de vigência do PPA, o que indica a manutenção de uma política macroeconômica restritiva, de contenção dos gastos sociais, contraditória aos pressupostos ético-políticos presentes no documento analisado e reafirmados nas consultas à sociedade civil. A necessidade de manutenção das políticas macroeconômicas atinge em cheio os pilares dos sistemas de proteção social, reduzindo-se drasticamente o financiamento das despesas sociais em nome da manutenção dos superávits fiscais pactuados nos acordos com os organismos internacionais.

Assim, a continuidade do modelo econômico assumido no Brasil nos últimos persistiu no governo Lula, o que inviabiliza o cumprimento das metas estabelecidas no PPA e a realização de reformas estruturais. O resgate da dívida social, princípio articulador do PPA, é incompatível com a manutenção da hegemonia econômica em detrimento de políticas de superação da pobreza e das desigualdades que permeiam a realidade brasileira.

Vale destacar que nesse processo empreendido na discussão do PPA não houve um fortalecimento da democracia e dos espaços de participação conforme se esperava, embora tenha se estabelecido uma interlocução com a sociedade civil, o que não ocorreu na elaboração dos PPA’s anteriores. A efetiva ampliação democrática e o controle social se concretizariam mediante a continuidade da iniciativa, se a sociedade civil tivesse como acompanhar as demais etapas do processo desencadeado, monitorando e avaliando o PPA, participando e deliberando sobre os programas, as políticas e a questão orçamentária.

Apesar do processo de discussão com a sociedade civil não ter avançado, permitiu à população participar de uma experiência nunca antes experimentada na realidade brasileira, em relação ao planejamento governamental. Esse processo foi um grande diferencial do PPA

2004-2007, embora não tenha se configurado como um passo significativo para o fortalecimento da democracia e a ampliação das relações entre Estado e sociedade civil.

Entende-se que um sistema descentralizado, participativo e de caráter deliberativo representa um avanço na democracia, quando tais espaços são ocupados por entidades governamentais e não-governamentais que buscam participar da elaboração, deliberação e fiscalização das políticas públicas. Ações como essas ampliam a democracia política e o espaço público e se constituem em “[...] mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado” (MORONI, 2004 p.16).

Certamente, a proposta de ampliação dos espaços de participação há muito tempo reivindicados pela sociedade civil, exigem, segundo Fleury (2004, p.5), “[...] um novo modelo de democracia que vá além do aprofundamento da democracia representativa, em direção a um modelo de democracia deliberativa.”

Faltou nesse processo uma postura mais ativa do Estado no fortalecimento dos espaços públicos, na consolidação das organizações democráticas e populares, na ampliação das bases sociais sobre as quais se edifica a sociedade civil e na promoção da cidadania e dos espaços autônomos de exercício do poder. A experiência vivenciada restringiu-se a uma ação do governo e não na relação dialética entre Estado e sociedade civil, conforme a proposição gramsciana que tenderia a transformar os interesses econômico-corporativos em propostas coletivas de caráter nacional-popular.

Mesmo tendo demarcado que os fóruns não teriam caráter deliberativo, entende-se que as práticas participativas representam um avanço na democracia. Este ainda continua sendo o desafio o que nos remete à feliz expressão de Ernest Mandel (1995, p.214, apud VIGENAVI, et al. 1995) “[...] se não fazemos nada, estamos condenados, se atuamos, não temos nenhuma segurança de vencer, mas temos uma possibilidade [...]”.

REFERÊNCIAS

ABONG – Associação Brasileira de ONG's. Disponível em <www.abong.org.br>. Acesso em 04/12/2004.

_____ Disponível em: <http://www.abong.org.br> - PPA e a construção coletiva da participação social. Brasília, abril de 2004. Acesso em 18/05/2005.

_____ <http://www.abong.org.br> Acesso em 18/05/2005.

ARAÚJO, Pedro Quaresma de. **A vulnerabilidade externa do PPA**. Disponível em <<http://www.pacs.org.br/massacritica/MASSA6portpcopias.rtf>>. Acesso em 04/12/2003.

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

_____ (Org) **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

BEHRING, Eliane Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. 1988 **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art165§1>. Acesso em 04/12/2004.

BRASIL. 1946 **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/legisla.htm>>. Acesso em 04/12/2005.

BRASIL. **Plano Brasil de Todos**. Orientação estratégica do governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social - 2004-2007. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br>> . Acesso em 20/08/2005.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Histórico das Atividades Orçamentárias, 2005. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/orçamento/conteudo/sistema_orçamentario. Acesso em 21/06/2006.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal – Manual Técnico de Orçamento (MTO) – 2000, SOF/MOG. 1999. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 20/08/2005.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Avaliação – PPA 2000: Procedimento para a Elaboração de Programas (PEP) PA/MOG. 1999. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em 20/08/2005.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Avaliação – PPA 2000: Manual de Elaboração e Gestão (MEG). SPA/MOG. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em 20/08/2005.

BRASIL. Senado Federal – O Retrato do Desperdício no Brasil. 1995. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em 20/08/2005.

BRASIL. STN/SIAFI. Execução Orçamentária por Subprograma — 1996, 1997, 1998. Disponível em: <http://www.palnejamento.gov.br>

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento – Plano Plurianual 1996-1999. SPA/MPO,1995. Disponível em: <http://www.palnejamento.gov.br> Acesso em 12/11/2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento – Brasil em Ação: Sistema de Gerenciamento. SPA/MPO. 1996. Disponível em: <http://www.palnejamento.gov.br> Acesso em 14/10/2006.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br> Acesso em 03/04/2005.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em 03/04/2005.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes e dá outras providências. Disponível em: <www.senado.gov.br/legisl.htm>. Acesso em 20/08/2005.

BRASIL, **Lei nº4.320**, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.senado.gov.br/legisl.htm>. Acesso em 20/08/2005.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréia de Paula Teixeira. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____ **Contra a corrente**. Ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____ **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Teoria ampliada do Estado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____ **Socialismo e democracia: a atualidade de Gramsci.** In: AGGIO, Alberto. **Gramsci: a vitalidade de um pensamento.** São Paulo: UNESP, 1998.

_____ **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** São Paulo: Cortez, 1994.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira.** São Paulo *Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 Jan 2007.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

_____ (Org) **Anos 90 política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico.** São Paulo: Atlas, 2000.

DIAS, E.F. **O outro Gramsci.** São Paulo: Xamã, 1996.

DURIGUETO, Maria Lúcia. **Democracia: polêmicas, confrontos e direcionamentos.** Tese (Doutorado). UFRJ: Rio de Janeiro, 2003.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003.** Texto para discussão nº 726. Brasília, maio 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0726.pdf Acesso em 21/11/2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas em pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória **Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas.** In: CARVALHO, D.B.B., SOUZA, N.H.B., DEMO, P. **Novos paradigmas da Política Social.** Brasília: UNB, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere.** Vol. 1. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____ **Cadernos do cárcere.** Vol. 3. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____ **Cadernos do Cárcere**. Vol.2 Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

_____ **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX**. 2 ed., Barcelona:Ediciones Península, 1995.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento Econômico no Brasil**. 4. ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). Disponível em: <http://www.inesc.org.br> Acesso em 18/02/2005.

_____ **Discurso forte e escuta fraca**. Ano III, nº 6, dezembro 2004.

INTER-REDES Disponível em: <http://www.inter-redes.org.br> Acesso em 20/03/2005.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: ler Gramsci e entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréia de Paula Teixeira. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

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

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo; Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1994.

MORONI, José Antonio. PPA: participação e co-responsabilidade social. Disponível em: <http://www.abong.org.br/> Acesso em: 15/09/2004.

_____ José Antônio e CICONELLO. Alexandre. **Participação social no governo Lula. Avançamos?** Disponível em: http://www2.abong.org.br/final/download/3_moroni.pdf. Acesso em 25/04/2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dialética Estado/sociedade civil e a construção da seguridade pública**. In: ABONG/CFESS/CNTSS-CUT (Orgs.). “Política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios”. Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos Abong, n.30, nov. 2001.

_____ Idéias de sociedade civil. In: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréia de Paula Teixeira. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____ **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____ **As possibilidades da política: Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social e Sociedade**, n.87, São Paulo: Cortez, 2006, p.5-24.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PONTUAL, Pedro. **Algumas notas sobre o documento “Plano plurianual 2004-2007”**. (Contribuição aos Fóruns de Desenvolvimento, Participação e Inclusão/2004).Disponível em: <http://www.inter-redes.org.br/> Acesso em 13/04/2005.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. (reinventar a emancipação social: para novos manifestos). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SIMIONATTO, Ivete. **As políticas sociais no programa do governo Lula**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004. texto digit.

_____ Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. São Paulo: Cortez/UFSC, 1995.

_____ **Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do “Plano Plurianual- 2004-2007”**. Projeto de pesquisa. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

_____ & RODRIGUES, Micheli. Relatório **Estado, sociedade civil e espaços públicos**: uma análise do “Plano Plurianual- 2004-2007. Projeto de pesquisa. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição (Org.) & FIORI, José Luis (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

TELLES, V. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as (difíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, E., LÓPES, J. & PRANDI, R. (orgs). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: Hucitec, 1993.

TORRENS, J.C.S. **Notas sobre as lacunas da dimensão democrática do Plano Brasil de Todos**. Disponível em: <http://www.abong.org.br> / Acesso em 10/03/2005.

TRIVIÑOS, Augusto N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VIGEVANI, T. *et al.* **Liberalismo e socialismo**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: UNESP, 1995.

ANEXO

Anexo 1

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

Título da pesquisa: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DISCUSSÃO DO PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO FEDERAL – A EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA

Pesquisadoras: Berenice Reis Kopstein e Profª Dra. Ivete Simionatto

Os objetivos propostos na pesquisa buscarão identificar e caracterizar os seguintes aspectos:

- a) Analisar a proposta apresentada pelo governo para a discussão do PPA/2004-2007 com a sociedade civil: objetivos, estratégias de mobilização, organização e execução dos fóruns, resultados esperados, compromisso político do governo com os resultados;
- b) Analisar os desdobramentos práticos e políticos do processo ocorrido em Santa Catarina: estratégias de mobilização, instituições participantes, critérios de participação, dinâmica organizativa, duração, resultados;
- c) Identificar e mapear o perfil das instituições que participaram do Fórum em Santa Catarina e segmentos que representaram;
- d) Verificar se a metodologia utilizada pelo governo na discussão do PPA, em Santa Catarina, proporcionou a participação das instituições no Fórum;

e) Conhecer a avaliação das instituições participantes do Fórum de Santa Catarina sobre o processo desencadeado pelo governo, identificando os fatores que contribuíram e os que dificultaram a sua execução;

f) Identificar as propostas apresentadas pela sociedade civil no Fórum de Santa Catarina e verificar se essas foram incorporadas no projeto final do PPA.

Anexo 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Título da pesquisa: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DISCUSSÃO DO PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO FEDERAL – A EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA

Instituição:
Para Sr^(a)

Segmento:

1. Como ocorreu o convite para participar do Fórum para discutir o PPA?
2. Como foi feita a mobilização das entidades participantes do Fórum para discutir o PPA?
3. Houve uma discussão prévia em sua entidade antes da realização do Fórum?
4. Como avalia a metodologia utilizada pelo governo ?
5. Como esta entidade percebe a orientação estratégica governamental na discussão do PPA?
6. A proposta governamental vinha de encontro às expectativas das entidades participantes?
7. As propostas da sociedade civil foram incorporadas no projeto político do governo atual?
8. De que maneira o governo está chamando a sociedade civil para viabilizar as ações que se apresentaram nas recomendações?

9. Considera que a realização do Fórum apresentou uma proposta democrática, visando a ampliação da esfera pública, na relação Estado/sociedade civil e se está havendo um maior reconhecimento pelo poder oficial às organizações da sociedade civil?
10. Como percebe a visão do atual governo?
11. Quais as possibilidades e limites na relação do Estado/sociedade civil na discussão do PPA?
12. Qual a avaliação desta entidade sobre a realização do Fórum?