



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



VIVIANE APARECIDA DE ALMEIDA LIMA

**COMO SE EMANOU A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO MUNICIPAL EM APIAÍ NO BIENIO DE 2012-2013.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA
2013

VIVIANE APARECIDA DE ALMEIDA LIMA

**COMO SE EMANOU A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO MUNICIPAL EM APIAÍ NO BIENIO DE 2012-2013.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

Orientador (a): Prof. Thiago Cavalcante Nascimento

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

**CURITIBA
2013**



TERMO DE APROVAÇÃO
COMO SE EMANA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
MUNICIPAL EM APIAÍ

Por
Viviane Aparecida de Almeida Lima

Esta monografia foi apresentada às 17h do dia **02 de Dezembro de 2013** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em **Gestão Pública Municipal**, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof. Mestre Thiago Cavalcante Nascimento
UTFPR – Campus Curitiba

Profª Dra. Ana Paula Myszczyk
UTFPR – Campus Curitiba

Prof. Dr. Moisés Francisco Farah Junior
UTFPR – Campus Curitiba

Dedico a minha família que tanto me apoiou durante esta trajetória. Foram tantos percalços que, por muitas vezes, pensei em desistir, mas com o apoio e insistência carinhosa de todos consegui chegar até aqui.

Dedico também a ele que sempre esteve ao meu lado. Nunca desistiu de mim e que muito me incentivou a realizar tudo o que planejei com afinco e dedicação. Maharishe, meu namorado, amigo, companheiro.

A todos o meu mais sincero obrigado!

Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível. (Charles Chaplin).

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

Aos meus pais, pela orientação, dedicação e incentivo para conclusão do curso de especialização em Gestão Pública Municipal e durante toda minha vida.

Ao meu orientador Professor Thiago Cavalcante Nascimento, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela ajuda imprescindível com que me brindou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, Campus Medianeira.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grata a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia e, por fim, na conclusão deste curso.

“Então, se toda a tua prudência, com que te esforçar por procurar o bem comum das coisas humanas; se toda a tua fortaleza, com que te mostras corajoso em afrontar a maldade dos adversários; se toda a temperança, com que sabes preservar-te da corrupção em meio à lama dos mais depravados costumes humanos; se toda a justiça, com que julgando retamente dás a cada um o que é seu; se digo todas essas virtudes, como não será autêntica a felicidade deles... se a tua administração repito de qualquer espécie que seja, dotada das virtudes mencionadas, tem por único escopo preservar as pessoas de qualquer injustiça e moléstia física, e não reputas ser teu dever preocupar-te com o fim ao qual os mesmos façam servir esta tranquilidade... De que modo adorem o verdadeiro Deus, no qual reside todo o gozo de toda vida tranquila, todos os teus esforços de nada te serviriam para alcançar a verdadeira felicidade”

(SANTO AGOSTINHO)

“O homem é virtuoso quer governe, quer seja governado [...] é cidadão aquele que tem capacidade ou oportunidade de participar do governo.”

Aristóteles, Política, Livro III, 4, 18

RESUMO

LIMA, Viviane Aparecida de Almeida. Como se emanou a participação popular no planejamento estratégico municipal em Apiaí no biênio de 2012-2013. 50 p. Monografia (Especialização em Ensino de Ciências). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2013.

O presente trabalho estuda a possibilidade de participação popular na elaboração e condução de políticas públicas municipais. Trata-se de uma breve reflexão sobre o papel do cidadão no município e a atuação do agente político municipal na implementação de políticas públicas, buscando um ponto de equilíbrio entre esses dois lados da sociedade. Exercer a cidadania vai muito além de ser “obrigado” a votar. É dever do cidadão também fiscalizar o seu representante e garantir que sejam feitas políticas públicas que realmente visem o bem comum e, quando falamos do bem comum, realmente estamos falando de todos e não de uma pequena fatia da sociedade. O desenvolvimento deste trabalho está baseado na afirmação de que a participação popular é um instrumento eficaz a ser utilizado para buscar melhorias nas políticas públicas municipais.

Palavras-chave: participação popular, democracia, gestão pública, agente público.

ABSTRACT

LIMA, Viviane de Almeida Aparecida. As emanated popular participation in municipal strategic planning Apiaí the biennium 2012-2013. 50 p. Monograph (Specialization in municipal public management). Federal Technological University of Paraná, Medianeira, 2013.

This paper studies the possibility of popular participation in the preparation and conduct of municipal policy. This is a brief reflection on the role of the citizen in the county and the action of the municipal political agent in the implementation of public policies, seeking a balance between these two sides of society. Exercise citizenship goes beyond being "forced" to vote. It is the duty of the citizen and his representative inspect and ensure that public policies that actually seek the common good and when we speak of the common good, we are really talking about everyone and not a little slice of society are made. The development of this work has been based on the assertion that popular participation is an effective tool to be used to seek improvements in municipal policy.

Keywords: popular participation, democracy, public management, public officer.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Art. – Artigo

COP – Conselho Orçamentário Participativo

CREAS – Centro de Referência Especializado

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Nº - Número

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PCMM – Plano Comunitário Municipal de Melhoramentos

PPA – Plano Plurianual

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

§ - Parágrafo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1. PROBLEMÁTICA	19
1.2. JUSTIFICATIVA	20
1.3. OBJETIVOS	21
1.3.1. Objetivo Geral	21
1.3.2. Objetivos Específicos.	21
1.4. DELIMITAÇÃO DO TEMA	22
2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	23
2.1. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL	25
2.2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL.....	26
2.3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	28
2.4. INSTRUMENTOS DA INCLUSÃO DO CIDADÃO COM O PODER PÚBLICO.....	31
2.5. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL.	32
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	36
3.1. TIPO DE ESTUDO	36
3.2. ELEMENTOS DE ESTUDO	36
3.3. INSTRUMENTO E PROCESSO DE COLETA DE DADOS.	37
3.4. TABULAÇÃO E ANÁLISE.....	41
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
APENDICE A.....	42
APENDICE B.....	43
APENDICE C.....	45
ANEXO 1.	47
REFERÊNCIAS	54

1. INTRODUÇÃO

Atualmente ganham relevo no mundo social e jurídico as discussões acerca da participação popular. Assunto delicado e quase que proibido até algumas décadas atrás. Na sociedade atual, encarar a participação popular como parte integrante da democracia já se torna, paulatinamente, algo natural. Se tem visto, nos dias atuais, manifestações populares em várias cidades.

Nesse contexto, este trabalho procura responder às indagações iniciais:

- Como emana a participação popular no Planejamento Estratégico Municipal em Apiaí?
- Qual a importância da participação popular para a efetivação de políticas públicas?

Isso porque, afinal de contas, é no Município que as pessoas vivem, trabalham, constituem família e também enfrentam as dificuldades sociais, cada região com sua necessidade em particular: transporte público deficitário, ensino público municipal aquém das necessidades, saúde pública precária, *déficit* habitacional e muitos outros problemas que existem no âmbito municipal e fazem parte da rotina de grande parte da população.

Como melhorar os resultados das políticas públicas? Como auditar e fiscalizar com maior eficiência a elaboração, condução e execução de políticas públicas? Como priorizar as ações?

Este trabalho parte do pressuposto de que a participação popular é de grande valia para atuação e priorização das políticas públicas. O modelo de gestão democrática das cidades deve ser efetivamente implantado e instrumentos de participação popular devem ser utilizados com frequência, para o atingimento das finalidades públicas e a implementação de políticas públicas mais eficazes.

Nestas circunstâncias o desenvolvimento do trabalho propõe ao cidadão formas diversas de participação popular no Planejamento Estratégico de um Município, como forma de garantir-lhe verdadeiro *status* de cidadão ativo, participativo e sabedor de seus direitos e deveres.

1.1. PROBLEMÁTICA

A sociedade passa por constantes mudanças, que envolvem dimensões físicas, intelectual, emocional, profissional, espiritual e social. Toda a estrutura social deve apontar para um futuro inovador e isso exige relevantes modificações no modo de vida da população.

Ao considerar, portanto, o processo de transformação econômica e política e o processo de redemocratização experimentado após a ditadura, a partir do ano de 1985, quando o povo brasileiro conquista o direito ao voto direto através do movimento popular que ficou conhecido como ‘Diretas já’, percebe-se um progressivo aumento da participação popular nos processos decisórios do país. Ainda que as mudanças pareçam lentas, os resultados obtidos indicam uma alteração substantiva na forma de compreender o papel da sociedade em relação à política, convergindo para que se programem ações redistributivas e cada vez mais voltadas para a justiça social.

Tendo por base tais premissas, este trabalho buscará demonstrar que a participação popular – tomando como referência o planejamento estratégico nas ações da administração de políticas públicas na cidade de Apiaí-SP entre o período de 2012-2013 –, indica uma nova configuração das relações entre Estado e sociedade, apontando para a consolidação do modelo de gestão pública que procura caminhar rumo à democracia participativa.

Abordar o planejamento estratégico como chave de inserção do cidadão na participação popular, não é uma escolha fácil. Além do aspecto objetivo, deverá ser abordado também o fato de procurar entender e identificar se os habitantes de Apiaí possuem conhecimento dos assuntos pertinentes ao seu município, inclusive, nas tomadas de decisão e das ações dos gestores. Mesmo sabendo que hoje existe no quesito quantitativo, um aumento das mais variadas formas de manifestações populares, que abarcam até mesmo as vivências dos munícipes em suas comunidades.

A proposta da participação popular desde o início do planejamento, execução, conclusão e acompanhamento, leva a considerar uma futura alteração do modelo de desenvolvimento urbano de modo a tornar a cidade acessível ao cidadão naquilo que lhe possibilita propiciar uma condição de vida compatível com o desenvolvimento econômico do país.

1.2. JUSTIFICATIVA

Quantas vezes, notadamente, ouve-se alguém dizer: “sou apolítico”; “não me meto neste negócio de política”; “não gosto de política” ou “eles que se entendam”? É importante que todos ajam de forma politicamente correta e possa expressar livremente a sua vontade. Só assim, é possível fazer valer os direitos que lhes assistem como cidadãos. O voto, por exemplo, é apenas uma das formas de exercer a cidadania. A política diz respeito à vida coletiva da sociedade, ao convívio social. Quem não gosta de viver bem e com qualidade? Portanto exercer a cidadania significa tomar parte, fazer parte da sociedade. A participação traz consigo a garantia de direitos e deveres para todos. A cidadania é um vínculo que une as pessoas, o Estado e a sociedade.

Provavelmente a frase de Rousseau (Ec. Pol., ed. cit., p. 294) “todo poder emana do povo e para o povo”, não seja conhecida por muitos.

No entanto, esta citação deu origem às palavras usadas pelo legislador na (Constituição Federal Brasileira de 1988, p.5) ao gizar no artigo 1º, parágrafo único, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

O que estimula o cidadão a querer lutar por seus ideais é a certeza de que o poder realmente está em suas mãos. É possível até mesmo escolher um representante e são suas decisões que farão valer o mandato que confere a quem elegeu. Diante disso, o que será possível fazer em prol da comunidade, cidade, Estado e país? Um lugar totalmente progressivo e com a sociedade econômica mais evolutiva.

A Constituição Federal de 1988, no *caput*, do Artigo 5º, reza que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]

A Carta Magna brasileira de 1988 é considerada como constituição cidadã e humanizada, pois contou, quando de sua elaboração, com a preocupação em garantir em seu corpo de lei, os direitos humanos e coletivos, devolvendo direitos políticos ao cidadão, e conferindo-lhe direitos básicos como a saúde, renda e educação. Além disso, ela foi elaborada

sobre forte influência da sociedade civil, por isso a participação da comunidade é considerada importante na definição das políticas públicas.

Apesar do *status* igualitário garantido pela Constituição Federal de 1988, a sociedade é riquíssima em seus mais variados aspectos, sejam eles, culturais, crenças, raças, etc. Com isso, cada região e/ou localidade passa a conviver com realidades diferentes, de acordo com as características específicas de cada sociedade e/ou comunidade. Daí a importância da participação ativa da sociedade no planejamento orçamentário e das políticas públicas como um todo. Esta serve como norte ao gestor público para o estabelecimento de prioridades nas ações planejadas.

Tão importante quanto fiscalizar os gastos a que se destina o dinheiro público é também a participação popular no momento em que se estabelece o projeto orçamentário e percorrer todas as etapas desde a sua criação até a execução.

Aqui se é impulsionado a conhecer mais sobre o Planejamento Estratégico do Município e como será possível fazer parte de sua concepção e execução como verdadeiros cidadãos, para garantir que as decisões sejam tomadas visando sempre o bem comum, pois dessa forma, cada um *de per si* será beneficiado como cidadão.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

O objetivo geral é o de:

- Compreender como ocorre a participação popular no processo de planejamento estratégico municipal.

1.3.2. Objetivos Específicos

Os objetivos específicos perseguidos pelo trabalho são:

- Descrever o formato de planejamento estratégico municipal no biênio de 2012 e 2013.

- Descrever as ferramentas disponibilizadas pelo município de Apiaí para a participação popular no processo de participação estratégico.

1.4. DELIMITAÇÃO DO TEMA

A parte teórica deste trabalho foi construída através de pesquisas bibliográficas em obras de autores consagrados e que debatem acerca do tema da participação popular nos rumos decisórios do País, Estados e Municípios brasileiros.

Metodologicamente, ainda, foram colhidos, analisados e sintetizados os dados extraídos de fontes documentais existentes na Prefeitura do município de Apiaí, Estado de São Paulo.

Levando em consideração os dados coletados junto à Prefeitura e Câmara Municipal no biênio de 2012-2013 e ainda, com representantes das Associações de Bairros, na forma de entrevistas, o fim precípua é o de proceder a um levantamento fidedigno acerca da participação popular no planejamento estratégico municipal.

2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A fim de facilitar a compreensão este tópico se inicia com a conceituação do que vem a ser Planejamento Estratégico.

Vários autores definem planejamento estratégico, em geral de forma similar, relacionando-o com ordenação de ideias, conhecimento de pontos fortes e fracos, bem como, seus objetivos e metas.

Fischmann e Almeida (2009, p. 35) definem planejamento estratégico como sendo uma “técnica administrativa que utiliza a análise do ambiente para definir a direção que deve ser seguida pela empresa, de forma a fortalecer seus pontos fortes, diminuindo os riscos, com ações de longo prazo”.

Ansofff e McDonnell (1993, p. 5) também se preocupam com a visão de longo prazo, definindo planejamento estratégico como a “análise estratégica detalhada, voltada para o desempenho futuro da organização”.

Tiffany e Peterson (1998) comentam que o planejamento estratégico é uma ferramenta de gestão que analisa o ambiente e o futuro, permitindo que a empresa aproveite oportunidades.

Percebe-se, portanto, entre os autores consultados, uma correlação do planejamento estratégico com o ambiente e o futuro, análises essenciais para o desenvolvimento das empresas tanto públicas quanto privadas, ainda mais, em se considerando o contexto social e político atual que são dinâmicos e globalizados.

Ansofff (1991, p. 90) relaciona planejamento estratégico com uma visão antecipada e sistemática que proporciona um maior desempenho financeiro em comparação com decisões adaptativas. Cita, inclusive, que é uma ferramenta de gestão essencial para as mudanças ambientais.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 3) destacam que “planejamento estratégico é um processo formal que tem como intenção principal a formalização das estratégias, voltado ao planejamento de ações e ao controle de desempenho”.

Importante comentar o relacionamento entre planejamento e formalização do modo como descrito por Mintzberg (2004, p. 2). O autor considera o planejamento como objetivo e abrangente e cita que a ênfase na formalização é o que diferencia o planejamento de outros processos, de forma a obter um sistema de decisões. Destaca a importância do pensamento estratégico e a reflexão de que a formalização deve ser vista como um facilitador e não como controle. E como facilitador, o planejamento estratégico deve proporcionar maior foco, ordenar dados, programar e estabelecer cronogramas.

Vale ressaltar que, o planejamento estratégico é uma técnica utilizada pela maior parte das grandes empresas e é tema de muitos artigos acadêmicos, conforme citam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 67), demonstrando a sua importância acadêmica e prática.

Na pesquisa de Rigby (2009, p. 35), que engloba empresas de diversos países, o planejamento estratégico aparece como a segunda ferramenta mais utilizada e a que possui maior índice de satisfação, principalmente quando se analisa apenas as empresas da América Latina. Para estas, o planejamento é a técnica que tem maior destaque

O planejamento estratégico e os demais planejamentos municipais (planejamento plurianual e plano diretor) constituem ferramentas indispensáveis para a gestão das prefeituras e dos municípios. Principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nas prefeituras e municípios, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pela pressão dos munícipes, dos gestores locais e dos demais interessados na cidade (atores sociais ou *stakeholders*). A Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal também devem ser consideradas nesse projeto, onde os anseios dos cidadãos ou munícipes devem ser respeitados, partilhados e compartilhados.

Segundo Almeida (2001, p. 12) o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico abrange quatro atividades: análise do aspecto interno, análise do ambiente, comparação da missão com o campo de atuação e o estabelecimento da estratégia vigente. Para nortear essas quatro atividades, é necessário que seja primeiramente discutido qual é a missão e/ou vocação da entidade. As quatro atividades poderão ser desenvolvidas em qualquer ordem e servirão para estabelecer a estratégia.

Na análise dos aspectos internos são identificados inicialmente, os fatores de sucesso, ou seja, os fatores cujo desenvolvimento será determinante e principalmente responsável para que uma entidade se sobressaia em relação a outras entidades. Saber os fatores de sucesso é

importante para compará-los com outras entidades e, a partir de então, mensurar os pontos fortes e fracos da entidade, possibilitando-lhe traçar estratégias para aproveitar os pontos fortes e reduzir os pontos fracos.

A análise do ambiente é geralmente a etapa mais importante do planejamento estratégico, pois é quando as entidades são levadas a alcançar a eficácia pela descoberta de oportunidades e ameaças. O ambiente é tudo aquilo que influencia o seu desempenho sem que ela pouco ou nada possa fazer para mudar tais fatores ou variáveis.

Dentro do processo de estruturar a análise ambiental, deve-se, inicialmente, entender seus vários segmentos, que têm características e formas de análise diferentes. A comparação da missão com o campo de atuação, serve para verificar se a entidade não está atuando em algo que não lhe diz respeito ou está deixando de atuar em algo que deveria.

Para que não aconteça uma descontinuidade, é necessário que se conheça qual é a estratégia que a entidade vem seguindo, para que procure, sempre que possível, não mudar radicalmente de direção, pois tal ingerência poderá implicar prejuízos para a entidade.

2.1. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

A discussão sobre o planejamento estratégico governamental (PEG) como instrumento utilizado na transformação do "Estado Herdado" em "Estado Necessário" passa, antes de tudo, pela reflexão sobre o ato de planejar. Deste modo, se relaciona o Planejamento Estratégico Governamental com a realidade da administração pública brasileira.

Há desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior que não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, mas sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, "retrógrado") que condiciona a administração estatal a certo modo de operação. É que um desnível desse tipo não pode ser superado por meio de uma reforma administrativa. Ele demanda uma "reforma" das estruturas daquele ambiente que provoca a contradição entre a administração e sua capacidade de desempenho.

Segundo Dagnino (2009, p. 65):

É bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [...]

fixa a administração estatal em um certo modo de operação [...]teria de ocorrer, no plano interno, (citar o autor) dos integrantes do aparelho de Estado (burocratas), a neutralização dos contrários ao atendimento daquelas demandas e a capacitação e empoderamento daqueles a favor. E, no plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento e etc. Que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar.

Torna-se necessária então, a criação de outros arranjos que tragam engatilhada a mudança por meio da adoção de metodologias de trabalho – entre as quais se pode ressaltar a do PEG – que permitem maior racionalidade, transparência no âmbito interno e no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

As características do “Estado Herdado” fazem com que as demandas socioeconômicas da população sejam resolvidas mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas e com a adoção de ferramentas como as propostas pelo PEG, por exemplo.

Deste modo, os recursos fluíam por meio de uma complexa rede de influencias e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros “ismos” desencadeados no ambiente, os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas urbanas e aos “currais” eleitorais no interior do País.

2.2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

A prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar.

Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesses aspectos, planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a sua qualidade ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

Motta *apud* Vergara e Corrêa (2004) entende que o planejamento estratégico municipal lida com as interfaces da organização municipal e o seu ambiente, uma vez que, a reflexão estratégica obriga administradores e outros participantes do processo a pensar e repensar a comunidade a partir de suas funções internas.

Nesse contexto, questionam as próprias possibilidades, seus pontos fortes e fracos, repensa o futuro, vislumbram alternativas e optam por novos pontos de chegada. Ao escolherem novos caminhos, decidem sobre meios ou estratégias coletivas para que suas metas sejam alcançadas. Essas estratégias se associam a novos objetivos ou ações específicas e a novas formas de relacionamento e de conquista de harmonia no trabalho.

Segundo Kotler *et al* (1994) *apud* Júnior *et al* (2003, p. 2):

[...] o planejamento estratégico de cidades com a ajuda de cenários objetivam identificar: quais são os principais competidores da cidade; as vantagens e desvantagens competitivas da cidade, as ameaças e oportunidades que o ambiente nacional e internacional oferecem; as estratégias e projetos de longo prazo para atingir o modelo desejado de cidade. (JÚNIOR *et al*, 2003, p. 2)

E Pfeiffer (2000) leciona que, a fim de que o planejamento estratégico possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, deverá haver algumas condições prévias favoráveis. Além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privada. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum.

Os planejamentos municipais envolvem múltiplas modalidades e requerem suas integrações para facilitar a gestão municipal e contribuir com a qualidade de vida dos munícipes. Portanto, podem contemplar os seguintes componentes: planejamento estratégico, planejamento plurianual e plano diretor.

O planejamento plurianual é exigido pela Constituição Federal de 1988 (artigo 165) que estabelece o sistema orçamentário federal é regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é de periodicidade quadrienal, avançando um ano do próximo governo. O PPA é um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Dele se derivam a LDO e a

LOA. A LDO é de periodicidade anual e estabelece um conjunto de instruções em termos de normas de forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. A LOA é de periodicidade anual. Proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO. A LOA é uma lei de natureza especial em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida.

O plano diretor municipal também pode ser chamado de plano diretor de cidades ou planejamento urbano. Os municípios brasileiros passam e passarão por mudanças profundas que poderão garantir um futuro de desenvolvimento equilibrado. Também poderão universalizar o direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os seus munícipes. Para tanto, os municípios têm de contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano, que são indispensáveis para que possam manter e expandirem-se adequada e democraticamente.

Entretanto, para que isso seja possível, os cidadãos também terão que enfrentar um grande desafio, o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Juntos, gestão urbana, gestão municipal e os munícipes podem utilizar os potenciais e limites do seu meio físico, as potencialidades abertas pela existência de redes de transporte e logística em seus territórios de forma que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e gastos econômicos estratosféricos ou inviáveis.

Planejar o futuro do município, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que o compõem, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos rumo a um projeto que inclua todos, é o desafio do Estatuto das Cidades.

2.3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A participação popular se caracteriza pela existência de instrumentos que permitam a qualquer pessoa – ou cidadão, em alguns casos – influir, controlar ou fiscalizar a atividade estatal, especialmente na atividade desenvolvida pela Administração Pública – que, aliás, é o foco deste estudo – em âmbito federal, distrital, estadual e municipal (MEDAUAR 2009; PEREZ, 2004).

Viegas, em artigo sobre a participação popular e a cidadania, afirma que “[...] a participação popular visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil, para que, juntos, possam atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população” (VIEGAS, 2002, p. 3).

Para fins desse estudo a participação popular será dividida em dois grandes grupos: o primeiro grupo será nomeado de ‘Instrumentos de Controle e Fiscalização’ e o segundo grupo será chamado de ‘Instrumentos de Participação’.

No tocante às formas de controle e fiscalização, Pietro (2005, p. 636) explica que:

A finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; [...] Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Todavia a noção apresentada pela doutrinadora sobre controle popular é contestada por alguns no tocante à possibilidade de defesa de interesses individuais. Para muitos juristas, a defesa de interesses individuais não pode ser considerada controle popular, mas apenas e simplesmente um mecanismo de defesa do particular contra ilegalidades e abusos do Estado. (MEDAUAR, 2009; MENCIO, 2007; PEREZ, 2004).

Seguindo esse pressuposto de que as formas de controle popular não abrangem os meios de defesa individuais, fazem parte desse grupo as medidas como o mandado de segurança coletivo, a ação popular, o direito de petição, as denúncias em órgãos corretores e em ouvidorias e, no Estado de São Paulo, existem ainda os instrumentos previstos pela Lei Estadual nº 10.177/98, como o pedido de informações e a anulação de ato administrativo.

Especialmente no tocante aos mecanismos de participação, a característica fundamental é que permitem ao povo parcela de responsabilidade nas tomadas de decisões estatais, como acontece nos casos de orçamento participativo, conselhos deliberativos com representação popular, audiências públicas, entre outras formas possíveis. Em tempo, cumpre esclarecer que para este trabalho, os conselhos e as audiências públicas formam o pilar de sustentação de toda a fundamentação apresentada.

Siroque esclareceu a diferença entre o controle social e a participação popular, ao pontuar que:

O controle social e a participação popular são irmãos siameses. Entretanto, o controle social é distinto da participação popular. Esta ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração; é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode concretizar-se em dois momentos: 1) análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação dessas normas ao caso concreto. (SIROQUE, 2005, p. 112).

E o mesmo autor prossegue afirmando que: “a participação popular é a partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal.” (SIROQUE, 2005, p.112).

A partir dessa formulação exposta acima, Mencioni (2007, p.73) conclui que:

[...] é justamente esse o sentido da democracia participativa, já explicado anteriormente, que obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma negociada com os particulares (individual ou coletivamente), constituindo, de forma compartilhada, a vontade estatal.

Importante citar ainda o pensamento de Antonio Carlos Flores de Moraes, que afirma o seguinte “a partir do momento em que opinião pública for o fundamento da atuação dos governantes, a soberania popular será considerada princípio básico de governo.” (MORAES, 2007, p. 168).

Em que pese a restrição que se faz ao termo ‘opinião pública’, não é possível negar que é indispensável aos governantes municipais conhecer as reais necessidades do povo antes da tomada das decisões.

Diante de tudo o que foi apresentado, fica a nítida impressão de que a participação popular é princípio que se coaduna perfeitamente ao conceito e aos objetivos da democracia participativa, sendo que a utilização desses mecanismos pelos particulares pode conduzir a resultados sociais extremamente mais vantajosos ao interesse público e adequados à realidade social.

Com o advento do Estatuto da Cidade, a participação popular, já consagrada como princípio da democracia participativa, passa a ter expressa previsão legal e aplicabilidade definida especialmente para a esfera dos Municípios, como previsto pelo artigo 2º da Lei

10.257/014. Mais do que isso, a participação popular passa a ser uma das diretrizes obrigatórias para os Municípios, que devem instituir com eficiência e com eficácia a participação popular no âmbito municipal. (MUKAI, 2008).

Para Viegas (2002, p.2):

O campo mais propício para a efetiva participação popular é a gestão municipal. Todavia poucos são os municípios que desenvolvem a participação no sentido da radicalidade democrática, exercida concretamente através da participação popular na administração pública. A participação popular é um importante instrumento para o aprofundamento da democracia que, a partir da descentralização, faz com que haja maior dinâmica na participação, principalmente no âmbito local.

Mencio faz a seguinte colocação “o povo recebe a incumbência nesse processo de repartir, partilhar, colaborar na atuação do administrador no exercício da função administrativa” (MENCIO, 2007, p. 91).

Em outras palavras, o Administrador Municipal, para atuar democraticamente na gestão da cidade, precisará conhecer melhor a vontade popular e a população precisará expressar suas necessidades.

Na verdade, é importante frisar que, essa mudança de paradigma na atuação dos governos Municipais, exige esforços tanto do poder público quando da população para compreender e atuar sob um modelo de gestão democrática. E que, apesar de ser lógica e vir de encontro à democracia participativa, pode ser um processo lento e bastante doloroso, pois tanto agentes políticos quanto a população precisam aprender a trabalhar em conjunto e a unir esforços para o atingimento de finalidades públicas. A gestão democrática das cidades é decorrência natural da própria Constituição Federal, que privilegia a participação popular, mas, mesmo assim, encontra grandes entraves práticos em sua aplicabilidade.

2.4. INSTRUMENTOS DA INCLUSÃO DO CIDADÃO COM O PODER PÚBLICO

A participação pode se dar diretamente, por meio da chamada democracia direta, coma utilização de instrumentos expressos no nosso ordenamento jurídico.

De acordo com o artigo 14 da Constituição Federal, as formas de manifestação da soberania popular são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Tais instrumentos são mecanismos de democracia que, de forma direta (o plebiscito e referendo) onde o povo opina

acerca de determinada matéria, ou de forma indireta (iniciativa popular) onde tal poder é exercido pela Câmara dos Deputados (artigo 14, III), Assembleia Legislativa (artigo 27, § 4º) e Câmara dos Vereadores (artigo 29, XIII).

O **plebiscito** consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade, com efeito vinculante para as autoridades públicas atingidas.

O “**referendum**” importa na participação do povo, mediante voto, mas com o fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental. Sua decisão tem eficácia vinculativa, não podendo ser desrespeitada pelo administrador.

Já a **iniciativa popular** é um procedimento que consiste no desencadeamento do processo litigante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei por certo número de eleitores. Sendo também, um ato vinculado para com o projeto apresentado.

A **audiência pública** (artigo 58, II da Constituição federal de 1988) é outro importante mecanismo de participação da coletividade na administração pública, que visa cumprir o princípio da legalidade, da Transparência da administração e de lealdade na conduta administrativa. Tal instrumento já se faz presente em várias legislações infraconstitucionais. Um exemplo a ser citado é o da Lei nº 10.157/00, conhecida como “Estatuto das Cidades”. Esta assevera que a gestão orçamentária participativa (artigo 43), é um instrumento de planejamento municipal que assegura a realização de audiência pública como condição obrigatória para que seja aprovado pela Câmara Municipal.

O **orçamento participativo** é um instrumento que exerce nova metodologia de gestão pública, fincada na organização democrática de participação popular, que busca a eficácia no uso de recursos públicos e busca assegurar o controle social de receitas e despesas, com o apoio em discussões públicas sobre as prioridades administrativas.

2.5. INSTRUMENTOS DA INCLUSÃO DO CIDADÃO COM O PODER PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE APIAÍ.

No Município de Apiaí, as formas de inserção do munícipe são: Orçamento Participativo, Iniciativa Popular e audiências Públicas. Estas procuram incutir no cidadão a

ideia de que sua opinião tem validade para o enfrentamento conjunto das questões públicas do município.

Acerca da realização de audiência pública, o então secretário municipal, Sr. Mauro Celi Freitas, abordou a importância de que a população se informe acerca da disponibilidade do orçamento público.

Afirma o Secretário Municipal que “o objetivo da audiência é mostrar ao público e aos servidores municipais, os recursos que estarão disponíveis em 2013 para cada pasta, a fim de que cada cidadão tenha conhecimento e ciência das rendas e dos gastos municipais. Outro ponto importante é a prestação de contas para cada munícipe, sempre com transparência e respeito ao cidadão”.

E o Secretário da Saúde de Apiaí, Dr. Marcelo Cavaletti:

A audiência pública realizada no ano de 2012 permitiu uma avaliação no setor da Saúde a partir da total transparência de gastos no período de maio a agosto de 2012. Os dados permitem uma avaliação da qualidade no atendimento aos pacientes, assim como melhorias que podem ser adequadas para melhorar os serviços da saúde e tem como objetivo principal mostrar os gastos e total de atendimentos com total transparência junto à população.

A audiência pública contou ainda com a participação do secretário municipal de Finanças, Adilson Avelar que detalhou os trâmites financeiros dos gastos da Secretaria de Saúde previstos para o ano de 2013. Afirma que “os dados financeiros expostos foram de vital importância para que todos tenham a real percepção dos gastos da Prefeitura de Apiaí no setor da saúde, sempre visando o bem-estar dos munícipes”.

2.6. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL.

É possível afirmar que a participação popular e o controle social são conquistas recentes. Com o fim do Regime Militar e a redemocratização do País os espaços de diálogo entre o Estado e o cidadão foram ampliados. Como já explanado, a própria Constituição Federal de 1988 foi elaborada mediante forte influência popular. Uma sociedade participativa é aquela que não se contenta com o direito de voto e representação apenas em períodos eleitorais.

No texto “O Mapa da Viagem” introdução do livro “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, o autor associa a popularidade da cidadania à construção da democracia no Brasil. Diante disso afirma que “uma das marcas desse esforço é a voga que assume a palavra cidadania. Políticos, jornalistas, intelectuais, líderes sindicais, dirigentes de associação, simples cidadãos, todos a adotaram” (CARVALHO, 2001, p. 7).

A sociedade participativa faz questão de estar presente nos processos de decisões para formular e dar a conhecer seu juízo em relação aos assuntos de seu interesse. O controle social pressupõe participação popular e, ainda, o exercício do poder estatal em cooperação e subsidiariedade, dando ênfase à consensualidade.

A cooperação entre Estado e sociedade se dá pela participação social. Esta poderá fazer com que a compreensão dos problemas e a formatação de soluções sejam efetivadas e voltadas para as verdadeiras razões da sua existência. Nesse sentido, observa-se que só coopera realmente, aquele grupo social que divide, na medida de suas possibilidades, o ônus da decisão, que oferece sua parcela de colaboração no processo de formação da decisão da administração pública.

O livro “O Contrato Social” publicado em 1762 pretende responder a seguinte questão: quais são as condições para o estabelecimento de uma República legítima? Para chegar ao âmago da questão Rousseau escreve:

A pessoa pública se forma pela união de todas as outras. Tomava antigamente o nome de cidade e hoje o de república ou de corpo político, o qual é chamado por seu membro de Estado, quando passivo, soberano quando ativo e, potencia quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, recebem eles, coletivamente, o nome de povo e, se chamam em particular cidadãos, enquanto partícipes da autoridade soberana e súditos enquanto submetidos às leis do Estado. (ROUSSEAU, 1762)

No modelo de Rousseau é muito claro que, quando se vota a soberania é perdida, em virtude da delegação do poder de fazer. Contudo, voltando os olhos aos dias atuais, o voto é apenas uma das formas de exercício da cidadania, e a participação do cidadão nas decisões do município ao qual pertence dá sentido ao nome dado por Rousseau no coletivo, é o Povo que se faz presente e se agiganta em seu poder de decisão.

Quanto mais a população entender como está organizada a política, a vida social e de que maneira poderá combinar e aliar forças com seus próprios vizinhos na vida institucional a fim de demandar determinados direitos, cada vez mais, se influenciará em participar da

educação e da cultura que são cruciais na vida cidadã. Em contrapartida, se conscientizará de que, onde há direitos há também deveres. Um cidadão não vive só de direitos, mas também, deverá cumprir seus deveres. Tudo isso indica a complexidade do problema. E o enfrentamento dessa complexidade é de crucial importância para qualquer administrador ou gestor.

Carvalho (2001, p. 13) fala em sua obra da complexidade da cidadania, “é complexa e historicamente definida”, por isso havendo cooperação, é possível pleitear, com a ajuda da sociedade, uma conduta a ser implementada pelo Estado, seja pela intervenção ativa deste, seja por meio da apresentação de sugestões e propostas, ou pela verificação dos requisitos relacionados ao adequado atendimento do interesse público.

“[...] Tudo isso indica a complexidade do problema. O enfrentamento dessa complexidade pode ajudar a identificar melhor as pedras no caminho da construção democrática. Não ofereço receita da cidadania. Também não escrevo para especialistas. Faço convite a todos os que se preocupam com a democracia para uma viagem pelos caminhos tortuosos que a cidadania tem seguido no Brasil. Seguindo-lhe o percurso, o eventual companheiro ou companheira de jornada poderá desenvolver visão própria do problema. Ao fazê-lo estará exercendo sua cidadania.” (CARVALHO, 2001, p. 13).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. TIPO DE ESTUDO

Segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 171) as pesquisas exploratórias:

[...] são investigações de pesquisa cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa, ou modificar e clarificar conceitos.

Esse ensinamento inspirou a escolha da natureza metodológica a ser adotada. Assim, esse trabalho tem cunho qualitativo eis que, construído através da abordagem exploratória-descritiva e com fundamento nos dados teóricos coletados em obras literários de diversos autores como, por exemplo, nas obras de Almeida (2001), Carvalho (2001), Berlofffa (2004), Bonavides (2006), Bucci (2006), Dallari (2009), Ferreira (2010), entre outros.

Também, foram construídas e postas em prática pesquisas em fontes documentais pertencentes ao acervo da Prefeitura Municipal de Apiaí. Os dados coletados foram compilados e analisados com o fito de se saber acerca dos critérios adotados para o planejamento estratégico elaborado pelo Município na construção de suas políticas públicas e em como emana a participação popular no processo.

3.2. ELEMENTOS DE ESTUDO

Os elementos de estudo então, ganharam a composição extraída do referencial teórico de livros, artigos, revistas. Bem assim, foram coletados dados através de pesquisa de campo. Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram as entrevistas com líderes do poder legislativo em Apiaí, presidentes de associações de bairros ou líderes de comunidade, a fim de se saber as opiniões dos moradores da cidade acerca do planejamento estratégico municipal.

3.3. CRITÉRIOS E AVALIAÇÕES

Em primeiro momento, efetuou-se a pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica do trabalho. Posteriormente, já de posse das ideias principais dos autores acerca do planejamento estratégico para as políticas públicas e o peso da participação popular para sua convalidação, foi realizada a pesquisa de campo com levantamento de dados por meio de entrevistas com líderes de associações de Bairro, cidadãos comuns e o presidente da Câmara Municipal de Apiaí, a fim de analisar o ponto de vista do munícipe e do seu representante.

Ao todo foram 4 (quatro) os entrevistados. Para tanto, foram escolhidos dois bairros e conseqüentemente um representante de cada bairro que aceitou participar desta pesquisa.

No âmbito deste trabalho os bairros escolhidos foram nomeados como: Bairro A e Bairro B. A escolha foi feita de forma aleatória, e ainda, por aparecerem com frequência nas redes sociais e imprensa local que destacam seus problemas locais.

Já os entrevistados, foram chamados de entrevistado 1 (Presidente da Câmara Municipal de Apiaí), entrevistado 2 (Presidente do Bairro A), entrevistado 3 e entrevistado 4 (Cidadãos Comuns). Cada um dos 4 escolhidos responderam a 5 perguntas pertinentes ao tema em debate neste trabalho.

3.4. INSTRUMENTO E PROCESSO DE COLETA DE DADOS.

Quadro 1- Plano de estratégia na coleta de dados.

	PROCESSAMENTO DE COLETA DE DADOS	PODER PUBLICO E SUA VISÃO	COMUNIDADE E SUA VISÃO	AÇÕES/RESULTADOS ESPERADOS- OBJETIVOS ESPECÍFICOS
ATIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Captura de dados; • Definições de dados; • Transcrição de dados; • Modelagem de dados coletados; 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista com representante da câmara municipal; • Entrevista com líderes das comunidades, bem como, presidentes das associações de bairro; 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista com moradores do município; • Entrevista com líderes de ong's e institutos e não governamentais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Confrontar opiniões e obter resultados esperados; • Através das entrevistas obter resultados positivos descritos nos objetivos específicos;
VALORES	<ul style="list-style-type: none"> • Precisão • Eficiência • Conhecimento 	Manter por meio de um termo a confidencialidade e sigilo dos dados da entrevista.	Manter a confidencialidade e sigilo dos dados da entrevista.	Inovação Aprendizagem Confiança Conscientização
VISÃO OBJETIVA	“Uma vez que temos dados, podemos analisá-los”.	Buscando a informação certa.	Buscando a eficiência em opiniões diversas.	“Levando a informação certa, para pessoa certa”

Fonte: autoria da própria pesquisadora

Quadro 1.2- Roteiro de Perguntas para Entrevista.

Objetivo	Público	Questões
<p>a. Descrever o formato de planejamento estratégico municipal entre o ano de 2012 e 2013.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os gestores da área pública. • Secretaria de planejamento. • Gestores do município. • Prefeito • Vereadores • Gestores • Secretaria de planejamento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O poder público está sendo transparente nos planejamento realizados pelo município? 2. A participação popular tem sido utilizado como poder de decisão do poder público no município? 3. Quais as formas que o poder público tem mostrado ao munícipe suas decisões? Estas decisões tem sido de acordo com o orçamento público municipal? 4. Como o planejamento estratégico municipal tem usado a participação popular? 5. O que tem sido feito para incentivar o cidadão no quesito participação popular? 6. Quais as etapas do planejamento estratégico do município em que o munícipe se faz necessário? 7. Quais as ferramentas necessárias para o planejamento estratégico para que o cidadão tenha conhecimento? Quais os tipos de contribuições que você gestor está transparecendo ao cidadão?

<p>a. Descrever as ferramentas disponibilizadas pelo município de Apiaí para a participação popular no processo de participação estratégico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito • Vereadores • Gestores • Secretaria de planejamento • Todos os habitantes do município de Apiaí e demais localidades • Ong's • Líderes de comunidades • Secretaria de planejamento do município. • Câmara municipal de Apiaí. • Prefeitura Municipal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como o planejamento estratégico municipal tem usado a participação popular? 2. Quais os resultados esperados a partir desta disponibilidade do poder público na tomada de decisões? 3. O poder público tem incentivado o cidadão a participar juntamente com os legislativo? 4. O que falta para o cidadão participar mais constantemente? 5. O seu bairro tem um associação de moradores? Você conhece as atividades desta associação e participa das decisões de sua comunidade? 6. Você acha que as decisões tomadas pelo seu município estão sendo repassadas ao cidadão? 7. Você tem conhecimento das decisões tomadas pelo seu município? 8. Você tem participação ativa nas decisões que seu município efetua? 9. Você possui o habito de ir a reuniões, assembleias e convocações feitas pelos gestores públicos de sua cidade ? 10. O se faz necessário para que possa haver um maior contato entre poder publico e cidadão? 11. Você tem participação ativa nas decisões que seu município efetua? 12. Você possui o habito de ir a reuniões, assembleias e convocações feitas pelos gestores públicos de sua cidade?
--	---	---

		<p>13. O que se faz necessário para que possa haver um maior contato entre poder público e cidadão?</p> <p>14. Você tem conhecimento das decisões tomadas pelo seu município?</p>
--	--	---

Fonte: autoria da própria pesquisadora

3.5. TABULAÇÃO E ANÁLISE

As análises dos dados foram desenvolvidas com base nas respostas coletadas na entrevista presencial, com transcrição e uso posterior no programa Word 2007. Para cada 10 minutos de entrevista calculou-se um tempo de 1 (uma) hora de transcrição.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, surge uma indagação: a que ou a quem se pode atribuir a falta de interesse da sociedade em participar da gestão pública e seu Planejamento Estratégico? Empiricamente, a resposta se direciona para vários fatores, mas é possível se alocar no fato da prática ser incipiente e ao nível cultural da população. Isso porque, a maioria dos municípios está acostumada a eleger seus representantes e, transcorrido o pleito, entra numa zona de conforto, na qual é mais fácil esperar acontecer, do que contribuir para ocorrer.

A fim de vencer esta barreira histórica é que se promulgou a Constituição Federal de 1988, que abarcou a democracia representativa com elementos da democracia participativa (Conselhos Municipais de Planejamento e o Orçamento Participativo - Lei Municipal de Apiaí nº 124/06), a fim de possibilitar e incentivar, cada vez mais, a introdução da participação popular na gestão pública.

Como exposto, o Conselho Municipal de Planejamento e o Orçamento Participativo constituem importantes instituições ao Estado Democrático de Direito, na medida em que, efetivamente, se apresentam como instrumentos da democracia participativa, através do qual o povo fica mais próximo da gestão pública municipal.

Por outro lado, corre-se o risco do Conselho Municipal de Planejamento se tornar um mero ratificador das decisões do Executivo Municipal, devendo-se ponderar que embora recebam recursos públicos, não são governo, nem sociedade privada, mas espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas. Enquanto que o Orçamento Participativo pode passar a existir apenas legal e formalmente.

Conforme inicialmente proposto, se pode concluir que no município de Apiaí - SP, a participação popular na formulação de políticas públicas como ferramenta o planejamento estratégico, de modo geral, é positivo. Porém, se faz necessária a conscientização, tanto dos órgãos municipais quanto dos municípios que, todos os atores envolvidos precisam estar capacitados e motivados, para que os representantes possam com entusiasmo invocar a participação da comunidade e demonstrar sua importância. Isso porque, caso os integrantes não estejam conscientes do seu papel perante a sociedade, os efeitos esperados não acontecerão.

Assim, verifica-se substancial diferença entre os moradores, órgãos públicos e gestores. Há baixa atuação popular e representatividade na formulação de políticas públicas municipais. Apesar de o Conselho Municipal de Planejamento ser deliberativo é também efetivo e tem demonstrado sua atuação por meio de projetos em funcionamento e outros em vias de decisão pelo Executivo, os mecanismos para incentivo da população em participar da elaboração das políticas públicas não são eficientes.

Nesse sentido, por amostragem a pesquisa comprova que a participação popular é baixa, na medida em que não há ampla divulgação na mídia (seja impressa ou falada) da existência dos Órgãos Municipais e Conselhos de Planejamento Municipal, muito menos das datas de suas reuniões. Nem a página oficial do município na 'internet' tem a relação dos planejamentos municipais existentes com o respectivo endereço.

Toda instituição que envolve controle social e fiscalização dos atos do governo, como o caso do orçamento participativo e seu planejamento estratégico, depende fortemente da articulação da sociedade civil e na mesma medida de vontade política. O Orçamento Participativo permite o exercício da democracia com caráter notoriamente distributivo, porque tem a função de melhor equalizar os recursos públicos para as periferias, a fim de minimizar as diferenças sociais locais.

Mas a administração pública ainda não se definiu vários detalhes, tais como percentual destinado ao OP, Planejamento Municipal e Conselho de Orçamento Participativo, ou seja, o orçamento participativo ainda não é uma realidade no município, e quando isso ocorre, a participação popular é algo raro.

A aprovação da lei de Orçamento Participativo (Lei Municipal nº 134/06) e as demais normas que a disciplinam é um importante avanço na cidade de Apiaí-SP, constitui a sua pedra fundamental. No entanto, surge a dificuldade de fazê-lo funcionar, para tanto, é preciso percorrer ainda um árduo caminho, porque mobilizar pessoas depende de um fator no qual o País pouco investe: educação. E tal realidade, como não poderia deixar de ser, acaba por afetar municípios como Apiaí e demais regiões.

Se houve vontade política quando da normatização do Orçamento Participativo, caberá agora, à Municipalidade o trabalho de iniciar a educação dos cidadãos desde as escolas de ensino básico, caso contrário, todo o trabalho inicial corre o risco de se perder. Nesse sentido, a fim de buscar as reais causas do evento constatado, bem como encontrar soluções

para o problema da baixa participação popular no município de Apiaí, poderia ser proposto um novo trabalho, onde poderia envolver de maneira mais ampla com as associações de bairros, dentre outras organizações civis sem fins lucrativos.

Um dos passos tomados, no início do ano de 2012, consubstanciado na união e integração participativa dos munícipes de Apiaí a fim de que fossem inteirados dos problemas enfrentados pelo Executivo Municipal e seus administradores públicos, foi dado pelo próprio Prefeito que, junto com os moradores, buscou nortes para a solução dos percalços.

Outro tema a ser trabalhado poderia ser elencar quais as formas de promover a educação e o incentivo da sociedade civil em participar da elaboração das políticas públicas municipais, bem como verificar o impacto dessa participação para a comunidade. É fato que toda instituição, conselho ou movimento, para obter êxito depende do grau de comprometimento de seus integrantes, ou seja, do povo. Não basta existir, tem que ser atuante, não é suficiente cumprir exigências legais, tais como a realização de assembleias, como mera formalidade, mas é necessário ouvir as necessidades e anseios populares e levá-los ao gestor, e este por sua vez absorvê-los, para efetivamente cumprir o papel democrático, e, paulatinamente, diminuir as desigualdades sociais.

De todo o exposto, ou seja, com base nos relatos dos representantes das secretarias municipais de planejamento municipal, bem como de funcionários que têm contato com a implantação do orçamento participativo, foi possível concluir, de maneira geral que a participação popular no município é sem dúvida algo muito raro, na medida em que todos os entrevistados foram unânimes quanto ao baixo comprometimento das pessoas nas causas públicas, ou, da falta de pessoas para continuar a gestão das instituições. E mais, os cidadãos só procuram os órgãos públicos, de forma isolada e apenas para reclamar – e, por vezes, de problemas pessoais – que pouco ou nada dizem respeito com a organização das políticas públicas municipais. Os munícipes, não participam, não oferecem sugestões e nem fiscalizam as ações políticas e orçamentárias do Executivo Municipal.

Um dos entrevistados, disse a seguinte e conhecida frase: “as pessoas não sabem o poder que unidas têm, porque se soubessem, os conselhos teriam força deliberativa, o orçamento participativo estaria ativo, e as necessidades dos bairros da periferia estariam inseridas no orçamento do ano vindouro”.

Portanto, não basta o país estar sob a égide do Estado Democrático de Direito, é preciso que a sociedade civil entenda e usufrua de seus mecanismos participativos, em busca de uma sociedade livre, justa e solidária, como almejada pelo ordenamento jurídico brasileiro e por todos os cidadãos.

APENDICE A

ENTREVISTADO 1

PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL APIAÍ/SP

PROFISSÃO: PROFESSOR

PERGUNTAS

- 1. O poder público está sendo transparente nos planejamentos realizados pelo município?**
- 2. A participação popular tem sido utilizada como poder de decisão do poder público no município?**
- 3. De quais formas que o poder público tem mostrado ao munícipe suas decisões? Estas decisões estão de acordo com o orçamento público municipal?**
- 4. Como o planejamento estratégico municipal tem usado a participação popular?**
- 5. Quais os resultados esperados a partir desta disponibilidade do poder público na tomada de decisões?**
- 6. O poder público tem incentivado o cidadão a participar juntamente com o Legislativo?**
- 7. O que falta para o cidadão participar mais constantemente?**

RESPOSTAS

1. Os mecanismos legais de transparência há em todas as esferas, porém, aqui na Câmara de Apiaí criei uma Comissão de transparência composta por entidades que acompanham periodicamente todas nossas ações, contudo, em âmbito geral tenho críticas quanto ao modelo oficial adotado, pois, preconiza uma linguagem de difícil compreensão.

2. Quanto à participação popular na tomada de decisões, esta prevista na Lei Orgânica e Regimento Interno formas de participação, mas pouca utilizada assim, como na Assembleia legislativa de São Paulo e Congresso Nacional.

3. Incentivamos a participação, contudo não entendi claramente qual participação você se refere se for quanto à elaboração de Leis isto

não ocorre, pois, até hoje nunca foi usada uma audiência pública para debater uma lei com exceção do PPA, LOA e LDO, farei audiência para debater alguns projetos que estou preparando, acredito ser a primeira vez.

4. O planejamento estratégico a nível municipal é o PPA e tem feito audiências públicas que permite a participação popular, com determina a legislação.

5. Quanto a maior participação vejo que falta vontade do poder público em todas as esferas, porém, no que tange o legislativo em geral é um voto de confiança. Logo cidadão acredita ter votado corretamente e que o mandatário toma as decisões acertadas, bom é uma questão cultural que entraremos noutro campo e acredito que não é este o espaço para tal.

APENDICE B

ENTREVISTADO 2

PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DO BAIRRO A

PROFISSÃO: APOSENTADA

1-Você tem conhecimento das decisões tomadas pelo seu município?

Estou como presidente da associação já faz 5 anos. Temos parte de algumas coisas que ocorrem em nosso bairro. Algumas a gente fica sabendo através do jornal ou pelo próprio povo mesmo. Mas raramente participamos nestas decisões. Sou também coordenadora da pastoral familiar e posso dizer que temos ajudado o município e as pessoas visitando todas as casas do Bairro Pinheiros.

2-Você tem participação ativa nas decisões que seu município efetua?

Como disse, é muito raro sermos convocados para algo que posso influenciar nas decisões do município. Pois isso só ocorre através dos vereadores, prefeitos e secretários do município.

3-Você possui o hábito de ir a reuniões, assembleias e convocações feitas pelos gestores públicos de sua cidade?

Algumas vezes vou às reuniões da câmara municipal. Mas com o tempo escasso posso dizer que são ocasiões muito raras. Quando necessário fazemos convocações para assembleias no que diz respeito a associação do bairro. Mas o povo quase não vem. Por vezes é somente as pessoas que compõe a diretoria da associação do bairro.

4-O que se faz necessário para que possa haver um maior contato entre poder público e cidadão?

Acho que mais contato com o cidadão não somente na hora de pedir votos. Mas também incentivar o povo a comparecer nestas decisões. Até eu mesma nem sei ao menos as leis que estão sendo votadas no município.

APENDICE B

ENTREVISTADO 3

Presidente da Associação do Bairro Fepasa. Senhor Fabiano Oliveira.

1-Você tem conhecimento das decisões tomadas pelo seu município?

Tenho algumas, pois através dos contatos, mídias e redes sociais. Que acabam me informando algumas coisas que vem ocorrendo na cidade.

2-Você tem participação ativa nas decisões que seu município efetua?

Temos algumas coisas que ajudamos. Contudo, posso dizer que não sou um cidadão muito ativo nas decisões municipais. Mas procuro participar no que posso.

3-Você possui o hábito de ir a reuniões, assembleias e convocações feitas pelos gestores públicos de sua cidade?

Devido ao meu tempo e meu trabalho que tem uma jornada noturna, não posso comparecer as reuniões da câmara municipal. Convocamos sempre que necessário as reuniões do bairro para discutir problemas como reparos nas ruas, coletas de lixo e etc. Posso ver que na maioria das vezes os moradores do meu bairro comparecem e participam ativamente.

4-O que se faz necessário para que possa haver um maior contato entre poder público e cidadão?

Os políticos tem que se aproximar mais, ouvir mais o povo. O que a gente vê é que depois de eleitos eles elevam os vidros dos carros, trocam os números de celulares e por ai vai. O cidadão tem que sentir o desejo de participar e querer saber o que está ocorrendo em nossa cidade.

APENDICE C

ENTREVISTA COM MORADOR

Nome: Maharishe Gonçalves Machado

Bairro Residente: Pinheiros

PERGUNTAS

- 1. O seu bairro tem um associação de moradores? Você conhece as atividades desta associação e participa das decisões de sua comunidade?**
- 2. Você acha que as decisões tomadas pelo seu município estão sendo repassadas ao cidadão?**
- 3. Você tem conhecimento das decisões tomadas pelo seu município?**
- 4. Você tem participação ativa nas decisões que seu município**

RESPOSTAS

1. Sim em meu bairro temos uma associação. Meu pai foi presidente por um mandato de dois anos. Hoje porém não tenho conhecimento das atividades da associação e muito menos tenho participação naquilo que ocorre no bairro.

2. Apesar de não permanecer muito em meu bairro. Posso dizer que não estão sendo repassadas. Na época que meu pai foi presidente me lembro que eram feitas reuniões mensais com os moradores. Até porque, tínhamos um problema muito serio de alagamento. Mas agora desconheço qualquer atividade realizada pela associação de moradores do meu bairro. Até mesmo as eleições não vem ocorrendo.

3. Quanto ao município somente fico sabendo de suas decisões através do site e jornais que circulam na cidade. Como estudo não é possível acompanhar as reuniões na câmara municipal. Porém quando

posso procuro me inteirar com as coisas que ocorrem no município. Mas quanto a transparência e participação popular. Creio que não é realizada.

Uma atitude muito boa do atual prefeito foi no início de seu mandato uma convocação de todos os representantes de bairros e munícipes para uma assembleia que dizia respeito sobre os orçamentos do município da atual gestão e as dívidas da antiga gestão.

ANEXOS

ANEXO 1- Lei nº 124 de 28 de Dezembro de 2006

"DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E ESTABELECE AS DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE APIAÍ/SP, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

(...)

Art. 136 - De acordo com aos princípios fundamentais da Constituição Federal e diretrizes do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor assegura a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, na perspectiva da formulação, implementação, gestão participativa, fiscalização e controle social, mediante as seguintes instrumentos:

- I** - debates, audiências e consultas públicas;
- II** - conferências;
- III** - conselhos;
- IV** - Estudo de Impacto de Vizinhança;
- V** - projetos e programas específicos;
- VI** - iniciativa popular de projetos de lei;
- VII** - orçamento participativo;
- VIII** - assembleias de planejamento e gestão territorial.

REFERENCIAS

- ALMEIDA, M.I.R. (2001). **Desenvolvimento de um modelo de planejamento estratégico para grupos de pequenas empresas**. Tese (Doutorado). São Paulo, FEA-USP.
- CHAVES, João Freitas de Castro. **Orçamento e participação popular no modelo portoalegrense**. **Breves comentários**. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278>>.
- BERLOFFA, R.R.C. **Introdução ao curso de teoria geral do estado e ciências políticas**. Campinas, SP: Bookseller Editora, 2004. 416 p.
- BONAVIDES, P. **Ciência política**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 550 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 432 p.
- _____. **Vade Mecum**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. 1837 p
- BUCCI, M.P.D. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2006. 298 p.
- DALLARI, D.A. **Elementos de teoria geral do estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.
- DROPA, Romualdo Flávio. **Transparência e Fiscalização na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/transparencia.htm>>.
- FERREIRA FILHO, M.G. **Curso de direito constitucional**. 32. ed rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010, 396 p.
- FIGUEIREDO, L.V. **Direito público**. Estudos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. 556 p.
- FONSECA, Gilberto Nardi. **A gestão democrática dos Municípios**. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3478>>.
- FRIEDE, R. **Ciência política e teoria geral do estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. 151 p.
- GRAZIA, De Grazia. **Gestão Democrática em foco**. Informativo PACS – Instituto Políticos Alternativos para o Cone Sul – nº 9 – outubro/dezembro 2004. Disponível em: <http://www.pacs.org.br/informativos/boletim_outubro2004FINAL2.pdf>.
- MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. 446 p.
- MENCIO, M. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. SP.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Um exercício de gestão democrática**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>> Acesso em 21 de outubro de 2013.

_____. **Políticas públicas com participação popular**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/LivroPoliticas.pdf>>. Acesso 20/10/2013.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006. 948 p.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do estado**. Possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005. 230 p.

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 86, 27, set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>. Acesso outubro de 2013.

Audiência Pública-Apiaí:

<http://www.apiai.sp.gov.br/index.php/noticias/183-2013/outubro/3687-prefeitura-de-apiai-promove-audiencia-publica-de-prestacao-de-contas-da-secretaria-municipal-de-saude>

<http://www.apiai.sp.gov.br/index.php/noticias/158-2012/setembro/3332-prefeitura-de-apiai-promove-audiencia-publica-referente-a-lei-orcamentaria-anual>

Iniciativa Popular: <http://pref-apiai.jusbrasil.com.br/politica/8177461/audiencia-publica-sobre-projeto-de-iniciativa-popular-a-lei-orcamentaria-foi-realizada-na-camara>

Portal da transparência
<http://portaltransparencia.sistemas4r.com.br/wpportaltransparencia.aspx?hlgpcmgbnKafy66ZOYw9tA>