

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**IVALDO SILVA DE SOUSA**

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO  
PLURIANUAL MUNICIPAL: O CASO DE PARAGOMINAS – PA (2018–2021).

Paragominas – PA

2021

Ivaldo Silva de Sousa

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE  
ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL  
MUNICIPAL: O CASO DE PARAGOMINAS – PA  
(2018–2021).

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,  
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-  
Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y  
Políticas Públicas.

Orientadora Profa. Dra. Beatriz Rodrigues Sanchez

Paragominas – PA

2021

## Ficha Catalográfica

SOUSA, Ivaldo Silva de

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: O CASO DE PARAGOMINAS – PA (2018–2021) / Ivaldo Silva de Sousa.

São Paulo – SP: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.:il 153

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Beatriz Rodrigues Sanchez

Ivaldo Silva de Sousa

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE  
ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL  
MUNICIPAL: O CASO DE PARAGOMINAS – PA  
(2018–2021).

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,  
Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-  
Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y  
Políticas Públicas.

Aprovada em: 02 / 12 / 2021.

---

Prof. Dra. Beatriz Rodrigues Sanchez  
Orientadora FLACSO Brasil/FPA

---

Prof. Dr. Alexandre Lalau Guerra  
2º Membro da Banca – Filiação Institucional FGV

---

Prof. Dra. Juliete Miranda Alves  
3º Membro da Banca – Filiação Institucional UFCG

---

Prof. Me. Rodger Richer de Santana Rocha  
Suplente – Filiação Institucional UNICAMP

## **Dedicatória**

A todas as pessoas e instituições defensoras da democracia.

## **Agradecimentos**

Chegar até aqui é motivo de muita gratidão. Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida e pela perseverança que me concedeu para que eu pudesse fazer deste estudo um compromisso e uma oportunidade de aprendizado para meu crescimento pessoal e profissional.

Agradeço também as pessoas e instituições pelo apoio e incentivo ao longo desses anos de estudos as quais sou imensamente grato.

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO/Brasil, por me conceder a oportunidade de obter essa importante formação acadêmica, e a Fundação Perseu Abramo, por contribuir com esse processo formativo através da disponibilidade da bolsa de estudos.

Agradeço de modo muito especial, a Professora Dra. Beatriz Rodrigues Sanchez, que atuou como orientadora desta pesquisa, e sem sua colaboração seria muito difícil chegar até aqui.

Ao Professor Dr. Marcelo Prado Ferrari Manzano, que voluntariamente, se disponibilizou para atuar como coorientador desta pesquisa.

A minha família pelo apoio incondicional, particularmente, a meus pais: Deoclides M. de Sousa e Maria do Carmo S. de Sousa; a minha esposa, Eliete S. Moreira; e aos filhos: Fellipe M. de Sousa e Heloísa M. de Sousa.

A todas as pessoas que colaboram com esta pesquisa na condição de entrevistadas.

A amiga e companheira de lutas sociais, Lúcia Miranda, que foi uma grande incentivadora nesta minha jornada de estudos.

Ao amigo Fábio Ribeiro, pelo apoio e incentivo que me fez perseverar no curso.

Por último, mas não menos importante, aos colegas da turma do mestrado pela parceria ao longo desse período de estudos, e de maneira especial, registro aqui os meus agradecimentos ao amigo Valdir da Cruz Rodrigues, pelo grandioso apoio e pela motivação durante toda a realização do curso.

## **Epígrafe**

“Temos que falar em sociedade democrática. Esse conceito ultrapassa o regime político. Afinal, democracia pressupõe legitimidade de conflitos e soberania política pertence aos cidadãos. A democracia é atividade criadora dos cidadãos e aparece em sua essência quando existe igualdade, liberdade e participação” (CHAUÍ, 2018).

## Resumo

Este estudo teve como objetivo geral identificar a importância da participação social no planejamento governamental municipal a partir da experiência vivenciada no município de Paragominas (PPA 2018-2021). Para alcançá-lo, definiu-se como objetivos específicos: a) caracterizar as vantagens do planejamento governamental participativo para a promoção do desenvolvimento multidimensional local; e b) verificar se o Planejamento Estratégico Situacional (PES) pode ser considerado um método de ação eficaz no âmbito estatal. Essa abordagem apoiou-se na análise da literatura sobre a temática, associada aos resultados obtidos com a pesquisa de campo que ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas. O STTR local foi o agente mobilizador dessa experiência participativa a qual se caracterizou como um fato pioneiro na história política do município. O estudo se embasa na hipótese de que quando a sociedade civil se mobiliza e estabelece canal de diálogo com o Estado para discutir suas demandas e decidir, por método situacional, as prioridades em políticas públicas tendem a encontrar espaço no orçamento público municipal, e dessa forma, o processo democrático se torna mais completo. Com base no estudo de caso de Paragominas, a pesquisa constatou avanços positivos em relação aos objetivos propostos o que permite afirmar que a participação social é importante e necessária, pois ela fortalece a cidadania e a democracia, bem como contribui para mudança de cultura política e melhoria na atuação da administração pública.

**Palavras-chave:** Participação social; Planejamento governamental; Administração pública.

## **Resumen**

El objetivo general de este estudio fue identificar la importancia de la participación social en la planificación del gobierno municipal a partir de la experiencia experimentada en el municipio de Paragominas (PPA 2018-2021). Para lograrlo, se definieron objetivos específicos: a) caracterizar las ventajas de la planificación gubernamental participativa para la promoción del desarrollo multidimensional local; y b) verificar si la planificación estratégica situacional (PSA) puede considerarse un método de acción eficaz a nivel estatal. Este enfoque se basó en el análisis de la literatura sobre el tema, asociado a los resultados obtenidos con la investigación de campo que se produjo a través de entrevistas semiestructuradas. El STTR local fue el agente movilizador de esta experiencia participativa, que se caracterizó como un hecho pionero en la historia política del municipio. El estudio se basa en la hipótesis de que cuando la sociedad civil se moviliza y establece un canal de diálogo con el Estado para discutir sus demandas y decidir, por método situacional, las prioridades en las políticas públicas tienden a encontrar espacio en el presupuesto público municipal, y así, el proceso democrático se vuelve más completo. A partir del estudio de caso Paragominas, la investigación encontró avances positivos en relación con los objetivos propuestos, lo que nos permite afirmar que la participación social es importante y necesaria, porque fortalece la ciudadanía y la democracia, así como contribuye al cambio de cultura política y a la mejora en el desempeño de la administración pública.

**Palabras clave:** Participación social; Planificación gubernamental; Administración pública.

## Lista de Ilustrações

Quadro 01 – Relação de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.....	52
Quadro 02 – Eixos e variáveis utilizadas no diagnóstico rural participativo.....	57
Imagem 01 – Reunião de nivelamento metodológico da 1ª Plenária da Agricultura Familiar.....	58
Imagem 02 – Abertura das atividades do 1º dia da Plenária da Agricultura Familiar.....	58
Imagem 03 – Trabalhos em grupos para discutir e analisar os eixos temáticos e indicar pistas de soluções para as problemáticas existentes na produção e nas comunidades rurais.....	59
Imagem 04 – Resultado dos trabalhos em grupos e apresentação de pistas de soluções para as problemáticas existentes na produção e nas comunidades rurais do município.....	60
Imagem 05 – Abertura das atividades do 2º dia do evento com os resultados das análises e discussões sobre os eixos temáticos e a proposição para criar o Grupo de Trabalho (GT).....	61
Imagem 06 – Reunião do Grupo de Trabalho (GT) atuando na elaboração das propostas de programas para inclusão no Plano Plurianual Municipal.....	62
Imagem 07 – Grupo de Trabalho fazendo a entrega das propostas de programas ao Secretário Municipal de Agricultura de Paragominas para inclusão no PPA Municipal - 2018/2021.....	64
Quadro 03 – Programa 01.....	65
Quadro 04 – Programa 02.....	66
Quadro 05 – Programa 03.....	66
Quadro 06 – Programa 04.....	66
Imagem 08 – Triângulo de Governo .....	68
Quadro 07 – Normas legais criadas em Paragominas – PA, entre 2017 a 2021.....	116
Imagem 09 – “Projeto Hoje Tem Feira” em Paragominas.....	122
Imagem 10 – I Encontro da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.....	124
Imagem 11 – Título de Mérito Mulher Cidadã Paragominense.....	125
Quadro 08 – Dimensões do Índice de Governança Municipal (IGM).....	130
Imagem 12 – Índice de Governança Municipal de Paragominas.....	131
Quadro 09 – Posições de Paragominas nas três dimensões do IGM no Estado Pará.....	132

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

- ADEPARÁ – Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
- AF – Agricultura Familiar
- AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento
- AMOREMA – Associação de Moradores da Reserva Extrativista Mapuá
- APP – Área de Preservação Permanente
- ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
- CA – Comissão de Agricultura
- CAR – Cadastro Ambiental Rural
- CAUC – Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais
- CFA – Conselho Federal de Administração
- CF – Constituição Federal
- CFR – Casa Familiar Rural
- CIRAD – Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento
- CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CMP – Câmara Municipal de Paragominas
- CRA – Conselho Regional de Administração
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
- EC – Estatuto da Cidade
- EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FADITO – Faculdade de Direito de Teófilo Ontoni
- FAPEN – Faculdade Paraense de Ensino
- FAPESPA – Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
- FETAGRI – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Pará
- FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
- FUMEC – Fundação Mineira de Educação e Cultura
- FUSAGX – Faculté des sciences agronomiques de Gembloux
- GT – Grupo de Trabalho
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFPA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
IGM – Índice de Governança Municipal  
IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPA – Instituto Popular Amazônico  
IP – Instituições Participativas  
KM – Quilômetro  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MCP – Movimento Camponês Popular  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana  
MPE – Micro e Pequenas Empresas  
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
NEA – Núcleo de Estudos em Agroecologia  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OP – Orçamento Participativo  
PA – Pará  
P. As. – Projetos de Assentamento de Reforma Agrária  
PPA – Plano Plurianual  
PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PES – Planejamento Estratégico Situacional  
PGM – Paragominas  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMP – Prefeitura Municipal de Paragominas  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNPS – Política Nacional de Participação Social  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PTC – Programa Territórios da Cidadania  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
RBOP – Rede Brasileira de Orçamento Participativo

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas

SEDAP – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca do Pará

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEMMA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SEMAGRI – Secretaria Municipal de Agricultura

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SIM – Sistema de Inspeção Municipal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

SUS – Sistema Único de Saúde

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia

UFT – Universidade Federal do Tocantins

UNAMA – Universidade da Amazônia

UNOPAR – Universidade Pitágoras Unopar

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>16</b>
<b>Metodologia aplicada a pesquisa.....</b>	<b>27</b>
<b>Capítulo 1 – Análise do processo da participação social no Brasil a partir da redemocratização de 1985.....</b>	<b>29</b>
Seção 1.1 O regime político brasileiro e os instrumentos de participação democratizantes.....	29
Seção 1.2 A democracia participativa no contexto neoliberal brasileiro.....	39
Seção 1.3 A participação social e a relação com os governos nos primeiros anos do século XXI.....	43
Seção 1.4 A reação política ultraconservadora e a ruptura na relação entre Estado e sociedade.....	46
<b>Capítulo 2 – Participação social e poder local: contextualizando o caso de Paragominas.....</b>	<b>51</b>
Seção 2.1 Um breve histórico e caracterização do município de Paragominas.....	51
Seção 2.2 Um olhar sobre a ocupação e a produção no espaço rural de Paragominas.....	52
Seção 2.3 A participação social e suas dinâmicas no processo de desenvolvimento local.....	55
Seção 2.4 A participação social e suas contribuições na formulação das políticas públicas locais.....	65
Seção 2.5 A participação social e o Planejamento Estratégico Situacional.....	67
Seção 2.6 Análise dos grupos participantes da pesquisa.....	70
Seção 2.7 As entrevistas.....	72
Seção 2.8 Avaliação da atuação do STTR como agente mobilizador do processo de participação social na elaboração do Plano Plurianual Municipal.....	72
Seção 2.9 Qualificação das propostas de políticas públicas elaboradas pelo GT/STTR para inclusão no Plano Plurianual Municipal.....	79
Seção 2.10 Identificação de papéis dos sujeitos envolvidos no processo de participação social e suas contribuições na construção coletiva da agenda política municipal.....	88

Seção 2.11 Os principais avanços obtidos em relação às políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades do público demandante a partir do arranjo participativo.....	96
Seção 2.12 Questionamentos sobre a participação social como via democratizante na atuação do Estado e sua importância para as políticas públicas.....	104
<b>Capítulo 3 – A importância da participação social na gestão pública municipal.....</b>	<b>112</b>
Seção 3.1 Planejamento governamental participativo como base para o desenvolvimento multidimensional local.....	112
Seção 3.2 Políticas públicas caracterizadas pelo planejamento estratégico situacional.....	127
Seção 3.3.1 O Índice de Governança Municipal (IGM): Paragominas – PA.....	129
Seção 3.3.2 Considerações acerca do IGM: Paragominas – PA.....	133
<b>Considerações finais.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE I - QUESTIONÁRIO ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS.....</b>	<b>147</b>
<b>APÊNDICE II - RELAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE PARTICIPANTES DA PESQUISA NA CONDIÇÃO DE ENTREVISTADOS/AS.....</b>	<b>148</b>

## **Introdução**

A ideia de escrever a dissertação com o tema relacionado à “Participação Social” foi embasada em minha<sup>1</sup> trajetória de militante de movimentos sociais, vida acadêmica e experiências profissionais e de prestação de serviços voluntários em instituições públicas e organizações da sociedade civil.

Em 1997, comecei a atuar na pastoral da juventude da igreja católica e alguns anos depois ingressei no serviço público, onde tive a compreensão de que o papel do Estado é mais completo quando é cumprido de forma participativa. Este entendimento me impulsionou a cursar a graduação em Gestão Pública, o que contribuiu para ampliar meus conhecimentos sobre a temática relação Estado e sociedade.

No período de 2014 a 2016, fui integrante da equipe técnica do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), e na ocasião atuei como Assessor Territorial de Gestão Social junto ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Salgado Paraense (CODETER do SALGADO), o qual tinha a finalidade de articular atores sociais e governamentais para discutir e definir estratégias de implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do território.

A partir de 2017, tive a oportunidade de aprofundar ainda mais os meus conhecimentos e interesse sobre o tema “Participação Social” ao receber o convite de lideranças rurais do município de Paragominas e de consultores/pesquisadores atuantes no tema “Desenvolvimento Rural”, para fazer parte da comissão responsável pelo planejamento da 1ª Plenária da Agricultura Familiar de Paragominas, e prontamente me coloquei disposição para contribuir com a realização do evento e seus desdobramentos propostos. Essa agenda provocou forte impacto na dimensão política local, e por isso, escolhi utilizá-la como objeto do presente estudo.

A participação social no âmbito governamental é um fenômeno que faz parte do processo de planejamento e atuação estatal desde a segunda metade do século XX. Isto, evidentemente, tem relação com os regimes políticos democráticos e com as tendências modernas que impõem o desenvolvimento multidimensional, inclusive, no caso brasileiro.

---

<sup>1</sup> Peço permissão aos leitores para usar a primeira pessoa do singular nesta narrativa inicial, por estar descrevendo fatores que me motivaram a escolher a temática desta dissertação, mais adiante voltar-se-á ao texto impessoal.

O modelo do Estado de Bem-Estar Social trouxe consigo o entendimento de que o cumprimento da ação efetiva do Estado passa, necessariamente, pela capacidade estatal de promover o desenvolvimento em todas as suas dimensões e em diferentes escalas. Assim, a participação social torna-se relevante no processo de planejamento governamental, pois gera um ambiente de interação onde atores sociais e governamentais criam coletivamente soluções para o atendimento de suas demandas. Entretanto, é válido dizer que nem sempre essa interação promove respostas efetivas para a sociedade, bem como para outros setores do Estado, devido às dinâmicas presentes nas dimensões do desenvolvimento e na atuação dos governos que são sempre complexas (MATUS, 1998).

No Brasil, a partir do processo de redemocratização em 1985 foi estabelecido através da Constituição Federal um conjunto de importantes mecanismos para a atuação do Estado. Entre esses mecanismos estão os instrumentos de planejamento e de execução orçamentária. Eles permitem aos governos nas três esferas de poder adotar métodos e metodologias que assegurem a participação da sociedade nas atividades de elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas, uma vez que se trata da ação de desdobramento das funções do Estado para garantir a manutenção da máquina pública e atender as demandas sociais.

Considerando a participação social junto à atuação dos governos como um direito constitucional, vale ressaltar que esse importante direito não é, na maioria das vezes, usufruído pela população, levando-se em conta diversos fatores, inclusive a cultura política e modelos de gestão que dificultam e/ou excluem a sociedade desses espaços de participação e deliberação. Isto, evidentemente, contribui para a prática do planejamento tradicional que é utilizado puramente para cumprir o caráter normativo, o qual considera o governo como o único agente desse processo, desprezando outros atores e aspectos situacionais presentes no cenário de atuação estatal (MATUS, 1998). Por essa razão, a presente pesquisa analisa e discute a importância do planejamento governamental participativo como um mecanismo de adaptação das políticas públicas para a promoção do desenvolvimento local.

Nesse sentido, o presente estudo aborda uma experiência inédita ocorrida no município de Paragominas, no Estado do Pará, em 2017. Essa pesquisa apresenta a análise de um fenômeno histórico na cultura política local. Trata-se de uma mobilização de trabalhadores e moradores da zona rural do município que tiveram a iniciativa de promover a 1ª Plenária da Agricultura Familiar para discutir as demandas do setor e das comunidades. Toda a ação mobilizadora foi coordenada pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), que articulou mais de cem lideranças do campo, diferentes atores sociais,

institucionais e políticos em torno do debate das demandas de políticas públicas e do desenvolvimento rural sustentável e local.

Mesmo considerando o caráter de informalidade daquela parcela da sociedade reunida em torno do debate que tratava de suas demandas, ocorreu a decisão de criar um Grupo de Trabalho (GT) assessorado por técnicos voluntários para elaborar propostas de programas e apresentar ao poder público local e, posteriormente, fazer a sua inclusão no Plano Plurianual (PPA) 2018/2021 da prefeitura municipal. Essa deliberação não surgiu do acaso, ela foi resultado de uma trajetória de trabalho coletivo coordenado pelo STTR, que envolveu muitas famílias de agricultores familiares ao longo de quase dois anos.

O GT elaborou um conjunto de propostas para a inclusão no PPA, contendo: 04 programas, 28 ações e 25 atividades, visando o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável e local. Essa construção ocorreu a partir de diagnósticos participativos que foram realizados em diversas comunidades e regiões no meio rural do município. As propostas visavam assegurar o atendimento de demandas nas seguintes áreas: a) Assistência Técnica e Extensão Rural; b) Infraestrutura de Transportes, Mercados e Feiras; c) Educação e Cidadania para jovens; d) Saúde e Saneamento Básico.

As atividades de diagnósticos envolveram mais de duzentas pessoas ao todo (dentre jovens, mulheres e lideranças das comunidades) que validaram as pistas de soluções aprovadas na plenária municipal e apresentaram novas contribuições ao PPA. Os momentos seguintes se constituíram em: análise dos problemas e necessidades geradores das demandas, sistematização e elaboração da versão final do Plano (propostas de programas) pelo GT/STTR, assessores técnicos voluntários, e membros do Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento (CIRAD).

Por fim, foi realizada a entrega oficial das propostas de programas no modelo padrão de planejamento governamental para os poderes Executivo e Legislativo do município adotarem as providências pertinentes à questão. Diante disso, todo esforço realizado pelo GT e demais apoiadores dessa grande iniciativa resultou na adesão das propostas pela gestão pública municipal.

A experiência de Paragominas indica que “os orçamentos participativos combinam participação direta e indireta de cidadãos na discussão e definição sobre a alocação de recursos orçamentários municipais (...)” (CORTES, 2011, p. 79).

É válido destacar que, após a entrega dessas proposições, o GT continuou acompanhando o desdobramento das ações do poder público em relação a elas.

O problema da presente pesquisa consiste em analisar o processo da participação social no planejamento governamental e a metodologia utilizada na elaboração do Plano Plurianual do município de Paragominas (2018–2021). Além disso, pretende-se verificar como tem se dado o desdobramento na implementação subsequente do objeto em questão, fruto da articulação entre atores sociais, institucionais e governo municipal envolvidos nessa construção coletiva.

A justificativa desta pesquisa se apoia na necessidade de evidenciar o planejamento participativo como um método administrativo de grande importância para o funcionamento do Estado. A partir desse método o Estado assegura a participação social no processo de formulação das políticas públicas e sociais.

Vale ressaltar, que a atual Constituição Federal Brasileira ampliou os direitos sociais, permitindo assim, o fortalecimento da cidadania e da democracia através da participação popular em processos de formulação das políticas públicas, bem como, no controle e avaliação de várias atividades estatais.

Com o advento do modelo do Estado de Bem-Estar Social, o planejamento tradicional passou a ser bastante questionado. Isto porque, é um instrumento de caráter formalista e normativo enquanto método de ação governamental, ou seja, essa modalidade de planejamento não reconhece o fator político como um componente de seu processo. Nessa perspectiva, durante a década de 1970, o economista chileno Carlos Matus desenvolveu um método que ele denominou “Planejamento Estratégico Situacional (PES)”. Para ele, esse instrumento foi desenvolvido originalmente para aplicação em governos centrais. O método em questão possibilita respostas mais efetivas às demandas do Estado, se comparado ao uso do planejamento tradicional, podendo ser aplicado inclusive, em governos locais, o que já se experimentou em várias partes do mundo, em especial em países e instituições na América Latina (MATUS, 1998).

No Brasil, desde o processo de redemocratização em 1988, a atuação governamental tem recebido importantes contornos em relação aos instrumentos de planejamento e orçamento público, permitindo, assim, a participação da sociedade no que se refere à formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas. De acordo com Avritzer (2008, p. 46) “o orçamento participativo ocorre (...) através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente”. Nesse tipo de instituição participativa “(...) os participantes potenciais são todos os cidadãos em idade eleitoral da cidade, mas a maioria daqueles que se envolvem é oriunda das regiões mais pobres” (CORTES, 2011, p. 141).

Por isso, a experiência vivenciada no município de Paragominas, no Estado do Pará, em 2017, é bastante relevante em relação à participação social. Essa experiência diz respeito a uma iniciativa inédita na história do município ao tratar-se de participação e controle social. No primeiro semestre daquele ano o STTR através de um grupo de pessoas ligadas a várias comunidades e assentamentos de Reforma Agrária realizou uma grande mobilização para discutirem as suas inúmeras demandas de políticas públicas, em diversos setores como educação, saúde, infraestrutura de transporte, assistência técnica e extensão rural entre outras. A iniciativa liderada pelo STTR foi denominada de “1ª Plenária da Agricultura Familiar de Paragominas” e reuniu mais de cem participantes, e como resultado de dois dias de intensa discussão sobre as demandas sociais e comunitárias, decidiram criar um Grupo de Trabalho (GT) para formular propostas de programas que atendessem suas demandas e, posteriormente, fossem entregues ao poder executivo local, para inclusão no PPA municipal.

O GT assessorado por técnicos voluntários estabeleceu um cronograma de diálogos com autoridades públicas e várias instituições locais para tratar do desdobramento daquela iniciativa. Além disso, realizaram diversas visitas nas principais comunidades rurais do município, promovendo oficinas de planejamento e debatendo as proposições de programas para inclusão no PPA.

Com dois meses de intensas atividades realizadas pelo GT, percebeu-se a ruptura da tradição política local, por assim dizer, devido à dinâmica provocada pela mobilização de trabalhadores e lideranças rurais. Essa iniciativa singular no planejamento municipal contou com várias etapas e pode-se afirmar que a partir dessa ação integrada da sociedade civil e poder público foi favorecida a utilização do método PES. Esse conceito se baseia no Triângulo de Governo, que segundo Matus (1998), precisa estar equilibrado em três vertentes: o programa de governo, a capacidade de governo e a governabilidade.

O programa de governo diz respeito ao conjunto de ações e projetos que se pretende desenvolver para obter os objetivos desejados. A governabilidade é o que se refere às forças políticas que possibilitam o controle ou descontrole para implementar e manter suas proposições governamentais. Quanto à capacidade de governo, é o elemento que consiste no potencial técnico de planejar e gerir as ações para alcançar os resultados almejados.

Ao considerar os elementos acima mencionados, o GT continuou seguindo o método de Matus (1998), envolvendo os momentos que compõem o PES, começando pelo Explicativo, que significa analisar a realidade do setor ou situação que se pretende intervir. Na sequência, adota-se o Normativo, etapa em que se constrói o plano para atuar na situação/problema, considerando a participação de diversos atores e não descartando a

existência de incertezas que estão presentes nesse ambiente. Depois de analisar bem o cenário que se pretende atuar, deve-se examinar a viabilidade de execução do plano que consiste no momento Estratégico. Por fim, observa-se o Tático Operacional, que é a dimensão relacionada às condições de suporte para tornar exequível o objeto de planejamento para consecução da intenção governamental.

A experiência do STTR permitiu importantes avanços em relação ao atendimento de demandas nas comunidades da zona rural do município, as quais, durante muitos anos, ficaram fora do orçamento público. Com a agenda criada por lideranças rurais e aderida pela gestão pública local, foi adotada uma nova metodologia no planejamento municipal que se iniciava que impulsionou a tomada de decisão compartilhada no processo de elaboração das políticas públicas, seguindo aspectos situacionais para inclusão das demandas sociais da população do campo no PPA municipal.

A relevância dessa pesquisa se fundamenta na importância da participação social no planejamento governamental que, no caso de Paragominas, possibilitou a instalação de um processo que rompeu a tradição política antiga do município através da mobilização de atores sociais e governamentais que influenciou substancialmente o modelo de planejamento público local, o qual já era praticado desde 1997. O modelo de gestão anterior costumava inviabilizar qualquer forma de planejamento participativo, deixando, assim, vários setores e comunidades rurais fora da agenda política do município.

A partir de 2017, com a mobilização social liderada pelo STTR surge e se instala um novo tempo para a cultura política local. Tal afirmação se fundamenta na continuidade do conjunto de ações e atividades que têm sido desenvolvidas por esse GT desde sua criação. Essas agendas têm recebido expressivo apoio do governo municipal, estabelecendo, assim, uma importante integração entre sociedade civil e poder público.

A articulação entre atores sociais e governamentais tem potencializado o atendimento de diversas demandas nas comunidades rurais e, conseqüentemente, contribui com a promoção do empoderamento social, considerando que evidenciou-se ali, (...) um processo de desenvolvimento de características endógenas, isto é, onde as organizações sociais do próprio local assumiram a iniciativa e a coordenação do processo” (QUEIROZ, 2011, p. 72).

Vale destacar que, além do apoio que a gestão pública municipal tem dado ao GT para desenvolver um conjunto de ações e atividades no município desde sua criação, periodicamente ela o convoca para participar de debates temáticos e ações do governo local.

Considerando a relevância desse tema, para o Estado, a sociedade e o meio acadêmico, e ainda, com base na experiência vivenciada no município de Paragominas, a qual possibilitou

significativos avanços para a população local, entende-se que, a participação social no planejamento governamental, apresentou-se, nesse contexto, como um modelo de atuação estatal que favorece a democracia e permite a formatação e implementação das políticas públicas com aspectos situacionais.

Assim, definiu-se como objetivo geral desta pesquisa identificar a importância da participação social no planejamento governamental municipal a partir da experiência vivenciada no município de Paragominas. Para alcançá-lo, define-se como objetivos específicos: a) caracterizar as vantagens do planejamento governamental participativo para a promoção do desenvolvimento multidimensional local; e b) verificar se o Planejamento Estratégico Situacional (PES) pode ser considerado um método de ação eficaz no âmbito estatal.

A participação social no planejamento governamental municipal analisada a partir da experiência vivenciada no município de Paragominas procura demonstrar seus benefícios para a democracia e desenvolvimento local. Esta pesquisa trabalha com a hipótese de que quando a sociedade civil se mobiliza para dialogar com o governo sobre suas demandas e decidir, por método situacional, as prioridades em políticas públicas que serão incluídas no orçamento público municipal o processo democrático se torna mais completo. Para verificar a plausibilidade desta hipótese, será extraído o embasamento teórico na literatura que trata da temática, aliando-o aos resultados empíricos no contexto da experiência aqui apresentada.

Nesse sentido, a literatura que discute a temática, aponta que com o advento do modelo do Estado de Bem-Estar Social no século XIX, o planejamento na esfera governamental passou a ser uma prática formal e normativa em todo o mundo. Esse modelo prevê a promoção do desenvolvimento em múltiplas escalas e dimensões. Sendo assim, entende-se, que, o planejamento governamental evoluiu e o Estado teve o seu papel ampliado exigindo dele maior efetividade em sua atuação, sobre tudo após a segunda guerra mundial (KON, 1994). Essa evolução pode ser atribuída também ao fato de ter ocorrido à incorporação dos cidadãos na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p. 45).

A partir de 1930, o Estado brasileiro assumiu o papel de indutor do desenvolvimento e essa postura contribuiu para a evolução do planejamento governamental que passou por diferentes fases até chegar ao modelo atual estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Essa evolução permitiu a participação social no processo de formulação das políticas públicas e sua atuação no controle do Estado através de vários mecanismos como, por exemplo, conselhos setoriais e conferências temáticas (BELCHIOR, 1999).

Com a vigência da Constituição Federal de 1988 ocorreu a incorporação dos cidadãos nas decisões políticas e, a partir dali, foi inaugurado um novo tempo para a atuação do Estado e sua interação com a sociedade. Essa inovação trouxe consigo mecanismos que permitem aos cidadãos atuarem nos processos de elaboração das políticas e na discussão sobre o orçamento público por meio de instituições participativas e essa realidade “(...) vem, gradativamente, galgando novos espaços, principalmente nos últimos anos, mais precisamente no planejamento governamental” (FILHO, 2015, p. 148).

Desde a redemocratização brasileira vêm se pluralizando os tipos de instituições participativas e as diversas formas de participação do cidadão junto à atuação do Estado. Embora existam críticas e controvérsias sobre a inovação democrática, não se pode negar que ela permite a possibilidade de avanços positivos para o desenvolvimento do país, o qual deve ser norteado pelo ideário participativo, pois, o regime político vigente no Brasil está sujeito à limitação de poder, e isto requer controle, sobre tudo, de índole social. A questão do controle não se limita apenas à accountability (prestação de contas), mas também a critérios de legitimidade na representação política conforme apontam, por exemplo, Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011).

Acredita-se que quando há interação entre sociedade e governo, ou seja, quando há participação social, as funções estatais tendem a surtir maior efetividade. No caso do planejamento participativo, por exemplo, é uma via que possibilita o aumento da capacidade da gestão pública em atender as demandas da população. Isto porque, através do planejamento participativo, é possível identificar a realidade das áreas que requerem intervenção estatal e, assim, pode-se empregar respostas efetivas para garantir o melhor cumprimento do papel do Estado.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal Brasileira, o planejamento governamental está diretamente vinculado ao orçamento público que integra o sistema orçamentário constituído pelos seguintes instrumentos: PPA - Plano Plurianual; LOA - Lei Orçamentária Anual; e LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária. Isto implica, portanto, numa ação sistemática do Estado em relação ao ato de planejar, o que, por sua vez, envolve métodos de planejamento e emprego de metodologias que favorecem a participação social nas etapas de formulação das políticas públicas e na execução orçamentária (BRASIL, 1988). Assim, entende-se que, “(...) a redemocratização levou a uma série de mudanças nas esferas política e societal responsáveis por alterar a forma de vinculação entre Estado e sociedade no Brasil” (ALMEIDA, 2014, p. 98).

Nesse sentido, o município de Paragominas vivenciou uma experiência bastante relevante em relação ao planejamento participativo que se iniciou com o processo de elaboração do PPA, em 2017.

O caso de Paragominas aponta a importância do planejamento participativo que se deu de uma forma inédita no município e singular em relação a muitas que ocorrem em outros lugares mundo a fora. No primeiro semestre daquele ano um grupo de pessoas lideradas pelo STTR realizou uma grande mobilização nas áreas de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária e demais comunidades da zona rural com o intuito de promover a 1ª Plenária da Agricultura Familiar de Paragominas. Esse ato contou com participação de mais de cem lideranças rurais e tratou de diversas questões referentes às demandas de políticas públicas do setor e das comunidades (STTR, 2017).

A agenda mencionada teve apoio institucional do CIRAD - Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento e da UFPA - Universidade Federal do Pará. Além disso, contou com a participação de representantes da prefeitura local através das secretarias municipais e de várias outras instituições públicas e privadas que acompanharam os dois dias de atividades. Essa articulação permitiu realizar o primeiro PPA Participativo de Paragominas, município emancipado politicamente em 1965.

A população municipal estimada atualmente é de 114.503 habitantes, segundo dados do IBGE (2020), e desse total, cerca de 22% da população local reside na zona rural, de acordo com o último censo demográfico realizado em 2010.

Mesmo considerando grande o número de munícipes que vivem fora do espaço urbano o governo municipal mantinha baixa atuação no atendimento das demandas sociais dessa considerável parcela da população.

Essa situação que envolve a baixa atuação da prefeitura local na zona rural do município, acredita-se, que esteja relacionada ao modelo de desenvolvimento implementado no município já há bastante tempo, devido à análise realizada nos componentes do Triângulo de Governo. Isto, segundo Matus (1998), influencia no funcionamento da máquina estatal e na dinâmica do desenvolvimento.

Ainda segundo Matus (1998), na segunda metade do Século XX, o planejamento tradicional enquanto ação governamental passou a ser questionado em todo o mundo, devido seu caráter formalista, supostamente neutro e de baixa efetividade. Segundo ele, há uma separação entre: a) Técnica e política; b) Distanciamento existente entre formulação do plano e sua implementação; c) Necessidade de os planos se tornarem executáveis.

Para a teoria matusiana, o planejamento público é um processo técnico político, é um jogo de interação e participação de diversos atores que agem em cooperação.

A experiência de Paragominas se relaciona com o raciocínio matusiano, no sentido de promover a articulação entre atores sociais, institucionais e políticos, para criar uma conjuntura favorável ao melhor cumprimento do papel do Estado, a partir do método de planejamento participativo, fortalecendo a cidadania e a democracia.

A partir dessa importante articulação entre atores sociais e governamentais, as ações institucionais tanto da Prefeitura Municipal, como do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais passaram a ser desenvolvidas de forma mais integrada e coerente em relação à realidade das áreas e situações que apresentam a necessidade de atuação, mudando, portanto, uma característica que fazia parte da tradição antiga do cenário político local que mantinha práticas de forma setORIZADA e desarticulada (KON, 1994).

Considerando a atual realidade política de Paragominas, ela nos permite afirmar que ocorreu uma mudança substancial no que diz respeito à postura do governo municipal e até mesmo do Poder Legislativo quando se trata da relação entre Estado e sociedade.

A Carta Magna Brasileira de 1988 estabeleceu a integração do planejamento governamental ao orçamento público, de maneira que a ação do Estado possa atender às demandas da administração pública e ao mesmo tempo garantir a oferta de bens e serviços à sociedade. Por isso, pode-se dizer que o orçamento público é um objeto de constante disputa entre governos, parlamentos e determinados setores da sociedade (grupos de pressão), e quando associado à prática do método tradicional de planejamento, acaba comprometendo a capacidade da ação estatal gerando baixa efetividade independentemente da esfera de governo. Além de considerar sua importância para a promoção da participação social na atuação estatal, é válido reconhecer também o PES como:

Muito mais do que uma *técnica* ou uma *metodologia* de planejamento dentre tantas atualmente existentes, o PES é, acima de tudo, uma *ferramenta de governo*, ou seja, utiliza o planejamento para dar ao Estado meios eficazes para enfrentar os complexos problemas sociais e econômicos. É um método fundamentado em conhecimentos proporcionados pelas diferentes ciências humanas e sociais, além das ciências políticas e administrativas, que proporcionam uma análise aprofundada dos problemas da realidade social, em toda a sua complexidade. As ações previstas nos planos não só têm o objetivo de solucionar os problemas, dentro de uma escala de urgência e prioridade, mas levam a um avanço da consciência social e política sobre os esses por parte dos atores envolvidos, fortalecendo a legitimidade de um governo democraticamente eleito. (GENTILINI, 2014, p. 6).

Diante do exposto, o objeto dessa pesquisa visa abordar o caso de Paragominas através da análise da experiência do Planejamento Governamental Participativo num processo que se iniciou com a elaboração do PPA dialogando com o método do Planejamento Estratégico Situacional, gerando, assim, expressivos resultados para a formulação das políticas públicas municipais e, conseqüentemente, fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local.

## **Metodologia aplicada a pesquisa**

A metodologia utilizada na presente pesquisa foi o método descritivo e analítico para demonstrar como ocorreu uma mobilização social liderada pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), a qual culminou no planejamento governamental participativo durante processo de elaboração do PPA - Plano Plurianual, no município de Paragominas, no ano de 2017 e o posterior desdobramento de seu objeto.

Para subsidiar este objeto de estudo foram verificados dados (análise documental) e indicadores do município de Paragominas disponibilizados pelas seguintes fontes: CIRAD – Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento; FAPESPA – Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; CFA – Conselho Federal de Administração (Índice de Governança Municipal); INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; STTR - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais; e PMP – Prefeitura Municipal de Paragominas.

Este estudo se apoiou na revisão bibliográfica, que segundo Dias; Molina; Santos (2007, p. 127), é um modelo obrigatório a todo e qualquer modelo de trabalho científico. Além deste método, também se utilizou de pesquisa de campo para coletas dados primários através da realização de entrevistas. Nessa etapa, foram incorporados três grupos de atores envolvidos na experiência do objeto desse estudo, e cada um deles foi composto por cinco membros. Nessa etapa, aplicou-se um questionário com cinco perguntas abertas aos participantes da pesquisa.

Os três grupos de participantes da pesquisa foram compostos pelos seguintes atores: 1) Agricultores familiares/lideranças rurais; 2) Parceiros institucionais/assessores técnicos voluntários; e 3) Agentes públicos ligados/as a instâncias de governos e Poderes do Estado.

Os critérios utilizados para selecionar os participantes da pesquisa consideraram dois fatores básicos: O primeiro foi considerar a participação e o papel dos escolhidos na experiência explorada no objeto deste estudo. O segundo foi o interesse de cada participante escolhido em se dispor a colaborar com a pesquisa na condição de entrevistado/a.

Foi realizada uma análise dos grupos participantes da pesquisa, bem como das respostas de seus componentes a partir das perguntas contidas no questionário aplicado.

Como critério de análise dos dados (primários) pesquisados, foram observadas questões referentes à manutenção dos objetivos do objeto planejado (PPA municipal), os métodos e metodologias de aplicação na implementação dos programas/plano, seguindo a finalidade do planejamento municipal, bem como se existem mecanismos de monitoramento,

avaliação e processos de ajustes mediante eventuais necessidades e de que forma esses ajustes ocorrem.

Analisou-se também como ocorre a atuação em conjunto dos diferentes atores envolvidos no planejamento participativo municipal, visando o alcance do desenvolvimento multidimensional e local.

## **Capítulo 1 – Análise do processo da participação social no Brasil a partir da redemocratização de 1985**

Tendo em vista o problema apresentado na introdução, este primeiro capítulo pretende apresentar o itinerário da participação social no Brasil a partir de um recorte da literatura que foca num conjunto de instituições participativas (IPs) existentes no país, considerando os aspectos da participação e legitimidade na representação política extraparlamentar. Além disso, procura evidenciar a atuação das IPs em diferentes períodos históricos e suas relações com governos, bem como os critérios quanto à formalidade, funcionamento e efetividade da atuação no contexto democrático brasileiro.

### **Seção 1.1 O regime político brasileiro e os instrumentos de participação democratizantes**

O Brasil, por um longo período, teve um modelo de poder centralizador, o que pode se notar através da análise de seu contexto histórico, inclusive marcado por golpes militares, o que deixou a sociedade brasileira inviabilizada de usufruir plenamente da cidadania pela ausência da democracia e de direitos sociais. Todavia, a partir de 1980, com o declínio do ciclo de governos autoritários, esse cenário começou um processo de mudança permitindo a descentralização político-administrativa do país e alterando de modo significativo a relação entre Estado e sociedade.

Esse processo de mudança no regime político do Brasil iniciado na década de 1980 se evidenciou por uma série de acontecimentos que impactaram a atuação do Estado e seu vínculo com a sociedade. Esses acontecimentos tiveram em seus cenários importantes atores como movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, entre outras formas de organização de classe, que contribuíram para que o país alcançasse novamente a democracia como seu regime político. Isto implica em dizer que as ações coletivas e organizadas contrárias aos governos autoritários da época foram cruciais para conquistar a combinação de representação política e democracia vigentes até os dias atuais. Esse resultado foi fruto de uma transição histórica que culminou na ruptura do ciclo dos governos militares que durou de 1964 a 1985 (ALMEIDA, 2014).

Como fruto dessa incipiente democracia, o Brasil adotou uma nova organização político-administrativa através da descentralização de poder, viabilizada pelo formato de Estado Federado, pelo pluralismo político partidário e pelos processos eleitorais. Esses elementos asseguraram a representação política nos limites de suas competências para os Municípios, Estados, Distrito Federal, e União.

Com essa conjuntura política, a soberania popular foi largamente beneficiada pelo sufrágio universal, ou seja, os brasileiros passaram a ter vários direitos políticos, podendo exercê-los por meio do voto direto e secreto como prevê o Texto Constitucional que trouxe diversos instrumentos de participação que favorecem o exercício da cidadania. Além do alistamento eleitoral e o voto para eleger seus representantes no âmbito da democracia representativa, há também outros mecanismos democráticos que o regime político estabeleceu na Constituição Federal, embora não há expressivos registros de utilização de grande parte desses instrumentos na história do país desde que os mesmos foram instituídos e regulamentados.

A Carta Magna instituiu em seu artigo 5º, inciso LXXIII, alínea b, o mecanismo de participação chamado Ação Popular, cuja finalidade é permitir a qualquer cidadão o direito de acionar o Poder Judiciário diante um fato lesivo contra o meio ambiente, ou patrimônio público, por exemplo.

Já no artigo 14 do Texto Constitucional, o cidadão tem o direito assegurado através do voto para deliberar sobre aprovação de lei envolvendo matéria de relevante interesse para o país, que seja de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Isso ocorre mediante:

- I Plebiscito;
- II Referendo; e
- III Iniciativa popular.

O plebiscito é uma consulta em que os eleitores são convocados para votar e decidir se são a favor ou contrários sobre aprovação de lei ou ato administrativo de uma determinada matéria.

Em relação ao referendo o cidadão pode exercer o direito do voto, porém, esse ato embora seja uma consulta semelhante ao plebiscito, tem caráter diferente, pois sua finalidade é de apenas ratificar uma lei já proposta pelo Estado.

Além dos instrumentos de consulta popular como plebiscito e referendo, a Constituição Federal também estabeleceu como via de participação cidadã a Iniciativa popular, a qual diz respeito à possibilidade de proposição de projeto de lei mediante ao cumprimento de regras previstas na Carta Magna do país. Essas regras têm como principal referência o percentual de eleitores envolvidos no âmbito da circunscrição da proposta.

Essa evolução democrática permitiu, entre outros avanços, a condição para que os entes da federação pudessem criar e instalar meios para manter interações com a sociedade, alguns deles em caráter permanente, outros não. Todavia, de modo geral, essa interação

contribuiu para o aperfeiçoamento da atuação estatal no que tange à formatação das políticas públicas, sobretudo as de natureza finalística.

A década de 1980 foi marcada por forte atuação de forças políticas antagônicas ao regime autoritário da época (MANZANO, 2017, p. 50). Nesse sentido, o pluralismo político tornou-se um fator relevante do regime democrático atual, pois emergiram vários partidos políticos, entre eles o Partido dos Trabalhadores (PT), considerado como o primeiro partido de massa da história do país, e um dos mais importantes instrumentos de luta em favor da democracia (ALMEIDA, 2014). Essas instituições são formadas por grupos de pessoas que compartilham “ideias comuns”, organizam o processo eleitoral para disputar e ocupar o poder, contribuindo assim com a manutenção da democracia. Desse modo, os partidos são, também, instrumentos que articulam a sociedade ao Estado.

Nesse contexto, a participação social ganha destaque, pois o regime político brasileiro vigente não assegura somente a representação política via processo eleitoral ou estatal, considera também a inserção da sociedade civil nos espaços decisórios. Essa conjuntura indica uma evolução positiva no tocante a esse modelo institucional que possibilita soluções para as demandas sociais e governamentais através de deliberação compartilhada entre cidadãos e Estado em todos os níveis de governos.

Assim, a participação social pode ser entendida como uma ação legítima que alcançou o reconhecimento legal do Estado a partir da Constituição Federal de 1988. De lá para cá, por meio de instituições participativas, atores sociais e governamentais estabeleceram vários canais de relação para promover a formação de agendas políticas, e exercer de forma integrada o controle sobre as atividades desenvolvidas pela administração pública. Isto evidencia que, desde o século passado, o Brasil vem se transformando em relação à prática participativa através da incorporação da sociedade civil nos espaços decisórios (AVRITZER, 2008).

Para Almeida (2014), após a abertura política de 1988, as experiências de participação social no Brasil se diversificaram em canais, muitos deles institucionalizados e legitimados para atuar junto a esferas públicas na defesa de interesses coletivos. Nesse contexto de redemocratização, surgiram várias instituições participativas que permitiram elos entre a sociedade e o Estado, dentre elas, Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, Comitês de bacias hidrográficas, etc. Essas instituições participativas geraram dinâmicas capazes de auxiliar a capacidade do cumprimento das funções estatais.

Essa dinâmica ocorre por meio da influência que as instituições participativas exercem na formação da agenda política de governos, como tem se dado nos casos da prática do orçamento participativo em diversas experiências Brasil a fora.

Cabe aqui destacar a experiência relevante do orçamento participativo (OP) em Porto Alegre (RS), nos anos 1980, a qual estimulou diversas iniciativas similares pelo Brasil (AVRITZER, 2008). Como uma das consequências da adoção do OP, foi criada a Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP), que em 2007 congregava 57 municípios do país (CORTES, 2011).

Até 2016, já se registravam 482 cidades brasileiras distribuídas em 26 Unidades da Federação que passaram a adotar a participação popular na definição do orçamento público local (RBOP, 2016, p. 8). Embora o uso dessa instituição participativa esteja previsto na Constituição Federal fica, na maioria das vezes, dependente da vontade política do gestor e do governo. Mesmo assim, pode-se dizer que OP é um avanço da democracia.

Segundo Cortes (2011), a prática do OP possui forte ligação com a cultura política local, já que é a nível municipal que ele, geralmente, acontece. Esse canal de interação entre sociedade e governo permite a todo cidadão o direito de participar e opinar sobre a alocação de recursos públicos durante a elaboração de instrumentos orçamentários. Pelo seu rito ordinário, os OPs devem ocorrer anualmente. Porém, comumente, quem se insere nos debates são as pessoas de áreas mais carentes dos municípios onde ocorrem esses processos. Ainda de acordo com Cortes (2011), as características mais comuns desse tipo de instituição participativa dizem respeito: “i) aos tipos de participante a serem envolvidos; ii) às questões que mais frequentemente entram em suas agendas para serem debatidas e decididas; e iii)” aos aspectos mais gerais e recorrentes de sua dinâmica de funcionamento”. Nas palavras de Cortes (2011):

OPs permitem que os próprios participantes redefinam as regras que norteiam os trabalhos. Ao ser alcançado um acordo, a agenda de debates e o cronograma das atividades se transformam em informações públicas. Tanto os participantes potenciais quanto aqueles que, de fato, se envolvem com os OPs, podem se preparar para os debates e acompanhar as decisões que são tomadas (CORTES, 2011, p. 141).

Apesar de existir a previsão legal na Carta Magna do país, não há uma regulamentação especial que obrigue o gestor público a adotar o OP como regra no processo de elaboração dos instrumentos orçamentários. No entanto, uma vez iniciada a dinâmica para esse fim, a

sociedade civil mobilizada em torno da temática constrói consensos nas deliberações referentes às alocações prioritárias dos recursos públicos (CORTES, 2011).

A aplicação do orçamento participativo, de modo geral, possui diferença em relação a outras instituições participativas, pois,

(...) seu caráter pouco institucionalizado, se comparado aos conselhos de políticas públicas, os torna mais vulneráveis frente às mudanças no comando do Poder Executivo e, portanto, é menor a tendência de que se generalizem na gestão pública do país (CORTES, 2011, p. 142).

Ao contrário do que ocorre no OP, nos Conselhos de Saúde, e de Assistência Social, por exemplo, a participação acontece de forma diferente. Geralmente, os mesmos possuem encontros regulares. Isto porque estes instrumentos são partes integrantes dessas políticas públicas, e possuem, além da previsão constitucional, a regulamentação especial que vincula atores sociais e governamentais através da nova ressignificação do papel do Estado.

Para Cortes (2011), os Conselhos detêm características diferentes no tocante ao nível de institucionalização do OP. Além de distinções de caráter referente de oficialização, os Conselhos de políticas e de direitos possuem um número bastante elevado e crescente no país. A razão para a existência de muitos desses mecanismos são as exigências para o acesso a recursos financeiros para investimentos setoriais aos quais os mesmos estão vinculados.

A rápida disseminação de conselhos de políticas públicas e de direitos pelos municípios do país, desde a década de 1990, está relacionada à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos. Existem conselhos nas áreas de emprego e renda, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento urbano, segurança pública, combate a drogas, para citar apenas alguns. Há conselhos que tratam da garantia de direitos de crianças e adolescentes, dos negros, dos índios, das mulheres, dos idosos, entre outros (CORTES, 2011, p. 142).

Embora essas instituições participativas tenham se disseminado a partir dos anos 90, cabe ressaltar que os conselhos de políticas públicas têm sua gênese ainda no século XIX, sendo os mais antigos os conselhos municipais de educação e, na área da previdência social, como “órgãos administrativos colegiados – Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões – criados nas décadas de 1920 e 1930 do século passado” (CORTES, 2001, p. 142).

Os diversos instrumentos de participação popular existentes no país, sejam eles de caráter formal ou não, tendem a gerar empoderamento social. Partindo desse ponto de vista, podemos afirmar que a interação entre sociedade e Estado possibilita novas formas de pensar

a gestão pública e a promoção da cidadania. Em síntese, esse processo participativo de empoderamento social pode ser entendido a partir da interpretação de Avritzer (2008, p. 44) que destaca três desenhos de instituições participativas e descreve seus diferentes desenhos entre os demais existentes no Brasil: a) orçamento participativo; b) conselho de políticas; c) ratificação pública.

No caso do orçamento participativo, seu desenho se constitui naquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima, ou seja, é um processo que permite o ingresso de qualquer cidadão nesse espaço de discussão e deliberação, inclusive elegendo delegados e conselheiros, fato este que na prática comum não se traduz como redução do poder ou ação estatal, ao contrário, indica o empoderamento social e possibilidade de maior efetividade na atuação do Estado.

Já em relação aos conselhos de políticas, o desenho institucional se compõe através da partilha do poder. Essas instituições são constituídas pelo próprio Estado, com representação conjunta entre atores governamentais e sociais, isto é, sociedade e governo atuam ao mesmo tempo com finalidade comum. Para o autor, essa dinâmica só pode ocorrer pelas seguintes razões: porque não incorpora um número elevado de atores sociais, e porque é definido por lei, o que gera punições em situações de descumprimento de seu rito.

A outra forma de desenho institucional é a ratificação pública, resultante do processo que ocorre através da participação social na elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM) que, embora o cidadão não atue diretamente nos atos deliberativos, é chamado para referendá-lo em audiência pública.

Com a evolução democrática, surgiu no início da década passada a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que instituiu o denominado Estatuto da Cidade, considerado um marco legal importante para promover o desenvolvimento sustentável dos municípios brasileiros. Isto porque essa lei estabelece diretrizes para elaborar, implementar e gerir os chamados Planos Diretores Municipais (PDM). Esses mecanismos normatizam o uso e ocupação do solo e, conseqüentemente, o ordenamento territorial para fins de cumprimento dos interesses sociais. Esse processo, portanto, exige interação entre sociedade e governo. Por isso, as partes envolvidas estabelecem as condições e canais para conduzir as tratativas relacionadas às prioridades no que diz respeito às necessidades de cada cidade e suas funções. Esse instrumento se aplica, obrigatoriamente, em todos os municípios do país com população a partir de vinte mil habitantes.

O Estatuto da Cidade é a lei que regulamentou a política urbana no Brasil já prevista na Constituição Federal de 1988 e, também, é uma conquista resultante da mobilização social

ainda no século passado. Essa mobilização foi encabeçada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) que, embora tenha sido paralisado durante o regime político autoritário que vigorou no período de 1964 a 1985, teve forte adesão de associações de bairro, sindicatos, Organizações Não Governamentais e associações profissionais (AVRITZER, 2008).

É válido ressaltar que, assim como os demais instrumentos de planejamento governamental, o PDM possui vigência de caráter ordinário, ou seja, sua validade tem limite no horizonte temporal e, após ser elaborado e implementado, precisa ser revisado e atualizado, no prazo de até dez anos, para atender as necessidades sociais e incorporar eventuais inovações inerentes ao contexto de cada município. Todos esses processos ocorrem com a participação popular e sua validação se dá por meio de realização de audiência pública (BRASIL, 2001).

A atuação do Estado é, na maioria das vezes, marcada pela existência de correlação de forças, gerada não apenas nas relações entre governo e parlamento, mas também por muitas razões produzidas em decorrência das dinâmicas sociais. A aprovação de proposta que envolve iniciativas do poder Executivo, quando há interesses contrários no âmbito do Legislativo, ou até mesmo em certos setores da sociedade, torna-se mais difícil por conta da existência de embates.

Nesse sentido, Avritzer (2008) destaca a experiência relacionada ao Plano Diretor Municipal de São Paulo, o qual foi encaminhado para a Câmara de Vereadores para apreciação e votação em 2002, e apesar de contar com um relator que era antigo militante do MNRU, e conceituado professor universitário sobre o tema (Nabil Bonduki), não foi tranquila a sua aprovação, visto que parcelas conservadoras da sociedade se posicionaram contra o seu formato. Os fatores de questionamento foram o aumento da quantidade de zonas destinada para residências e as informações incompletas referentes a essas mudanças no zoneamento.

Até alcançar um entendimento entre as partes envolvidas, ocorreram diversas situações de interferência, como decisões judiciais, proposições de vereadores, atores sociais, alas empresariais, e governo municipal, o que resultou na modificação do formato inicial do texto para garantir a aprovação. Nesse sentido, o autor aponta que houve várias audiências públicas e reuniões até se chegar a um consenso, considerando que existia claramente uma divisão social movida por inúmeros interesses, e necessitavam encontrar um ponto de equilíbrio para a questão em jogo.

A experiência envolvendo a tratativa do PDM do município de São Paulo evidencia os conflitos de interesses que produziram efeitos na relação entre diferentes atores que compartilhavam o mesmo espaço de discussão e deliberação.

Bem antes de ser regulamentada a política urbana, em 2001, os brasileiros tiveram outra importante conquista social através da regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1990. Essa conquista foi fruto da mobilização de diversos grupos e entidades que integraram o Movimento da Reforma Sanitária, que lutou durante a década de 1970. Em 1986 foi realizada a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocasião em que se defendeu essa temática como direito de todos e dever do Estado, o que gerou forte alicerce nos espaços de debate da Assembleia Constituinte de 1988 e, posteriormente, surtiu influência na criação e instalação da política universal de saúde pública vigente no país até os dias atuais (AVRITZER, 2008).

Entre as diversas formas de instituições participativas existentes no Brasil, os conselhos setoriais são os mais comuns. Só na área da saúde esse número já passa de cinco mil Conselhos criados e instalados nos municípios do país (AVRITZER, 2008). Isto favorece a cidadania e estimula o aperfeiçoamento da ação estatal, já que a dinâmica social é muito complexa e exige uma conjugação bastante diversificada de esferas interativas para que as demandas sociais sejam consideradas pelas agendas governamentais (SILVA, 2018).

Entre o conjunto de instâncias trazidas pela democracia participativa está o processo conferencista. Através dele é permitido ao cidadão participar de forma direta ou representada em atos deliberativos. Em nível municipal a participação é direta, podendo também ser representada como ocorre em cidades maiores em que esses espaços decisórios coletivos são subdivididos por distritos, escalonando-se para os níveis estadual e nacional. A conferência como mecanismo participativo, embora não exerça atuação regular semelhante aos conselhos, tem amparo constitucional e desde a década de 1990 tem influenciado decisões de diversos setores e subsetores das políticas públicas e, eventualmente, a dinâmica do Estado (CORTES, 2011).

A conferência é um instrumento criado por lei ou normas administrativas e detém um papel institucional muito importante na construção de pautas e melhorias na formação de agendas das políticas públicas por meio de debates e critérios onde ocorrem as arenas decisivas. Desse modo, além de proporcionar a oportunidade para aperfeiçoar de forma legítima as políticas públicas, serve também para fortalecer o elo estatal com a sociedade.

Na diversidade de canais existentes no exercício de diálogo entre Estado e sociedade está também a ouvidoria. Nela, o cidadão, através de meios tecnológicos como telefone e internet atua de forma direta manifestando-se sobre o atendimento em serviços públicos,

expondo questões do tipo: reclamações, sugestões, e até mesmo elogios sobre a qualidade no atendimento (CORTES, 2011). Ainda segundo a autora, esse tipo de participação tem recebido incentivo financeiro do governo federal para instalar unidades de ouvidoria em municípios com mais de 100 mil habitantes. Entretanto, apesar de sua importância e do grande número de unidades da federação que dispõem desses mecanismos, parece não haver dados sistematizados referentes à satisfação de seus usuários quanto às respostas de demandas inerentes aos setores em que estes estão atrelados.

Como aponta a literatura, o Estado democrático se constitui não somente pela descentralização político-administrativa e dos poderes, mas por incorporar a figura do cidadão em variados espaços de participação, discussão e deliberação na condução estatal. Essa noção de participação está diretamente relacionada à ideia de cidadania trazida pela Constituição Federal de 1988 e pelo controle social exercido de maneira geralmente compartilhada em diferentes escalas de poder.

O Texto Constitucional instituiu o sistema orçamentário pelo qual impôs mudanças na condução dos processos de elaboração das peças inerentes ao planejamento e ao orçamento público. Com isto, o Estado passa a ter um papel ainda mais desafiador por ser prestador de serviços à sociedade, e estar, de certa forma, sujeito a ela. Através do orçamento os governos fazem a previsão de receitas e, conseqüentemente, a fixação de despesas.

Desde a redemocratização brasileira, o país vem experimentando em diversos municípios a prática do orçamento participativo, aproximando a sociedade das instâncias governamentais, e possibilitando alocações de recursos públicos favorecendo, eventualmente, o suprimento de necessidades de grupos e comunidades em situação de maior vulnerabilidade. A atividade de planejamento na esfera pública consiste em assegurar a manutenção da oferta de políticas públicas de cunho social, e aquelas que visam garantir o aporte das necessidades típicas do Estado. Associado a isto, está o dever de cumprimento de princípios de “governo aberto”, ou seja, garantir a transparência e a participação. Em síntese, isto significa que a atuação estatal é obrigada a prestar contas de seus atos, bem como ser responsabilizada por eles. Esse conjunto de práticas da gestão pública recebe pela literatura o termo de *accountability*.

Almeida (2014, p. 103) considera que “a *accountability* é um processo sempre imperfeito e dependente da interação entre controles verticais e horizontais, e diferentes modos de representação”. Por isso, os mecanismos de controle horizontal podem sofrer influência da sociedade para aprimorar sua atuação de controle e supervisão do Estado. Ao mesmo tempo, atores sociais podem operar indiretamente no empoderamento das instituições

de controle vertical, como partidos políticos, órgãos fiscalizadores, e setores da mídia. Vale dizer que, através da via vertical, a sociedade pode punir ou premiar políticos pelo processo eleitoral. Isto porque, existe ordinariamente a liberdade e o meio para tal ação.

O protagonismo social que emerge no conjunto de instituições participativas presentes na arena democrática do Brasil contemporâneo não tem como consequência a redução do poder do Estado, mas evidencia que a sociedade é um ente auxiliar na condução e preservação dos interesses coletivos.

No âmbito da representação, nota-se que, desde a reabertura política, a conexão entre Estado e sociedade vem se transformando devido a existência desse conjunto de instituições não apenas de cunho partidário, mas de inúmeras outras formas associativas que colocam o cidadão no debate e na via decisória de suas reivindicações. Essa condição permite atores sociais qualificar e apresentar demandas em diversos setores das políticas públicas (ALMEIDA, 2014. p. 98). Além disso,

No que diz respeito à interseção das IPs com a esfera estatal, é possível perceber duas consequências diretas para a representação. Primeiro, há uma mudança na forma de exercer o controle social das decisões governamentais. Mais do que pressionar o Estado, mobilizar os cidadãos ou ativar as agências de controle horizontal, organizações sociais têm a oportunidade de controlar diretamente o Estado quando participam do processo decisório. Segundo, a responsividade dos representantes eleitos e não eleitos é impactada pela troca de informações e construção coletiva dos interesses (ALMEIDA, 2014, p. 110).

Considerando as características da participação e controle societal, Avritzer (2008, p. 45-46) faz observações acerca dos desenhos institucionais trazidos pela inovação democrática que, embora tenham inegável importância para manutenção e fortalecimento do atual regime político do país, existem fatores que implicam na dinâmica das relações por elas produzidas, tanto de ordem referente às regras de funcionamento como questões de formalidade das mesmas. Isto, aparentemente, gera conflito de compreensões entre autores na própria literatura. Para o autor, as instituições participativas, de modo geral, são espaços que congregam cidadãos para discutir interesses, deliberar sobre prioridades, e até mesmo em alguns casos confirmar uma decisão do Estado.

Apesar de haver divergências na compreensão teórica sobre esses mecanismos e sua atuação, eles têm formas de participação definidas e os tipos de desenhos dependem basicamente da capacidade organizativa de atores sociais para gerar efetividade e vontade política de governos para implementá-los, e assim garantir seu exercício democratizante como visto em diferentes experiências brasileiras.

Ciconello Ganança (2009, p.1) compreende que “grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980 (...) não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral”. Por essa lógica, a sociedade alteraria a estrutura do Estado gradualmente através da via participativa, gerando condições favoráveis ao fortalecimento da cidadania e da democracia. Isto evidencia uma noção de que a sociedade de forma organizada criaria mecanismos para promover essa evolução democrática.

A ideia da participação no contexto do marco democrático se diversifica em tipos de instituições e se disseminou pelo país desde a reabertura política. A participação foi se fortalecendo ao longo dos anos, mas é necessário reconhecer que parte dos mecanismos existentes no Brasil, os quais permitem essa interação entre sociedade e Estado ainda tem baixa efetividade (como já mencionado), pois,

(...) na burocracia estatal não há unanimidade no que se refere à participação social. Existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa. Esses gestores relutam em efetivamente abrir-se para o diálogo com a sociedade e aceitar as deliberações oriundas de órgãos colegiados como os conselhos e as conferências. (CICONELLO GANANÇA, 2009, p. 8).

Diante disso, se percebe que, embora tenhamos alcançado avanços em termos de institucionalização de canais para manter diálogo entre sociedade e Estado, a consolidação da democracia ainda é algo em construção, pois a formação da agenda política de cada governo, e até mesmo influências políticas internacionais tendem a produzir fatores que implicam nessa conjuntura, inclusive, aqueles de ordem econômicas e ideológicas.

## **Seção 1.2 A democracia participativa no contexto neoliberal brasileiro**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 poderia se pensar que o Estado brasileiro passaria a funcionar melhor com a descentralização político-administrativa, auxiliado pela participação social, pois, assim seria possível para a administração pública alterar o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no país, considerando que as estruturas estatais teriam a capacidade de garantir essa relação com a sociedade, e ao mesmo tempo, cumprir com os princípios inerentes aos interesses sociais, atuando fortemente como indutor do desenvolvimento.

Entretanto, com o

(...) surgimento do neoliberalismo o mercado passa a regular a economia e ocorre um enxugamento das responsabilidades estatais, ausentando-se nas ações relativas às políticas sociais. Os serviços, programas e projetos de responsabilidade do poder público tornam-se cada vez mais fragmentados e focalizados, não atendendo as necessidades da população na sua integralidade (PASTOR; CAVALLI, 2009, p. 5).

Nesse sentido, percebe-se que a emancipação social como fruto da ação do Estado não ocorre apenas em decorrência do dever normativo. Pressupõe a existência de uma combinação entre vontade política e a capacidade da sociedade civil se mobilizar e ocupar espaços para promover o relacionamento com o Estado e apresentar suas demandas.

O processo de modernização econômica do Estado *orientado pelo domínio do capital internacional* exerceu influências negativas que levaram à exclusão de direitos sociais da agenda política nacional o que e, conseqüentemente, limitou os espaços de interação entre atores sociais e governamentais (...) “o que, de certo modo, justificaria a passividade e o acanhamento popular no que diz respeito à participação política” (BUENOS AIRES; GUIMARÃES, 2015, p. 393).

Como consequência do avanço do ideário neoliberal, o Estado se distancia da sociedade, sobre tudo das classes mais pobres, fazendo com que a cidadania ficasse “restrita aos detentores de uma posição na escala produtiva de trabalho, na qual os destituídos dessa condição estariam também excluídos de suas prerrogativas sociais” (BUENOS AIRES; GUIMARÃES, 2015, p. 394). Ainda para as autoras:

Nesse contexto, foi possível perceber uma organização por parte dos movimentos sociais em prol de sua introdução na atuação governamental, não apenas pelos espaços institucionais de participação criados pela Constituição de 1988, mas mediante inserção no ambiente político, com o surgimento, inclusive, de partidos representantes das classes trabalhadoras. O objetivo maior seria a possibilidade de ascensão ao poder, pelas vias eleitorais, de representantes dos interesses das classes trabalhadoras, rompendo com o tradicional estilo político de alternância das elites (BUENOS AIRES; GUIMARÃES, 2015, p. 399).

Nesse período, a atuação da sociedade civil organizada se dava contra o modelo de desenvolvimento orientado pelo neoliberalismo que instigava o encolhimento do Estado e centralização da gestão pública, a qual, ao mesmo tempo, renunciava ao poder regulador da economia. Apesar de haver espaços de participação já institucionalizados nos primeiros anos da redemocratização, parte deles perdeu importância diante deste cenário.

A participação é um princípio que dá base ao Estado democrático, entretanto, o esvaziamento ocorrido em alguns dos espaços participativos pode ser facilmente compreendido durante o período neoliberal. Embora os governos mantivessem ativas parte

das instituições participativas, e realizassem atos inerentes às suas finalidades como, por exemplo, as conferências temáticas, a pretensão do Estado, de fato, era manter um distanciamento em relação a interação com a sociedade. Na época, o modelo de desenvolvimento caminhava em direção oposta à promoção do Bem-Estar Social. Isso porque,

O neoliberalismo consiste na sustentação da tese segundo a qual o mercado é o principal e insubstituível mecanismo de regulação social, onde a sua enfática defesa do Estado mínimo. O propósito do neoliberalismo é combater as políticas macroeconômicas de matriz keynesiana e o combate à garantia dos direitos sociais, defendendo como meta a estabilidade monetária (DAVI; PATRIOTA; SILVA, 2006, p. 9).

Desse modo, o processo de construção da cidadania, naquele período, se apresentou com uma série de componentes que dificultavam seu pleno estabelecimento. Isso se evidenciou basicamente em duas formas: com a restrição de direitos, e com a tímida interação entre sociedade e Estado.

Acredita-se que o cenário social brasileiro no período neoliberal era preferencial aos governos porque a agenda política do país na época era embasada na lógica do Estado mínimo.

Ao se promover e incentivar o debate na esfera pública, o questionamento dos direitos normatizados ou a ausência deles permite uma discussão social em torno do tema, de modo que, a busca pela efetivação dos direitos adentre tanto na esfera individual quanto coletiva. Como consequência, cria-se uma interferência na atuação e nas políticas estatais, como mudança de paradigmas no próprio eixo social (MOTA JUNIOR, 2014, p. 2).

Contudo,

O avanço neoliberal no país foi aos poucos descortinando a relação entre Estado e sociedade civil, em um viés democrático e pautado na participação em todas as esferas governamentais. Ocorre que o modo como a sociedade civil passou a participar da cena pública, a partir de então, retirou da mesma seu caráter político, uma vez que lhe delegava funções de assistência e prestação de serviços sociais para além da estrutura estatal e sem maiores discussões sobre suas causas ou efeitos (BUENOS AIRES; GUIMARÃES, 2015, p. 406).

A democratização traz, por si só, um conjunto de princípios que o Estado deve cumprir tanto em relação à administração pública e suas funções como também na condução das dimensões do desenvolvimento.

Nesse sentido, o vínculo entre Estado e sociedade torna-se um fator importante para que atuem em conjunto na formulação e condução das dimensões do desenvolvimento. Embora a cidadania ainda seja objeto em construção, “a participação popular em todos os setores e seguimentos da Administração Pública e da sociedade, em geral, permite que a fiscalização e o interesse público ou o bem comum sejam protegidos, evitando-se o desvio de sua finalidade precípua” (MOTA JUNIOR, 2014, p. 8).

Diante disso, a participação deve ser sempre olhada para além do “controle”. Deve ser entendida como um componente indispensável no processo de formulação e gestão das políticas públicas, e assim, auxiliar o Estado a produzir respostas legítimas e efetivas para as demandas sociais, bem como para as demais dimensões do desenvolvimento. Como afirma Mota Junior (2014):

Se o liberalismo fez empobrecer a linguagem política, reduzindo-a a um discurso reivindicativo, desconhecadora dos deveres das relações sociais, há de salientar que a discussão nestes espaços públicos pode - e muitas vezes - transpassar a simples exigência ou cumprimento de direitos já postos ou normatizados, fazendo com que haja uma construção de uma linguagem dos direitos, própria, específica e reivindicatória (MOTA JUNIOR, 2014, p. 15).

A participação é, portanto, um exercício de cidadania fruto do processo democrático que contribui não apenas para fins de reivindicação, mas também de legitimação e representação política.

Não resta dúvida de que a diversidade e a complexidade dos instrumentos participativos hoje existentes no Brasil dificultam uma metodologia em identificar uma real contribuição individualizada de cada mecanismo, de forma sistêmica, na concretização de direitos fundamentais. No entanto, pode-se afirmar que a conquista e o empoderamento de espaços públicos no exercício da cidadania participativa vem contribuindo para aperfeiçoamento e garantias de direitos, nos diversos aspectos sociais, econômicos e políticos (MOTA JUNIOR, 2014, p. 19).

Em suma, pode-se dizer que a democracia exige limitação de poder, ou seja, não permite atuação de governos autoritários e centralizadores. A partir dessa compreensão, é possível notar pela análise do processo histórico brasileiro que os avanços expressivos multidimensionais que o país alcançou ao longo dos anos dependeram muito do regime político democrático.

Assim, mesmo considerando os dilemas e impasses da democracia no Brasil contemporâneo, ela é um componente fundamental ao Estado que, por sua essência, deve

assumir o papel de indutor do desenvolvimento adotando canais e maneiras para interagir com a sociedade, alargando sua capacidade em garantir respostas às demandas sociais, e desprezando a utilização de métodos burocráticos e conservadores de gestão que inviabilizam o desenvolvimento em suas múltiplas escalas e dimensões. Para tanto, a atuação das instituições participativas nos espaços decisórios passa ser a principal via democratizante.

Essa aposta deve ser entendida num contexto no qual o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade (DAGNINO, 2004, p. 141-142).

Mesmo considerando o avanço do neoliberalismo no Brasil e seus impactos no desenvolvimento nacional, a partir dos anos 2000 o país começa a adquirir uma nova conformação. Isso ocorreu devido à mudança na lógica sobre o desenvolvimento e também quanto ao papel do Estado. Essa nova conformação do Estado incorporou a participação social nas suas agendas políticas possibilitando a democratização de direitos e o exercício da cidadania através da atuação nos processos de controle da gestão pública.

A partir de 2014, o governo federal, através da presidente Dilma Rousseff, editou o Decreto nº 8.243/2014, o qual instituiu a Política Nacional de Participação Social, aprimorando, assim, o diálogo entre Estado e sociedade. Embora esse instrumento tivesse a finalidade de aplicação a nível federal, deu um importante fôlego à democracia, pois instigou o debate sobre a relação Estado e sociedade em todo o país (RIBAS; PIRES; LUIZ, 2015).

Nas palavras de Montevechi (2016, p. 4), “o experimentalismo municipal e a arquitetura participativa voluntária dos governos federal e estaduais resultaram em um número expressivo e diversificado de instituições participativas (IPs)”. Dessa forma, esses mecanismos vêm contribuindo para o processo de ressignificação da atuação estatal e sua relação com a sociedade.

### **Seção 1.3 A participação social e a relação com os governos nos primeiros anos do século XXI**

A partir da análise histórica do processo de redemocratização do Brasil, pode-se dizer que a sociedade civil lutou, quase sempre, de forma organizada para participar da condução do Estado. Isto se tornou possível pós 88. Entretanto, inicialmente, houve grande dificuldade para exercer essa participação, mesmo considerando a existência da previsão constitucional que assegura a participação como um direito, o qual durante os primeiros anos dessa nova democracia foi timidamente garantido, pois o país esteve sob o comando de governos que

seguiram as tendências do neoliberalismo e, por essa influência, operou com baixas respostas às demandas sociais, e liberdade para promover a interação entre atores sociais e governamentais dentre outros avanços.

Carvalho (2002) observa que a partir do período de redemocratização do país em 1985, seguido da promulgação da Carta Magna, a qual se encontra em vigência, a cidadania se destaca como um dos elementos centrais no processo de desenvolvimento do país. Contudo, por mais de uma década, a cidadania não foi objeto de atenção prioritária do Estado no período equivalente ao governo de Collor e, nem de seus sucessores, até 2002. Viu-se crescer as desigualdades sociais e econômicas em todas as regiões do país.

Todavia, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), elegendo o presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, no ano seguinte o país passou a viver um tempo favorável à democracia participativa e em relação à ampliação de direitos sociais que ocorreram com a democratização das políticas públicas, e suas descentralizações em processo decisório no tocante à destinação de recursos públicos para fomentar programas e projetos de desenvolvimento rural (OLIVEIRA, 2015). Nesse período, surgiram novas políticas públicas que contemplaram a participação de segmentos sociais através de práticas de gestão social, em que a promoção do desenvolvimento se tornou objeto de ação coletiva (SCHNEIDER, 2014).

A ideia de gestão social foi sendo construída conjuntamente com a sociedade, refletindo em práticas governamentais participativas, tendo como lastro a relação dialógica entre o Estado e a sociedade. Essa forma de atuação possibilitou o compartilhamento de decisões entre os envolvidos no processo de gestão das ações públicas, assegurando legitimidade social na condução das diretrizes dessas políticas (OLIVEIRA, 2015). Assim, instituições participativas como os conselhos setoriais puderam alcançar espaço viável e empregar um vasto aprendizado e cooperação na construção de objetivos comuns, pois a participação, além de ter um papel político, possui também papel pedagógico, visto que as experiências a nível local serviram de base para impulsionar as diretrizes adotadas no âmbito federal.

No conjunto de estratégias políticas implementadas pelo governo, estabeleceu-se canais de diálogo com a sociedade civil e entidades representantes da classe trabalhadora, como as Federações e Centrais Sindicais. Isso dava sentido ao governo que ocupava o poder a partir dessas formas de organização social. Com a intenção de manter uma relação mais direta com as diversas formas de organização social, foi criada, em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. A

partir da prática de gestão social compartilhada nessas novas formas de institucionalidade, a Secretaria articulava as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento dos municípios participantes dessa estratégia de governança. Esses processos ocorriam por meio de ações integradas dos Colegiados de Desenvolvimento Territoriais (DELGADO; LEITE, 2011).

Na mesma década foram criados o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Ambos os programas se configuraram como instrumentos importantes para subsidiar o poder público na identificação das demandas dos territórios e atender as reivindicações de seus atores de forma dialogada.

A integração entre sociedade e governo possibilitou o desenvolvimento de processos coletivos de governança em torno da ação pública. A noção de governança se dá com a articulação de diferentes componentes que atuam e evoluem na formação de parcerias institucionais necessárias para permitir o diálogo entre a sociedade civil e o Estado.

Dessa forma, a participação popular resultou em espaços onde a sociedade pôde atuar de maneira efetiva em diversos mecanismos participativos, contribuindo na gestão e aperfeiçoamento das políticas públicas. Assim, instauram-se processos que seguem uma variedade de passos, desde o ato de planejar, executar até a avaliação, sempre considerando aspectos da realidade de cada localidade e/ou território (DELGADO; LEITE, 2011).

Esse modelo de atuação governamental estava bastante alinhado aos objetivos de desenvolvimento proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU), e produziu inúmeros avanços em relação à participação e conquistas de direitos. Isto porque foi capaz de estabelecer um estágio amadurecido baseado em elo entre cidadãos e governo, possibilitando que as pautas sociais encontrassem ambientes favoráveis à evolução no atendimento de demandas historicamente fora da agenda política de governos anteriores.

Esse progresso democrático foi fortalecido através de órgãos colegiados como os conselhos setoriais tanto de políticas públicas como de direitos, e pela realização de conferências temáticas, dentre outros. Além de valorizar o diálogo com a sociedade, os governos desse período adotaram programas sociais que garantiram à população acesso a importantes políticas, incluindo moradia, educação, crédito, e transferências de renda para milhões de pessoas em condições de vulnerabilidade socioeconômica, diminuindo significativamente os níveis de desigualdade entre as classes sociais do país.

Até meados da década passada, o país experimentou uma relevante combinação entre democracia e desenvolvimento econômico com inclusão social. Isso foi possível porque, entre outros fatores, os governos desse período (2003-2016) retomaram vários processos de

industrialização que se encontravam paralisados, gerando forte dinamização econômica através da geração de empregos e valorização do salário-mínimo. Conseqüentemente, houve grande aumento do consumo de bens e serviços em todas as classes sociais (MANZANO, 2017, p. 62-63).

Entretanto, os avanços em diversos setores que o país alcançou a partir da agenda política implementada a partir de 2003, a qual combinou ampliação de direitos sociais e democracia, renderam fortes reações no campo político conservador brasileiro, o que mais a frente resultou não somente na retirada de direitos sociais, como também numa ruptura de vínculo entre os movimentos progressistas e o Estado. Isso se evidenciou com o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em meados de 2016, e seus desdobramentos subsequentes.

#### **Seção 1. 4 A reação política ultraconservadora e a ruptura na relação entre Estado e sociedade**

A partir da deposição da presidente Dilma Rousseff, o país começou a viver um grande processo de recessão. De pronto, houve alteração na estrutura administrativa do governo através da extinção pastas, e, conseqüentemente, mudanças no orçamento público, o que impactou na possibilidade de manutenção de programas sociais, e diversos setores das políticas públicas. Paralelamente a isso, seguiram em ritmo acelerado as ações e “reformas” propostas pelo então ocupante do cargo de presidente, Michel Temer, que, apoiado por grupos de parlamentares do Congresso Nacional, criou um conjunto de “justificativas para conter o gasto social”.

Com isso, o então governo intensificou as medidas econômicas de austeridade fiscal que começaram no ano de 2015, diminuindo assim seu papel enquanto Estado e dando ao mercado maior liberdade para atuar. Além disso, o governo também iniciou um processo de ruptura com a sociedade com a extinção de canais de participação e controle social. Destaca-se aqui a extinção de uma importante via de interação entre sociedade e Estado, que foi a política de desenvolvimento territorial vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, a qual congregava um conjunto de programas e projetos voltados ao desenvolvimento dos territórios rurais e da cidadania de todo o país. Esse instrumento teve bastante relevância em aspectos de governança e ação coletiva. Tais medidas indicam que há, em seu pano de fundo, uma intenção motivada pela percepção ultraconservadora das elites antinacionais e antipopulares em relação ao papel do Estado.

Essa percepção passou a ser fortemente exposta em discurso do então governo e seus apoiadores dentro e fora do âmbito parlamentar, com forte apoio da grande mídia. Esse discurso enfatiza a noção de que o Estado brasileiro é demasiado abrangente e ineficiente, e contrário ao mercado. Além disso, impera a ideia da “criminalização do Estado, rotulado de patrimonial e corrupto, vai ser, na verdade, o único discurso das elites na luta pela hegemonia social, tendo como contraponto o mercado, agora virtuoso e paradisíaco” (SOUZA, 2018, p. 107).

A ofensiva da direita conservadora ganhou força com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. Consequentemente, as ações em curso para promover o desmantelamento do Estado estão em consonância com os interesses do capital internacional que se opõe ao modelo desenvolvimentista que o Brasil vinha experimentando desde 2003. Por essa lógica, o presidente Bolsonaro segue aplicando as medidas de seu antecessor.

Isso evidencia que,

Assim, a oposição entre mercado e Estado assume a forma da expressão possível de uma luta de classes silenciada. Estamos desde 1930 sob a égide dessa dialética, que se mostra como a semântica que torna inteligíveis os conflitos sociais, ainda que sob uma forma reprimida e distorcida, para as classes sociais em disputa (SOUZA, 2018, p. 108).

Dessa forma, compreende-se que a tônica do debate sobre o desenvolvimento econômico é o próprio Estado e seu papel no processo de condução da sociedade. A lógica liberal que impera no Brasil possui na sua concepção moderna a premissa de um Estado mínimo, por reduzir a garantia da oferta de bens e serviços à sociedade. Paralelamente a isso, o mercado age com liberdade visando alcançar e manter os interesses rentistas dos bancos e de outros setores da economia privada, valendo-se do próprio Estado para tal fim.

A dinâmica capitalista no Brasil tem se caracterizado como uma medida para acelerar o crescimento puramente econômico, porém, sem interferência estatal, sujeitando-se apenas às diretrizes do capitalismo internacional. A atuação dessas elites antinacionais e antipopulares instalou um projeto de desmonte do país que culminou no golpe contra a presidente Dilma, em 2016, que, consequentemente, abriu caminho para a eleição do atual governo federal, e de tal forma estampam suas intenções, pois,

Nesse processo é que se forma uma aliança de classe antipopular entre a elite de proprietários e a alta classe média que já dura 100 anos. Ela é baseada tanto na exploração econômica como na humilhação cotidiana das classes populares. Esse é o dado arcaico e atrasado da sociedade brasileira, que impede o país de ser pujante e igualitário, apesar de tantas riquezas naturais (SOUZA, 2018.p. 141).

Diante desse modelo “novo” de fazer política e gerir o Estado, a democracia e a participação social, evidentemente, não integram a agenda do governo. As instituições participativas ainda existentes ficam praticamente impotentes para atuar, levando em conta que o estágio atual do país instiga negativamente os gestores públicos a dar importância ao Estado como elemento indutor do desenvolvimento. Nesse sentido, a lógica conservadora afasta a possibilidade de participação social, pois é vista como componente oposto ao seu modo de governar, intensificando-se a partir daí o processo de erosão dos direitos sociais e a centralização do poder político.

Vale destacar que o atual governo, no início do primeiro ano de gestão, revogou o Decreto presidencial nº 8.243/2014, o qual instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Essa política era um instrumento que congregava o sistema de instâncias democráticas que visava a articulação e fortalecimento de vários canais de participação e interação entre a sociedade civil e a Administração Pública no âmbito federal.

O Decreto nº 9.759/2019, do atual governo, publicado em edição extra do Diário Oficial da União, no dia 11 de abril de 2019, estabeleceu novas regras para a criação de órgãos colegiados, e extinguindo diversos já existentes. Dessa forma, o governo reduz drasticamente o número de instituições participativas, inclusive algumas delas previstas em lei. Segundo a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), apesar do foco central da repercussão do decreto ser a extinção de “conselhos”, o escopo do mesmo abrange também comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas ou qualquer outra denominação dada ao colegiado (SBPC, 2019).

Ao todo, pode-se identificar a extinção de 35 órgãos e conselhos setoriais ligados a áreas que representam grupos e populações historicamente deixadas à margem de políticas públicas. Esses grupos e populações estavam representados por seus segmentos sociais, e tinham por meio desses instrumentos extintos a possibilidade de apresentar proposições, para formação de agendas políticas que favorecessem o atendimento de suas demandas, e consequentemente, atuar na gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas em nível federal. De acordo com Gaspardo (2018):

No plano nacional, já no segundo semestre de 2014, observamos um avanço conservador no Congresso (intensificado após a posse dos novos deputados e senadores em 2015) com resistências às práticas participativas, do que é exemplo o Decreto Legislativo aprovado na Câmara e tramitando no Senado que tem como objetivo sustar o Decreto Presidencial que instituiu a “Política Nacional de Participação Social”. No governo Temer, apesar de certa forma permanecer na retórica, a participação social perde toda a centralidade (GASPARDO, 2018, p. 72).

Essas ações ainda em curso nos fazem entender a importância de reconstruir a arquitetura da participação e do controle social no Brasil, pois a mobilização da sociedade civil organizada teve e tem um papel muito valioso para a manutenção da democracia e da cidadania. A participação social, por si só, não muda a realidade. Entretanto, ela se faz necessária enquanto componente do processo democrático para que o Estado, através de governos, possa desenhar suas agendas políticas. Um exemplo disso são as experiências de gestão pública a nível local que puderam contribuir fornecendo insumos em aprendizado para a formatação da agenda política implementada no país a nível federal durante os governos de Lula e Dilma. Gaspardo (2018) afirma que:

Foi, todavia, no plano da gestão municipal que ocorreram as experiências de democracia participativa mais interessantes após a Constituição Federal de 1988, o que se deu tanto em razão das mudanças institucionais já mencionadas, como do fato de que nos municípios a relação entre movimentos sociais e Administração Pública passam-se de maneira mais intensa, e as demandas sociais urbanas refletem melhor a pluralidade de atores e interesses (GASPARDO, 2018, p. 70).

Considerando a experiência brasileira, pode-se dizer que a participação social tem fundamental importância para a democracia e cidadania. Tendo em vista a atual conjuntura em relação ao desenvolvimento de políticas públicas, se torna imprescindível buscar a retomada da ordem política e democrática do país, para fins de resgate e manutenção das políticas públicas. Como argumenta Oliveira (2016):

De uma forma geral, conclui-se que políticas públicas são criadas segundo o enfoque político dado por determinado governo em sua administração, dependendo de seu conhecimento, da alocação de recursos necessários e a possibilidade de visualizar os efeitos de determinada situação, são tomadas decisões políticas que orientam a ações ou omissões capazes de prevenir ou corrigir a conjuntura que se apresenta, aplicando-se resultados junto a sociedade. E essas políticas a medida que são aproximadas dos atores sociais locais, mais eficácia podem resultar (OLIVEIRA, 2016, p. 10).

Diante disso, o papel da participação social se evidencia como uma via estratégica para conquistas de direitos e ampliação dos já existentes. Como aponta a literatura, são várias as experiências exitosas Brasil afora, em especial as que ocorrem a nível local, pois tendem a orientar caminhos para desenhar modelos de gestão e desenvolvimento que incorporam a sociedade civil nos processos de formulação das políticas públicas, abrindo portas para a prática de planejamento participativo.

Pela narrativa exposta neste primeiro capítulo, nota-se que a partir de 1980 a democracia enquanto o regime político do Brasil embora com alguns impasses ao longo desse percurso, permitiu importantes avanços ao país em relação às conquistas de direitos sociais. O exercício da cidadania através do voto direto e secreto associado à atuação de inúmeras instituições participativas que operam tanto nos setores das políticas públicas, como em outros espaços temáticos de processos decisórios inerentes ao funcionamento do Estado, tem contribuído com a manutenção do vínculo entre sociedade e Estado, o que é algo imprescindível para o aperfeiçoamento do papel estatal, sobre tudo no tocante as experiências participativas e propositivas que têm ocorrido na gestão pública brasileira na esfera local.

## **Capítulo 2 – Participação social e poder local: contextualizando o caso de Paragominas**

Conforme a definição dos objetivos da presente pesquisa, este segundo capítulo visa caracterizar as vantagens do planejamento governamental participativo para o desenvolvimento local e verificar se o Planejamento Estratégico Situacional (PES) pode ser considerado um método eficaz na atuação do Estado.

O percurso deste estudo de caso tem como ponto de partida a análise e discussão sobre a mobilização de trabalhadores rurais e agricultores familiares vinculados ao STTR de Paragominas, que se iniciou em 2017, com a realização da 1ª Plenária da Agricultura Familiar do município, evento que reuniu cerca de 120 participantes. Como uma das deliberações dessa agenda, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de elaborar um conjunto de proposições de programas considerando aspectos situacionais locais para inclusão no Plano Plurianual 2018-2021, e, dessa forma, assegurar o atendimento de demandas das comunidades rurais. Além disso, pretende-se verificar a dinâmica nas relações estabelecidas entre os diversos atores envolvidos nessa construção participativa que articulou camponeses, governo, parlamento municipal e outras instituições parceiras, bem como os eventuais impactos ocorridos no contexto sociopolítico local.

### **Seção 2.1 Um breve histórico e caracterização do município de Paragominas**

O município de Paragominas, conforme já mencionado nesta pesquisa, foi emancipado politicamente através da Lei Estadual nº 3.235, de 4 de janeiro de 1965. Sua extensão territorial é de 19.342,565 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 1,55% do território paraense, e encontra-se localizado na micro região de integração do Rio Capim, aproximadamente a 325 km de Belém, a capital paraense, e é considerado um dos mais importantes municípios do Estado do Pará, pelo seu potencial produtivo e econômico (FAPESPA, 2016).

A população estimada atualmente é de 114.503 habitantes, segundo dados do IBGE (2020), e cerca de 22% da população do município reside na zona rural, conforme indica o último censo demográfico realizado em 2010.

Paragominas, assim como vários municípios da Amazônia, se tornou espaço de desenvolvimento de grandes projetos agropecuários e de mineração, fator que contribuiu com a geração de riquezas e oportunidades de empregos. Paralelamente a isso, gerou-se também uma série de passivos ambientais (IMAZON, 2009).

Pelas razões que se evidenciam nesta pesquisa, acredita-se que o modelo de desenvolvimento mantido em Paragominas por muitos anos foi incapaz de promover a sustentabilidade ambiental e socioeconômica, pois seu Produto Interno Bruto (PIB) é o 12º

maior do Estado do Pará, contrastando com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município que se encontra na 20ª posição entre os 144 municípios paraenses. Perseguindo essa lógica, a desigualdade social se revelou com o aumento da pobreza atingindo cerca de 41,3% de sua população que tem a renda per capita média de ½ salário mínimo por mês.

Atualmente, o número de pessoas ocupadas com renda em Paragominas é de 18.456, o que representa uma taxa de ocupação de 16,5% da população local, conforme dados do IBGE (2020). Vale destacar, que a metade das pessoas enquadradas nesse percentual de baixa renda encontra-se na zona rural do município, de acordo com dados do Sistema de Informações de Indicadores Sociais do Estado do Pará (2010).

## Seção 2.2 Um olhar sobre a ocupação e a produção no espaço rural de Paragominas

Para entender o modelo de desenvolvimento de Paragominas é importante analisar a formação do espaço rural do município e seus indicadores. De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Paragominas (2017), e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2018), o espaço rural do município está parcialmente ocupado da seguinte forma: 134 propriedades privadas (fazendas); 02 áreas de terras de reservas indígenas congregando 04 aldeias; 18 localidades agrícolas; e 11 P. As - Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.

Nesses P. As vivem mais de duas mil e trezentas famílias conforme demonstração a seguir.

**Quadro 01** – Relação de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária

P.A.	Ano de criação	Capacidade Ocupacional	Número de famílias	Área em hectares
Alta Floresta	2005	108	107	3.036,5579
Areia Branca	2006	32	17	1.623,0622
Camapuã	1996	110	78	13.067,9100
Colônias Reunidas	1987	103	27	4.512,0000
Del Rey	1997	156	126	7.922,000
Glebinha	2006	54	27	1.799,3619
Luiz Inácio	2006	625	589	34.210,7121
Mandacaru	2005	107	104	4.398,6338
Nova Vida	2006	70	70	3.955,6721
Paragonorte	1998	1.205	1.179	32.095,6712
Rio das Cruzes	2003	75	66	3.921,5970

Fonte: INCRA - U.A/PGM, 2018, adaptado pelo autor.

O setor agropecuário de Paragominas há anos apresenta destaque no cenário econômico paraense. Em 1980, o município foi o maior produtor de gado bovino do Estado do Pará. Na mesma década e na seguinte, a produção de madeira foi equivalente a 15% de toda Região Amazônica. Naquele período, essas atividades marcaram um dos mais longos ciclos econômicos do município. Apesar de tais atividades terem contribuído positivamente para gerar ocupação e renda para milhares de pessoas, dinamizando a economia local e regional, estudos apontam que essas atividades econômicas foram as principais causadoras do desmatamento de 878 mil hectares de áreas acumuladas até 2008, o que representa cerca de 45% de do território municipal e, conseqüentemente, incorporou Paragominas no rol dos municípios brasileiros com as maiores taxas de desmatamento, tendo como penalidade, em 2008, o embargo de várias propriedades rurais e indústrias madeireiras durante a fiscalização da força tarefa denominada “Operação Arco de Fogo” realizada pelos órgãos ambientais e pela Polícia Federal (IMAZON, 2009).

A partir de 2009, o município buscou formatar um novo modelo de produção sustentado na tese da preservação ambiental na tentativa de recuperar as concessões estatais para desenvolver suas atividades econômicas firmando um pacto pelo desmatamento zero, como foi estabelecido pelo “Programa Município Verde”.

Nessa “transição” de modelo de produção, outras cadeias produtivas surgiram no contexto econômico local, como a mineração de bauxita explorada, a priori, pela empresa Vale, e a produção de grãos em escala empresarial baseada na exportação de milho, arroz e soja, ocupando uma considerável parcela da área territorial de Paragominas. O cultivo da soja, por exemplo, colocou-se em posição de destaque pelo seu volume de produção, o que compreende mais de 250 mil hectares de áreas plantadas, tornando o município o maior produtor desse grão, do Estado (FAPESPA, 2016).

A realidade rural de Paragominas apresenta uma dicotomia explícita. De um lado, a concentração de terras em grandes fazendas e práticas de monoculturas, do outro lado, uma expressiva distribuição demográfica de famílias de agricultores familiares.

A partir da análise do modelo econômico seguido por Paragominas ao longo dos anos é possível compreender a lógica que prevaleceu como norte para seu desenvolvimento, ou seja, tradicionalmente os governos locais formavam suas agendas políticas voltadas aos interesses de determinados grupos econômicos (grandes pecuaristas e grandes empresas), reduzindo, gradualmente, investimentos em áreas sociais que beneficiassem diretamente as populações mais pobres das áreas urbanas e rurais. Conseqüentemente, esse fato contribuiu para a manutenção da realidade histórica exposta na seção anterior desta pesquisa.

Pela análise histórica de Paragominas, o município sempre apresentou potencial produtivo no espaço rural devido suas características climáticas, geográficas e cobertura vegetal do solo. Durante as primeiras décadas de sua fundação, a principal base econômica esteve vinculada à exploração madeireira associada às atividades agropecuárias (IMAZON, 2009, p. 26).

Em se tratando da agricultura familiar em Paragominas, acredita-se que sua realidade nunca foi uma das melhores, levando em conta o modelo de desenvolvimento tradicionalmente mantido no município pela administração pública municipal, sendo esse um fator de distanciamento entre o governo local e o público desse segmento.

Considerando o exposto no quadro 01, percebe-se o tamanho do desafio para desenvolver a agricultura familiar em Paragominas, partindo do pressuposto da capacidade organizativa dos camponeses influenciada pela cultura política local, e pela dificuldade de acesso às políticas públicas para atender suas demandas históricas.

Percebe-se que o pacto pelo desmatamento zero proposto através do “Programa Município Verde” produziu mudanças no modelo de produção, sobretudo no tocante ao setor do agronegócio, para cumprir a demanda internacional ou as exigências ambientais brasileiras, enquanto agricultores com capacidade produtiva em escalas menores não alcançaram as mesmas condições no cenário local (PIRAUX et al., 2020, p. 224). Essa constatação tem sido evidenciada tanto por pesquisas científicas realizadas no município como pelas recentes ações de agricultores familiares que vêm acontecendo questionando as condições para desenvolver sistemas produtivos, bem como o atendimento de suas demandas sociais no cotidiano das comunidades rurais.

Com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2016, houve a descontinuidade gradativa de várias políticas públicas no âmbito federal, comprometendo de maneira negativa a agenda do sistema de produção familiar no espaço rural brasileiro (MATTEI, 2018). Desse modo, se agravou a situação no campo, atingindo drasticamente os agricultores familiares de todo o país. A partir daí, recomeçou o processo de mobilização desse público para reivindicar pautas como ocorrido nas décadas de 1980 e 1990.

No caso de Paragominas, a maioria dos P. As não alcançou o estágio de consolidação como espaço de produção familiar, pelo fato do tempo de existência dos mesmos, seguido da insuficiência de aparato estatal para esse fim. Com a desestruturação da política agrária do país essa condição parece ter ficado ainda mais longe de se alcançar, pois com a extinção do MDA, promotor das principais políticas públicas de sustentação da agricultura familiar, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), entrou no escopo das restrições do governo do

Presidente Michel Temer, o que se estendeu ao país inteiro e, conseqüentemente, os 11 P. A's localizados no município de Paragominas ficaram sem esse serviço (INCRA, 2018).

O último Censo Agropecuário Brasileiro realizado em 2017 aponta que a inexistência de Assistência Técnica e Extensão na produção da agricultura familiar comprometem não apenas o volume de produção, mas sobre tudo o aspecto da qualidade desses produtos, e amplia os riscos que eles podem representar à saúde humana. Isso por que,

15,6% dos produtores que utilizaram agrotóxicos não sabiam ler e escrever, e destes 89% declararam não ter recebido orientação técnica.  
 Dos que sabiam ler e escrever e utilizaram agrotóxicos, 69,6% possuíam, no máximo, o ensino fundamental (1.170.784) e destes, apenas 30,6% declararam ter recebido orientação técnica (IBGE, 2017, p.52).

Diante dessa realidade e considerando o processo de mobilização dos agricultores familiares que vinha ocorrendo no meio rural de Paragominas há mais de um ano, embora sem encaminhamentos definidos sobre o que fazer e para quem se dirigir ao solicitar as providências em relação aos problemas por eles vivenciados, um grupo de lideranças vinculadas ao STTR - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadores Rurais de Paragominas tomou a decisão de promover uma reunião para discutir possíveis soluções para suas demandas na agricultura familiar e nas demais carências existentes nas comunidades.

Para isso, organizaram uma grande mobilização em toda a zona rural do município para planejar e executar uma agenda em que pudessem analisar e discutir a conjuntura do cenário da agricultura familiar naquele momento e suas implicações, tanto nos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária como nas colônias agrícolas de áreas de posse mansa. E, a partir disso, propor a inclusão de ações governamentais através do Plano Plurianual Municipal como forma de intervenção sobre a realidade das comunidades rurais na tentativa de melhorar os sistemas produtivos e as condições de vida da população do campo.

### **Seção 2.3 A participação social e suas dinâmicas no processo de desenvolvimento local**

A participação social junto ao Estado marcou diversos períodos históricos no Brasil, desde o início do processo de redemocratização em 1985. A luta por direitos sociais é um dos principais fundamentos da atuação de movimentos populares e grupos setoriais que reivindicam pautas perante governos em todos os níveis de poder. Nesse sentido, a atuação do movimento sindical sempre teve um papel relevante na mobilização organizada de trabalhadores para pautar o atendimento de suas crescentes demandas junto à gestão pública brasileira (SILVA; COSTA, 2001).

Partindo desse entendimento, e tendo em vista as ações desenvolvidas pelos agricultores familiares vinculados ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadores Rurais de Paragominas, foi iniciado um processo de mobilização na tentativa de acessar políticas públicas para melhorar a produção e as condições de vida no campo, e também, com as pesquisas realizadas no meio rural do município, por instituições como UFRA, UFPA, e CIRAD, nota-se que tais iniciativas favoreceram a construção de um cenário participativo e prospectivo a nível local, e que contribuíram para identificar os principais desafios vivenciados por esses atores assim como construir de forma conjunta, alternativas para uma mudança de realidade (PIRAUX et al., 2020, p. 225-226).

O diagnóstico participativo realizado nas comunidades rurais através de pesquisas foi um importante passo para as etapas seguintes, conforme indica o quadro a seguir.

**Quadro 2** – Eixos e variáveis utilizadas no diagnóstico rural participativo

<b>Eixo</b>	<b>Variáveis</b>
<b>1. Contexto Político</b>	Contexto nacional (mudança de governo); politicagem (partidarismo); e imagem da AF por parte da prefeitura.
<b>2. Políticas públicas de apoio à produção</b>	ATER; (burocracia para o acesso a créditos, defesa sanitária, inadequação dos projetos ao interesse/prática dos agricultores).
	Transporte (escoamento da produção); mercado institucional; estruturação das feiras e mercados comuns; e agroindústria.
	Trator/Tritucap - Alternativas ao uso do fogo na preparação da roça
<b>3. Políticas de infraestrutura</b>	Estradas, pontes; e unidade de oferta de serviço de saúde.
<b>4. Educação para os jovens</b>	Educação do campo para jovens (Casa Familiar Rural); ensino médio na zona rural e transporte escolar.
<b>5. Problemas sociais nas comunidades</b>	Problemas fundiários (pressões, abandono dos lotes); e êxodo rural.
<b>6. Sistemas produtivos</b>	Pragas; diversificação (pimenta/caju/sistemas agroflorestais/ piscicultura/ reflorestamento - Paricá).
<b>7. Preservação ambiental</b>	CAR; reserva legal; recuperação de APPs; fogo; e pragas.
<b>8. Organização social - Comportamento individual e coletivo</b>	Organização coletiva; união-parceira (organização local/ STTR/ entidades governamentais); Atitude; representação dos agricultores; competências (capacitações; intercâmbio; relação com universidades e centros de pesquisa).

Fonte: CIRAD, 2016 (4ª Jornada da Agricultura Familiar).

O diagnóstico realizado pelas instituições de pesquisa, ensino e extensão serviu de base para analisar e discutir a conjuntura do meio rural local, no maior evento já ocorrido no município até então envolvendo as demandas da população do campo.

Assim, nos dias 24 e 25 de maio de 2017, realizou-se a 1ª Plenária da Agricultura Familiar de Paragominas – “*O Rural feliz, do jeito que a gente quer!*”. O evento foi

coordenado pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas, e teve apoio de várias instituições públicas e privadas. O CIRAD exerceu um papel relevante no acompanhamento metodológico de todas as etapas da plenária, assim como os outros parceiros institucionais que colaboraram com a realização da agenda.

A partir daqui, serão narrados os momentos e as características desse processo participativo que ocorreu em Paragominas, e como ele vem contribuindo para a inauguração de uma nova e importante cultura política local.

**Imagem 01** – Reunião de nivelamento metodológico da 1ª Plenária da Agricultura Familiar



Fonte: STTR, 2017.

A coordenação do evento se reuniu com os assessores técnicos voluntários antes do início da programação do primeiro dia de atividade para fazer os ajustes necessários sobre o papel de cada facilitador e os recursos logísticos e metodológicos utilizados nos dois dias de agenda com os agricultores familiares, lideranças rurais, pesquisadores/técnicos e agentes públicos.

**Imagem 02** – Abertura das atividades do 1º dia da Plenária da Agricultura Familiar



Fonte: STTR, 2017.

O evento reuniu cerca de 120 participantes. No primeiro dia, adotou-se a metodologia do trabalho em grupo para tratar dos temas definidos, tendo como finalidade analisar e discutir as causas das problemáticas envolvendo a produção familiar e o cotidiano das comunidades rurais como um todo. Além disso, o encontro teve como objetivo apontar pistas de soluções para o atendimento das demandas dos agricultores familiares focando nas prioridades estabelecidas.

No primeiro dia, as atividades foram realizadas nas dependências do Centro de Treinamento Rainha da Paz, entidade ligada à Igreja Católica do município.

**Os eixos temáticos norteadores das análises e discussões sobre a realidade rural foram:**

- Apoio aos sistemas produtivos e políticas públicas;
- Fortalecer a diversificação dos sistemas produtivos;
- Preservação ambiental;
- Organização social; e
- Questões transversais referentes às políticas públicas e a conjuntura rural.

**Imagem 03** – Trabalhos em grupos para discutir e analisar os eixos temáticos e indicar pistas de soluções para as problemáticas existentes na produção e nas comunidades rurais



Os trabalhos em grupos foram assessorados por técnicos voluntários das seguintes instituições: Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento; Instituto Popular Amazônico; Movimento Camponês Popular; Universidade Federal do Pará; e Universidade Federal Rural da Amazônia.

De acordo com o conjunto de abordagens temáticas definidas pela metodologia, cada grupo teve um tempo estabelecido pela programação do evento para tratar do tema e de sua realidade envolvendo as causas dos problemas, consequências e apontar possíveis medidas de soluções para eles.

Após concluir as análises e discussões dos temas abordados nos trabalhos em grupo, recomendou-se que cada um deles apresentasse uma síntese dos resultados obtidos, para que posteriormente seu conteúdo fosse integrado ao objeto de debate do segundo dia de atividade durante a plenária final.

**Imagem 04** – Resultado dos trabalhos em grupos e apresentação de pistas de soluções para as problemáticas existentes na produção e nas comunidades rurais do município



Fonte: STTR, 2017.

**Imagem 05** – Abertura das atividades do 2º dia do evento com os resultados das análises e discussões sobre os eixos temáticos e a proposição para criar o Grupo de Trabalho (GT)



Fonte: STTR, 2017.

No segundo dia do evento, as atividades foram realizadas no auditório da Prefeitura Municipal de Paragominas, e contou com a participação da Vice-Prefeita do município e Secretários Municipais. Fizeram-se também presentes, imprensa local; pesquisadores; professores; estudantes universitários; vereadores; e representantes das instituições: Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEPARÁ); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI-PA); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Movimento Camponês Popular (MCP); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca do Pará (SEDAP); e Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Esta etapa do evento agregou vários elementos importantes que motivaram e subsidiaram a realização da agenda, e dividiu-se em três momentos: o primeiro permitiu às instituições de ensino, pesquisa e extensão apresentar os resultados de diagnósticos participativos que realizaram nas comunidades rurais do município ao longo do período de

quase dois anos. O segundo oportunizou aos representantes das instituições presentes fazer uma síntese do papel que cada uma delas exercia no município e as contribuições para esse cenário participativo e prospectivo. No terceiro e último momento, foi a vez da direção do STTR expor de forma pormenorizada o processo de análises e discussões sobre os eixos temáticos definidos e debatidos nos trabalhos em grupo no primeiro dia de atividades da Plenária da Agricultura Familiar. Assim, foram apontadas pistas de soluções para tratar os desafios inerentes à produção familiar, e o atendimento de demandas transversais em políticas públicas para as comunidades rurais do município.

Por fim, a direção do STTR propôs criar um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar programas voltados às necessidades da agricultura familiar e das comunidades, e, posteriormente, encaminhar ao governo municipal para inclusão na agenda governamental do município. Essa iniciativa permitiu uma forte aproximação entre trabalhadores rurais e agricultores familiares com atores políticos locais e contribuiu para a construção de parcerias institucionais bastante relevantes no que diz respeito ao acesso às políticas públicas para o público representado pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas.

Naquele momento, de forma inédita surgiu uma experiência de participação social no âmbito da atuação governamental nunca visto na história política de Paragominas. Após a criação do GT, foi estabelecido um cronograma de reuniões com a finalidade de sistematizar as propostas de programas para inclusão no PPA Municipal.

**Imagem 06** – Reunião do Grupo de Trabalho (GT) atuando na elaboração das propostas de programas para inclusão no Plano Plurianual Municipal



Fonte: IPA, 2017.

O Grupo de Trabalho (GT) foi composto por 08 representantes das regiões rurais do município. Os membros do GT assumiram a responsabilidade, por decisão da 1ª Plenária da Agricultura Familiar, de elaborar e apresentar proposições para inclusão no PPA Municipal, a partir das pistas de soluções para o atendimento das demandas da produção e também das demais necessidades do cotidiano das comunidades rurais. Assim, o GT passou a se reunir periodicamente com assessores técnicos voluntários para sistematizar os conteúdos das análises e discussões da plenária, e elaborar as propostas de programas para integrar a agenda política do município.

Como produto desse esforço e compromisso, foi possível formatar um plano propositivo contendo: 04 programas com 28 ações e 25 atividades, visando o fortalecimento dos sistemas produtivos, bem como a melhoria na qualidade de vida da população do campo.

Após a conclusão parcial do processo de sistematização das propostas de programas, o GT decidiu realizar um itinerário pela zona rural do município, de modo a contemplar 04 diferentes localidades, a fim de ajustar e qualificar as propostas através de oficinas de planejamento participativo nas comunidades, de modo a ampliar a participação social nessa construção coletiva.

As oficinas de planejamento participativo realizadas nas regiões rurais do município garantiram maior legitimidade na atuação do GT, pois envolveu cerca de 200 pessoas (dentre jovens, mulheres, lideranças das comunidades) no processo de validação das propostas através da participação, apresentando novas contribuições para as propostas de programas. Os momentos seguintes se constituíram na elaboração da versão final do conjunto de programas e a entrega dos mesmos ao Poder Público.

**Imagem 07** – Grupo de Trabalho fazendo a entrega das propostas de programas ao Secretário Municipal de Agricultura de Paragominas para inclusão no PPA Municipal - 2018/2021



Fonte: STTR, 2017.

A partir da entrega das proposições para inclusão no PPA, o GT e a direção do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas mantiveram o diálogo com o governo local e demais instituições parceiras, com o objetivo de acompanhar as implementações referentes às pautas encaminhadas para inserção na agenda política do município.

A iniciativa de adotar uma postura propositiva se caracterizou como uma ação estratégica e inédita na história política do município, sobretudo por que ela foi coordenada, desde suas origens até a conclusão das atividades, pelo seu principal agente mobilizador, o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas.

Dessa forma, a participação social liderada pelo STTR pôde exercer forte influência na conjuntura do desenvolvimento municipal. Isso porque alterou a tradição de como era realizado o planejamento governamental local, que até ali não havia experimentado a formulação das políticas públicas de maneira participativa, pois se limitava à burocracia estatal e não dava abertura para essa conciliação de atuação interativa entre governo e sociedade (MONTEVECH, 2016, p. 123).

A relação entre governo local e atores sociais em Paragominas possibilitou a construção coletiva da agenda política municipal considerando aspectos situacionais, como indica o conjunto de programas voltados ao atendimento das demandas do meio rural.

## Seção 2.4 A participação social e suas contribuições na formulação das políticas públicas locais

Como fruto da aproximação entre atores sociais e governamentais em Paragominas foi possível a elaboração do primeiro PPA Participativo (2018-2021). O Grupo de Trabalho vinculado ao STTR do município atuou de forma crucial na formulação de um conjunto de programas visando o atendimento das demandas sociais nas comunidades rurais, bem como da produção da agricultura familiar.

Os programas elaborados pelo GT seguiram o modelo de planejamento governamental padrão. Logo, para cada programa foi sugerido um nome simbólico, indicando o órgão responsável pela execução do mesmo e seu código, bem como a fonte de financiamento, o horizonte temporal de caráter contínuo, e tipologia finalística, ou seja, a geração de obras e serviços aos seus demandantes. Além disso, foram estabelecidos outros elementos pertinentes às suas estruturas como: público-alvo, os objetivos propostos e as diretrizes necessárias para a implementação.

Nos quadros a seguir, aponta-se o resumo das 04 propostas de programas:

### Quadro 03 – Programa 01

Função	Produção (Agricultura Familiar)	
Subfunção	Assistência Técnica e Extensão Rural, e Organização Social	
Elementos básicos para execução	Quantitativos	
Ações	07	
Atividades	07	
Produto esperado	Fortalecer e desenvolver os sistemas produtivos da agricultura familiar em Projetos de Assentamentos e comunidades agrícolas em áreas de posse mansa.	

Fonte: GT/STTR, 2017.

**Quadro 04** – Programa 02

Função	Obras de infraestrutura nas zonas urbana e rural	
Subfunção	Estradas; pontes; adequações de instalações físicas de mercados e feiras	
Elementos básicos para execução	Quantitativos	
Ações	07	
Atividades	07	
Produto esperado	Recuperar e manter em condições de trafegabilidade 2000 Km de estradas rurais, e pontes nelas existentes, bem como realizar adequações necessárias em mercados e feiras do município.	

Fonte: GT/STTR, 2017.

**Quadro 05** – Programa 03

Função	Educação e Cidadania na zona rural	
Subfunção	Formação educacional, esporte, lazer e cultura para a juventude	
Elementos básicos para execução	Quantitativos	
Ações	08	
Atividades	05	
Produto esperado	Atender três mil jovens da zona rural (atendimento regionalizado).	

Fonte: GT/STTR, 2017.

**Quadro 06** – Programa 04

Função	Saúde e Saneamento	
Subfunção	Atendimento de atenção básica em saúde (em polos), abastecimento de água encanada potável, e coleta de resíduos sólidos (lixo doméstico).	
Elementos básicos para execução	Quantitativos	
Ações	06	
Atividades	06	
Produto esperado	Atender as demandas de 18 comunidades agrícolas da zona rural.	

Fonte: GT/STTR, 2017.

As ações e atividades elencadas nas propostas de programas foram todas codificadas para facilitar o processo de monitoramento no curso de suas aplicações. Além disso, as propostas também sugeriram metas físicas e financeiras para constarem nos instrumentos de planejamento e orçamento durante a vigência do PPA de Paragominas, bem como os indicadores para uso nas avaliações de impactos.

## Seção 2.5 A participação social e o Planejamento Estratégico Situacional

A narrativa que explica a dinâmica desse processo participativo em Paragominas, a partir de 2017, será descrita e analisada nas sessões a seguir. Mas, antes de descrever como ocorreu o *passo a passo* dessa experiência, vale lembrar que o governo municipal era conduzido por um grupo político que estava no poder desde 1997 (20 anos). Sendo assim, a participação social foi, de certo modo, um choque para muitos integrantes da administração local.

Apesar de ser um fato novo, esse processo participativo gerado pela dinâmica social que surge do meio rural ocorreu de forma muito organizada e respaldada pelo apoio de várias instituições conceituadas. Assim, a comunicação entre atores sociais e o governo local e demais instituições aconteceu de maneira tranquila, sem grandes conflitos.

Após a definição das prioridades em políticas públicas para atender as demandas das comunidades rurais do município, o Grupo de Trabalho, como uma instância provisória criada pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas para elaborar as propostas de programas e encaminhar ao Poder Público Municipal, percebeu, durante os diálogos com membros do governo local, que havia muitas dificuldades para implementar e gerir essas ações devido, supostamente, à maneira tradicionalmente utilizada nos processos de gestão. Diante disso, foi recomendado, por assessores do GT, o uso do Planejamento Estratégico Situacional (PES), tendo em vista que o processo de planejamento das propostas já vinha seguindo esse método. Assim, o governo local, mesmo sem entender muito sobre o método, se dispôs a conhecê-lo para utilizá-lo mediante tal orientação técnica.

Como já foi mencionado anteriormente neste texto, o Planejamento Estratégico Situacional é um instrumento administrativo que foi idealizado pelo economista chileno Carlos Matus, no início da década de 1970 (BELCHIOR, 1999, p. 27-29). Apesar de ter sido desenvolvido originalmente para uso em governos centrais, o PES se tornou um instrumento de gestão utilizado por várias organizações no mundo inteiro.

Ao contrário do planejamento tradicional, o PES permite realizar ajustes onde ele é aplicado mediante a dinâmica das variáveis presentes no ambiente/processo de sua aplicação.

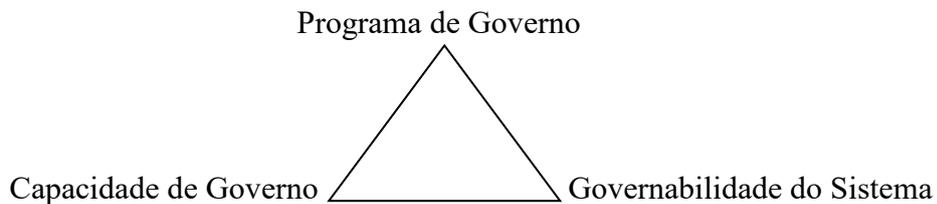
Essas variáveis podem ser controladas ou não. As variáveis consideradas controláveis são todas aquelas em que a organização consegue exercer o controle sobre elas. Com as variáveis não controláveis acontece o oposto. No âmbito da Administração Pública esses elementos se tornam relevantes, porque é através do planejamento que o Estado procura estabelecer suas metas para atingir seus objetivos.

Partindo do entendimento de que o planejamento governamental em Paragominas ocorreu, pela primeira vez, de forma participativa, o PES se apresentou como uma alternativa imprescindível para superar as dificuldades administrativas existentes no âmbito do governo local. Por essa lógica, a influência social no processo de formulação das políticas públicas, instigou os envolvidos naquele espaço decisório a fazer uma análise de viabilidade política das proposições apresentadas pelo GT. O momento era, de fato, a oportunidade de se planejar o que precisava ser feito, considerando que o planejamento só se conclui com a execução da ação.

O Planejamento Estratégico Situacional se apoia no conceito de Triângulo de Governo, segundo seu idealizador.

Belchior (1999, p. 34) afirma que “a arte de governar implica equacionar simultaneamente três macrovariáveis que se condicionam mutuamente: o programa de governo, a capacidade de governo e a governabilidade do sistema”.

**Imagem 08** – Triângulo de Governo



Fonte: Belchior (1999), adaptado pelo autor.

Para a autora, o programa de governo diz respeito ao conjunto de ações que o ator/governo define para poder executar. Para isso, torna-se necessário analisar quais os problemas que se pretende atuar sobre, no sentido de eliminá-los ou reduzir seus efeitos em determinada realidade.

A governabilidade do sistema se refere à condição de exercer o controle sobre as variáveis que compõem o processo, o que nem sempre é possível, pois há variáveis que sobre as quais o ator não consegue empregar o controle.

A capacidade de governo consiste em reunir habilidades técnicas, ferramentas e pessoal, que, liderado por um gestor, buscam alcançar seus objetivos pretendidos.

Em resumo, o programa de governo é a agenda política, a governabilidade trata-se dos instrumentos que possibilitam executar uma ação planejada, e a capacidade de governo corresponde ao controle da ação.

Seguindo o raciocínio de Belchior (1999), na ação governamental é extremamente importante tentar manter o equilíbrio entre esses três vértices, que são elementos indissociáveis.

O Planejamento Estratégico Situacional integra quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Esses elementos se distinguem das etapas usuais do planejamento tradicional, o qual é questionado pelo idealizador do PES, pois não se restringem ao diagnóstico, plano, validação, execução, avaliação e controle (BELCHIOR, 1999, p. 36).

Em síntese, os quatro momentos que integram o PES possuem as seguintes finalidades: o primeiro busca conhecer e entender de forma explicativa a realidade em que se pretende atuar, assim como os atores que compõem a dinâmica do jogo. Para tanto, é necessário fazer uma análise situacional dos problemas e suas causas, para poder solucioná-los. O segundo trata-se de conceber o plano, ou seja, após analisar o contexto de toda a realidade onde se pretende atuar, planeja-se o que se deseja alcançar. O terceiro diz respeito ao processo de análise de viabilidade política, articulando esse elemento às questões do momento anterior. O quarto e último é o instrumento de execução, que representa a soma dos três momentos anteriores.

Para adotar esse método de planejamento e operacionalizá-lo de forma ampla, Belchior (1999) aponta um importante mecanismo para complementar a ação governamental, que é a sala de situação. Ela é um espaço de discussão para quando surgir algum problema durante o processo de gestão e execução do plano de governo a equipe responsável pelas ações de correção e controle do plano possa agir e tomar decisões em tempo adequado.

A sala de situação, no caso de Paragominas, não teve uma constituição formal e permanente. Entretanto, o governo local se dispôs a dialogar periodicamente com o GT/STTR para dirimir eventuais dificuldades para desenvolver as propostas voltadas ao atendimento das demandas da população do meio rural do município.

Sobre as demais características e elementos do PES, na descrição do contexto narrado nas sessões adiante, se evidencia a relação entre as práticas dos atores e o método em questão.

## **Seção 2.6 Análise dos grupos participantes da pesquisa**

Conforme a metodologia definida pela presente pesquisa realiza-se aqui uma breve análise sobre cada um dos 03 grupos (G1, G2, G3)<sup>2</sup> formados por 05 componentes que participaram deste estudo na condição de entrevistados/as (E1, E2, E3, E4, E5).

### **Grupo 1**

O grupo 1 (G1) foi formado por 05 agricultores familiares que exercem liderança na zona rural de Paragominas há bastante tempo, e tiveram um papel muito importante nesse processo de mobilização e participação social que se tornou objeto desta pesquisa. Ao liderar um movimento popular através do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, e promover a 1ª Plenária da Agricultura Familiar, evento que reuniu mais de 120 participantes, esses atores, de fato, como pôde se notar em algumas das respostas do questionário, fizeram acontecer algo inédito e grandioso na história política do município.

Em síntese, pode-se dizer que esses atores foram os protagonistas da história narrada nesta pesquisa, por que eles: mobilizaram; sensibilizaram; representaram; participaram; se articularam com várias instituições; resgataram papéis e identidades; acreditaram; questionaram; planejaram; construíram; e propuseram.

Enfim, com essa iniciativa, a força que surge do meio rural contribuiu para o município experimentar, pela primeira vez, a prática do planejamento governamental participativo, nesse caso, o Plano Plurianual Municipal 2018–2021.

### **Grupo 2**

O grupo 2 (G2), também formado por 05 integrantes, foi composto por personagens extremamente valorosos para essa experiência participativa ocorrida em Paragominas. Todos/as são profissionais que possuem vínculos com instituições de atuação técnica sobre ensino, pesquisa, extensão e assessoria para o desenvolvimento de inúmeras áreas, entre elas a agricultura familiar, desenvolvimento rural, e gestão social.

Esses/as profissionais exerceram papéis de grande relevância nessa dinâmica participativa em Paragominas. A capacidade técnica elevada que esses/as profissionais possuem e a vasta experiência acumulada com as temáticas abordadas nas atividades realizadas envolvendo os agricultores familiares do município, desde os diagnósticos rurais

---

<sup>2</sup> Grupo 1 - Agricultores familiares e lideranças rurais;

Grupo 2 - Parceiros institucionais e assessores técnicos voluntários; e

Grupo 3 - Agentes públicos ligados/as a instâncias de governos e Poderes do Estado.

participativos, foram fatores determinantes para que a contribuição de cada um/a deles/as pudesse favorecer os bons resultados obtidos através das ações propositivas e lideradas pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas.

Esses/as profissionais foram os responsáveis por todas as orientações técnicas utilizadas nos processos metodológicos durante a realização de atividades, como as oficinas, reuniões de trabalho e a própria Plenária da Agricultura Familiar, que é a tônica principal da participação social, seguida da elaboração das propostas de programas que o GT/STTR encaminhou ao Poder Público local para a inclusão no Plano Plurianual Municipal 2018–2021.

A partir da 1ª Plenária da Agricultura Familiar, realizada em 2017, parte desses profissionais continuam prestando apoio técnico e realizando o acompanhamento das agendas que envolvem a participação dos agricultores familiares do município. Dessa forma, contribuem para manter ativa a participação propositiva desses atores sociais, e, assim, estimulam a prática da gestão social e a construção da cidadania para o fortalecimento da democracia.

### **Grupo 3**

O grupo 3 (G3), assim como os dois primeiros, foi composto por 05 membros. Eles/as foram peças fundamentais nessa articulação que integrou agentes de governos, atores sociais e assessores especialistas de diversas áreas do conhecimento, que juntos proporcionaram ao município de Paragominas a oportunidade de experimentar pela primeira vez a prática do planejamento governamental participativo.

O papel exercido por cada um/a desse grupo e de suas instituições foi, sem dúvidas, fator importante para produzir os bons resultados para o município conforme as narrativas dos/as participantes da presente pesquisa. Esses papéis ocorreram de várias maneiras. Mas antes, vale lembrar que as comunidades rurais de Paragominas até 2017 apresentavam muitas carências pela ausência e/ou insuficiência da atuação do Poder Público, porque, supostamente, a agenda política do município não contemplava suas demandas prioritárias.

Com a falta de comunicação e sem qualificação das demandas existentes em várias comunidades, problemas de todas as ordens cresciam na zona rural do município. Tal situação inquietou essa parcela da população municipal.

A participação social liderada por agricultores familiares foi o caminho para discutir e construir alternativas para uma mudança de realidade. Isso só foi possível porque o governo municipal e as demais instituições que atuam no município se dispuseram a ouvir esses atores

e construir um ambiente de concertação social. Esse grupo de entrevistados/as foi composto por representante da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, e da EMATER local.

Houve, assim, um entendimento de que a agenda política local deveria ser elaborada considerando os aspectos situacionais (indicadores e causas dos problemas) e a participação social dos atores interessados na questão, e as reais necessidades e prioridades demandadas desse público. Desse modo, foi realizado o Plano Plurianual Municipal 2018-2021. Para isto, o Poder Público precisou alterar o modelo de gestão começando pelo planejamento, e instituindo vários instrumentos legais para se adequar a essa conjuntura trazida pela participação social.

De modo geral, pode se dizer que os três grupos de atores participantes desta pesquisa tiveram papéis determinantes para promover essa interação democrática entre atores sociais e governamentais.

## **Seção 2.7 As entrevistas**

Conforme já mencionado, as entrevistas foram realizadas através da aplicação de um questionário com cinco perguntas abertas aos participantes da pesquisa<sup>3</sup>. As modalidades em que as entrevistas aconteceram encontram-se no apêndice II<sup>4</sup>.

As perguntas contidas no questionário aplicado na presente pesquisa indagaram os atores sobre como ocorreu esse processo de participação social na elaboração da agenda política municipal, e também quais seus desdobramentos subsequentes. Desse modo, esperou-se obter respostas para: a) Avaliar a atuação do STTR como agente mobilizador do processo de participação social na elaboração do Plano Plurianual Municipal; b) Qualificar as propostas de políticas públicas elaboradas pelo GT/STTR para inclusão no Plano Plurianual Municipal; c) Identificar os papéis dos sujeitos envolvidos nesse processo de participação social e suas contribuições na construção coletiva da agenda política municipal; d) Apontar os principais avanços obtidos em relação às políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades do público demandante a partir do arranjo participativo; e e) Questionar a participação social como via democratizante na atuação do Estado e sua importância para as políticas públicas.

A partir daqui constam cinco subseções equivalentes as cinco perguntas do questionário aplicado nas entrevistas, e ao final das respostas de cada subseção, apresenta-se uma breve análise de percepção dos/as entrevistados/as, nas quais se pretende encontrar relação entre duas variáveis, sendo elas: as propostas de programas elaboradas pelo GT/STTR

---

<sup>3</sup> O roteiro utilizado nas entrevistas encontra-se no apêndice I.

<sup>4</sup> A relação e apresentação de entrevistados/as encontra-se em ordem alfabética nos três grupos do apêndice II.

que foram apresentadas ao Poder Público local para inclusão no Plano Plurianual Municipal 2018–2021 e as implementações realizadas no município durante o período de vigência desse instrumento de planejamento governamental. Além disso, pretende avaliar as considerações dos/as entrevistados/as sobre o processo de mobilização social liderada pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas, identificando os papéis que cada um desses atores teve nesse contexto e quais são as suas percepções acerca da participação popular associada ao papel do Estado e seus desdobramentos.

### **Seção 2.8 Avaliação da atuação do STTR como agente mobilizador do processo de participação social na elaboração do Plano Plurianual Municipal**

As importantes conquistas sociais, em especial, as da classe trabalhadora, sempre estiveram historicamente ligadas às lutas reivindicatórias de movimentos populares organizados, em grande parte por entidades representativas como os sindicatos (SADER, 2001).

As mobilizações sociais de agricultores familiares vinculados ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas que têm ocorrido nos últimos anos se relacionam com a interpretação de Sader (2001), e têm contribuído com a mudança de paradigma na atuação do governo municipal e, conseqüentemente, alterado substancialmente o modelo de desenvolvimento e a cultura política local.

Com base nesse entendimento, o entrevistado 3 do grupo 1, afirma:

A direção do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas a partir de 2017 adotou um novo formato no processo de organização social enquanto entidade representativa de seu público. Isso despertou as comunidades rurais, e os Poderes Executivo e Legislativo do município para atuar através de parcerias na solução de problemas existentes na zona rural, não somente no que se refere à produção, mas também na infraestrutura, e na área social para tratar das demandas de milhares de famílias que vivem e produzem no campo. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

A ideia do STTR em 2017 foi mobilizar seus representados para realizar a 1ª Plenária da Agricultura Familiar, para que a partir disso pudessem analisar e discutir suas demandas em políticas públicas e participar da elaboração do Plano Plurianual Municipal, e através dessa participação apresentar proposições para inclusão na agenda política local.

Essa iniciativa foi considerada um fato inédito e de grande legitimidade para o STTR enquanto entidade representativa dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, além de ser, estratégica por envolver instituições de alta capacidade técnica para apoiá-los, pois isso

deu visibilidade às demandas em políticas públicas da população rural perante o poder público, conforme compreende o entrevistado 2 do grupo 2:

Eu vejo como uma mobilização social inédita em Paragominas, e de grande relevância para o empoderamento dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais. De modo geral, o Sindicato como instrumento legítimo de representação, atuou de forma organizada, e buscou parceiros institucionais importantes para apoiá-lo com a disponibilidade de técnicos habilitados que prestaram orientações metodológicas durante a condução de um conjunto de atividades propostas e realizadas pela entidade ao longo dos últimos anos, o que foi fundamental para dar visibilidade à realidade do rural em Paragominas perante ao governo municipal. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

As afirmações acima demonstram que a realização da 1ª Plenária da Agricultura Familiar foi, de fato, algo impactante politicamente, porque a partir desse evento foram realizados importantes encaminhamentos e, com isso, tornou-se possível construir um cenário prospectivo para o meio rural do município.

Para o entrevistado 5 do grupo 1, apesar de haver dificuldades internas no STTR, as mesmas não inviabilizaram as ações propostas pelo movimento organizado para discutir as demandas do meio rural e, ao mesmo tempo, construir indicativos para suas possíveis soluções.

No primeiro momento não houve adesão unânime por parte da direção do Sindicato para realizar a mobilização dos agricultores e trabalhadores rurais, visando discutir as necessidades das comunidades tanto sobre a produção como também de demandas voltadas para o viés social de mais de vinte mil pessoas que vivem no meio rural. Porém, com o sucesso da Plenária da agricultura familiar que reuniu cerca de cento e vinte pessoas, no primeiro semestre de 2017, a lógica da mobilização ganhou força e resultou na decisão de criar um GT permanente para desenhar pistas de soluções frente às problemáticas do campo e apresentá-las ao poder público para adotar providências cabíveis. (Entrevista concedida em: 01/02/2021).

O entrevistado 4 do grupo 2, também reconhece que a atuação do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais foi muito positiva. Apesar da existência de problemas internos da entidade mobilizadora, o público-alvo da mobilização foi sensibilizado e inserido no processo de participação e representação, e com as estruturas fornecidas ao evento e com os encaminhamentos da coordenação, foi possível garantir o alcance dos objetivos propostos.

Essa mobilização foi muito boa e necessária porque teve todo um esforço dos diretores do STTR, Jacinto, Maneca, e Guilherme, e também de apoiadores nas mobilizações para realizar as atividades assegurando a representação e participação do público alvo. As visitas nas comunidades sensibilizaram bem as pessoas. Além

disso, as ajudas de custo para o transporte foram fundamentais no sentido de possibilitar que um maior número de agricultores e lideranças rurais fosse inserido nas agendas, pois se não houver meios específicos para isso, não funciona. Isso se evidenciou na ampla participação na 1ª Plenária da Agricultura Familiar, e posteriormente no Grupo de Trabalho para elaborar as proposições apresentadas ao poder público para inclusão no PPA. Entretanto, é uma pena que nem toda a direção do Sindicato assumiu seus papéis institucionais o que consideramos um problema, gerando assim uma rotatividade de pessoas em meio a esse processo, mas no final o grupo líder conseguiu a manter a lógica na intervenção proposta. (Entrevista concedida em: 27/01/2021).

A manutenção da lógica proposta pela realização da agenda dos agricultores familiares foi resultado de um processo organizado que empoderou os trabalhadores do campo e ainda evidenciou a atuação importante das instituições de pesquisa que têm desenvolvido um trabalho muito relevante sobre diagnósticos da realidade do meu rural do município.

Segundo a entrevistada 3 do grupo 2, essa mobilização liderada pelo STTR favoreceu a formatação das políticas públicas locais considerando suas realidades, e destacou a importância das organizações sociais em relação à necessidade de atuar de forma organizada e propositiva.

Atuar organizando as pautas de seus representados no caso do STTR foi algo inédito em Paragominas. A Primeira Plenária da Agricultura Familiar marcou o ponto de partida para importantes avanços no município, tanto no que se refere ao papel das organizações sociais do campo, como em relação às políticas públicas voltadas para o meio rural elaboradas e aplicadas pelo governo municipal. Isso contribuiu também para aprimorar os processos de pesquisas que estão em andamento na região sobre a produção e sustentabilidade socioeconômica. (Entrevista concedida em: 25/01/2021).

A dinâmica gerada pela mobilização dos agricultores junto ao governo local para participar da elaboração das políticas públicas do PPA descortinou a força que os trabalhadores rurais têm, na visão do entrevistado 2 do grupo 1. Para ele, outro fruto importante dessa mobilização foi a iniciativa do STTR de se articular com diversas instituições para realizar atividades que exigem habilidades de caráter mais complexo.

O Sindicato é o organismo que articula e representa os trabalhadores rurais e agricultores familiares, e na iniciativa de realizar a 1ª Plenária da Agricultura Familiar, podemos ver a força e a importância que temos quando nos unimos e agimos de forma organizada. Por isso, sem o Sindicato não tínhamos ido muito longe nessa mobilização. Mas, entendo também que a parceria com outras entidades fez melhorar a qualidade das nossas ações. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Para o entrevistado 1 do grupo 3, a atuação do STTR na elaboração do PPA Municipal resultou num impacto muito positivo para toda a estrutura do governo local. Isso porque, a partir dessa articulação entre atores do campo e gestão pública, gerou-se um processo de aprendizado mútuo.

A atuação do Sindicato foi inédita e didática ao participar do processo de elaboração do PPA. O governo local pôde entender melhor a realidade do meio rural através da participação social que os agricultores familiares tiveram durante o planejamento municipal. Além de ficarmos mais perto dos agricultores, fortalecemos parcerias relevantes de instituições públicas e privadas que atuam no município. Isso gerou uma importante diretriz para a Secretaria Municipal de Agricultura de Paragominas, e também para as demais da estrutura administrativa da prefeitura para atuar conforme as necessidades da realidade do município. (Entrevista concedida em: 21/01/2021).

As afirmações acima do entrevistado acima, sobre a atuação do STTR, são convergentes com o entendimento da entrevistada 3 do grupo 3, que reconhece essa atuação como um fator positivo para a formação da agenda política do município.

A referida atuação sindical nessa participação foi de extrema importância. Na época, eu era Secretária Municipal do Meio Ambiente do Município de Paragominas, e incluí várias ações no plano plurianual a partir das necessidades apresentadas pelo STTR. A ação do sindicato permitiu ao município fazer o seu planejamento de forma mais efetiva, considerando as demandas objetivas apontadas pelo setor. (Entrevista concedida em: 15/01/2021).

Diante disso, o município altera seu modo tradicional de praticar o planejamento público e adota um sistema coerente, ou seja, se baseia nos aspectos situacionais para lidar com o itinerário de formação da agenda política, reconhecendo, dessa forma, que o planejamento é, de fato, um processo técnico-político (BELCHIOR, 1999). Ainda segundo a autora, nesse contexto, o governo deixa de ser o único ator no cenário da atividade do planejamento governamental ao aderir ao método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), o qual procura explicar a realidade em que atua para construir seu plano e torná-lo viável. Por essa lógica, o PES se configura como um jogo que envolve vários atores e cada um formula sua própria interpretação de interesses sobre o contexto.

Desse modo, ao se inserir no processo de planejamento governamental, o STTR pôde dar significativas contribuições na formulação de respostas em políticas públicas para atender as necessidades do meio rural. Isso foi possível por que houve um esforço mútuo de vários atores como explica a entrevistada 4 do grupo 3:

Eu vejo como uma forma de legitimação da entidade em procurar atuar com os órgãos públicos, em especial a prefeitura e apresentar as demandas de seus representados para o conhecimento do governo municipal, permitindo assim que a gestão local através da estrutura de secretarias de todas as áreas de atuação do governo municipal pudesse junto com os agricultores familiares estabelecer um elo forte para promover a formulação de políticas públicas não só referente à produção, mas também ações voltadas para o atendimento de necessidades diversas das comunidades rurais, e com isso gerou uma cadeia de fortalecimento para todos envolvidos nessa relação, pois a partir dali o Sindicato passou a contar com o apoio nosso para custear e realizar várias atividades envolvendo seu público. (Entrevista concedida em: 22/01/2021).

Ao analisar as palavras da entrevistada acima, é possível afirmar que a mobilização dos atores sociais do meio rural em torno do debate de formulação da agenda política municipal associada à mudança de método de planejamento público também potencializou a capacidade de atuação governamental a nível local.

Para a entrevistada 2 do grupo 3, a atuação do STTR ganhou visibilidade perante seus representados e com o poder público porque conseguiu realizar algo sem precedente na história, ou seja, mobilizar um grande número de trabalhadores rurais e agricultores familiares, para discutir suas demandas e buscar solução para elas através de parcerias e de forma organizada.

A atuação do STTR a partir de 2017, tem se dado de maneira singular em toda sua história, pois nunca tínhamos visto a entidade reunir tantas pessoas do meio rural para discutir e analisar suas demandas como tem ocorrido de lá para cá. Além disso, o Sindicato adotou algo fundamental para ter essa visibilidade, ou seja, parcerias e planejamento. Vejo que esses elementos contribuíram na dinâmica institucional da entidade na relação com seus representados e com o Poder Público. (Entrevista concedida em: 09/02/2021).

Essa atuação do STTR de forma organizada e com apoio de parceiros institucionais gerou impacto na cultura política local, segundo o entendimento do entrevistado 4 do grupo 1. Para ele, a partir do momento em que as ações passaram a ser realizadas com planejamento e diálogo, começou um processo significativo de mudança nas relações entre os atores do meio rural e as instituições do poder público.

A partir da 1ª plenária da agricultura familiar tem algo que marcou a maneira em que o Sindicato passou a atuar em Paragominas. Eu percebi que nós do meio rural começamos a ser vistos de outra forma pelo poder público após aquela iniciativa. As mudanças ocorridas nas comunidades rurais, certamente, têm influências dessa relação construída com diálogo e parcerias. Foi a oportunidade que cada instituição teve para assumir seus papéis na discussão de problemas e apontar soluções para

eles. Isso mudou a cultura local no que diz respeito à atuação das organizações sociais ligadas a produção, porque de lá para cá somos recebidos nas secretarias e órgãos públicos com maior atenção, e obtendo respostas mais efetivas para as necessidades que temos. (Entrevista concedida em: 23/01/2021).

A mudança que se apresenta nesse contexto como algo positivo nas relações institucionais teve como principal ingrediente o diálogo. Através da comunicação entre os atores desse processo foi possível discutir os problemas existentes nas comunidades rurais e, de forma conjunta, demandantes e instituições governamentais puderam construir alternativas para solucioná-los, como afirma o entrevistado 1 do grupo 1:

A gente teve uma aproximação bastante relevante com o poder público enquanto entidade representativa dos trabalhadores rurais e agricultores familiares a partir daquele ano. Foi uma atuação positiva não só por liderar a mobilização e participação das comunidades em torno dos debates sobre suas demandas, mas também por garantir a articulação com o governo municipal e outras instituições locais, e também de fora do município. Assim, estabeleceu-se um canal de diálogo permanente abordando os problemas, e construindo propostas de soluções para tais problemáticas de maneira conjunta com esses novos atores. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

Como já foi mencionado acima por outros/as entrevistados/as, o entrevistado 1 do grupo 2, acredita que a atuação do STTR a partir de 2017, tem sido relevante para construir cenários otimistas para o meio rural de Paragominas. Segundo ele,

O que o Sindicato fez foi algo inédito, não há de se negar. Essa mobilização aproximou os trabalhadores rurais de sua entidade representativa e do Poder Público. Foi a partir das iniciativas de 2017, que passamos a perceber a mudança na cultura política local, porque houve, de fato, um ciclo de diálogo entre esses atores. O STTR e várias organizações sociais ligadas à agricultura familiar se articularam para discutir demandas sobre a produção e as condições de vida nas comunidades rurais do município, e isso tem gerado uma forte dinâmica positiva, pois motivou o governo municipal para incorporar esse público em sua agenda de políticas públicas. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

A atuação de forma articulada adotada pelo STTR gerou espaços legítimos de discussão acerca das problemáticas vivenciadas pelas comunidades rurais. Segundo o entrevistado 5 do grupo 3, essa interação entre atores sociais e governamentais têm contribuído para desenhar as condições favoráveis às resoluções dessas demandas através das agendas institucionais do município.

A atuação do STTR a partir dali eu vejo como um marco histórico no município. Houve uma mudança na maneira de atuar frente ao seu público de representados. De fato, criaram um ambiente legítimo de debate sobre suas realidades, discutiram e analisaram as problemáticas existentes na zona rural, e com auxílio de instituições parceiras construíram relevantes relações e caminhos para demandas serem incorporadas ao planejamento do governo municipal. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Com a iniciativa de mobilizar seus representados, o STTR se comprometeu com o resgate de seu papel enquanto entidade representativa. Embora existindo problemas de ordem interna, pelo fato de que inicialmente não havia unanimidade na decisão entre os diretores da entidade para realizar o processo de mobilização, os agricultores familiares de Paragominas puderam promover expressivos encaminhamentos institucionais de modo a garantir a incorporação de suas demandas na agenda do poder público local. Entretanto, para o entrevistado 5 do grupo 2, esses avanços obtidos pelos agricultores familiares através de suas mobilizações poderiam ter sido bem mais abrangentes.

O STTR desenvolveu um papel fundamental na condução desse processo. Assumiu para si a responsabilidade de ser o mobilizador das atividades e resgatou sua imagem junto aos agricultores. Contudo, faltou um empenho maior de toda a diretoria do STTR. Da mesma forma, faltou ao sindicato saber aproveitar ainda mais este momento para fortalecer sua base social e construir amplas articulações políticas na sociedade local e regional em favor da agricultura familiar do município. (Entrevista concedida em: 28/01/2021).

As observações acima feitas pelo entrevistado indicam a possibilidade de evolução positiva no que se refere à questão de saber lidar com as oportunidades.

### **Síntese da análise das respostas da pergunta 1**

A partir da análise das respostas referentes à pergunta 1, percebe-se certa unanimidade entre os/as participantes da pesquisa ao avaliar positivamente a iniciativa do STTR como agente mobilizador desse arranjo participativo no Plano Plurianual Municipal 2018-2021. A entidade pôde se fortalecer frente a seus representados, reivindicando direitos junto ao Poder Público, e, ao mesmo tempo, propondo ações e diretrizes para que o atendimento de suas pautas fosse garantido de forma participativa e situacional.

O STTR sendo uma entidade representativa que, embora atue setorialmente, nessa ação mobilizadora teve um papel importante ao encabeçar uma experiência que possibilitou o resgate de sua identidade enquanto instrumento de lutas, e, dessa maneira, contribuiu para um

ensaio de desenvolvimento local, ou seja, reuniu atores em torno de um debate assumindo a coordenação do processo referente ao interesse de uma parcela da população municipal.

Essa iniciativa foi considerada uma ação inédita, didática e capaz de evidenciar a realidade rural do município como nunca analisada e discutida até então. Por isso, tal iniciativa contribuiu com o empoderamento desses atores que foram responsáveis por favorecer a construção de um ambiente de diálogo propondo mudanças de cenário para as comunidades rurais, visando assegurar a qualidade de vida desse público através da implementação de políticas públicas elaboradas de forma democrática e participativa.

Vale ressaltar que três pessoas, entre as quinze entrevistadas, fizeram críticas negativas à falta de adesão total dos dirigentes sindicais do STTR que atuou nessa experiência como agente mobilizador desse arranjo participativo.

Apesar de fatores negativos existentes no contexto dessa experiência, entende-se que, no balanço final, essa mobilização causou um impacto positivo na cultura política local, pois se notou que ocorreram melhorias nas relações entre atores sociais e governamentais, o que possibilitou a ampliação de parcerias institucionais, conforme exposto nos relatos dos/as entrevistados/as.

## **Seção 2.9 Qualificação das propostas de políticas públicas elaboradas pelo GT/STTR para inclusão no Plano Plurianual Municipal**

Conforme já mencionado em diversas partes desta pesquisa, a direção do STTR instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar propostas de programas voltados ao atendimento demandas do meio rural de Paragominas, e conseguinte, propor a inclusão dos mesmos no PPA Municipal (2008-2021).

Assim, se concretizou a participação social no âmbito da atuação ao governo local em Paragominas. Depois de instituído o GT, foi estabelecido um cronograma de atividades com a finalidade de formular as proposições e apresentá-las ao poder público.

O produto desse processo participativo foi além da singularidade enquanto ação política, uma via que indicou diretrizes para implementar políticas públicas para atender as demandas de um público específico, como afirma o entrevistado 1 do grupo 2:

A qualificação das proposições que o GT elaborou e encaminhou ao governo local retratam dois elementos importantes nesse processo. O primeiro evidencia a participação social junto à ação governamental até então nunca visto na história de Paragominas. O segundo apresentou a realidade do rural como um todo, e ao mesmo tempo, aponta caminhos para que as necessidades da população do campo sejam atendidas de forma legítima. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

As afirmações acima estão em consonância com o entendimento do entrevistado 2 do grupo 1:

Eu posso dizer como agricultor familiar, que as propostas de ação que foram encaminhadas ao Poder Público para inserir no PPA verdadeiramente retratam a nossa realidade, e se implementadas, todas, podem atender as demandas da população que vive e produz nas comunidades rurais de Paragominas. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Além de propor políticas públicas para atender as demandas diversas do meio rural, a participação social dos atores demandantes dessa ação governamental permitiu estabelecer um canal interativo entre todos os interessados na questão. A interação entre as partes envolvidas favoreceu melhorias no espaço rural como afirma o entrevistado 4 do grupo 1:

Todas as propostas encaminhadas ao governo local foram constituídas com as nossas ideias e necessidades. Nelas foram expressas as nossas vivências e anseios. A partir do encaminhamento das propostas de programas que o GT elaborou e apresentou ao governo municipal para incluir no planejamento municipal, percebi que ações do poder público melhoraram o atendimento sobre as demandas do meio rural. Por isso, eu vejo que a iniciativa de estabelecer essa relação de construção conjunta foi bem acertada. (Entrevista concedida em: 23/01/2021).

Pelas palavras do entrevistado 3 do grupo 1, essas proposições representam um avanço positivo alcançado pelas comunidades rurais, e que estão intrinsecamente relacionadas à ação mobilizadora dos agricultores familiares e trabalhadores rurais. Isso porque as ações e programas apresentados por eles junto ao Poder Público deram largas diretrizes para o emprego de respostas efetivas às demandas do meio rural.

Os programas propostos pelo GT eu os considero como um horizonte claro e real para o Poder Público atender melhor as demandas da agricultura familiar conforme as necessidades existentes. Essa forma qualificada de participar do planejamento municipal gerou uma importante relação com o governo local, que começou a enxergar o rural com maior atenção. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

No entendimento do entrevistado acima, evidencia-se que as proposições elaboradas pelo GT deram ao governo municipal um norte para que as reivindicações da população rural sejam atendidas. Além de favorecer a atuação da gestão pública local, as propostas

sistematizadas do GT geraram contribuições que têm facilitado os trabalhos de outras instituições que atuam no município, como assim enfatiza o entrevistado 5 do grupo 3:

As proposições foram sistematizadas com bastante clareza e abrangendo diversas necessidades da população rural do município. Nelas, pode se notar que houve a inserção de todas as regiões do rural e suas particularidades, pois são muitas e com características diversas. Desse modo, essas propostas criadas pelo STTR geraram um importante subsídio para atuação da prefeitura, e também de outras instituições que atuam no município. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Além de abrangentes em termos de segmentos, as propostas de ações que o GT apresentou ao Poder Público, visam contemplar todas as regiões do meio rural do município e também retratam as necessidades reais das comunidades tanto no ponto de vista da produção, assim como nas áreas transversais das políticas públicas. Como essas políticas tendem a ser objetos de respostas permanentes da gestão local, o entrevistado 5 do grupo 2, salienta que tais políticas poderiam ser bem mais aperfeiçoadas se instituições como UFRA e EMBRAPA, por exemplo, tivessem maior atuação no município.

As proposições representam os principais anseios dos agricultores, uma vez que elas foram resultado de anos de debates e análises aprofundadas e realizadas pelos próprios moradores das comunidades rurais. Essas proposições traduziram necessidades históricas e estratégicas que, se incluídas e executadas pela gestão municipal, trariam resultados que melhorariam a vida dessas comunidades. Contudo, poderiam ser mais bem elaboradas caso houvesse maior presença de técnicos representantes de instituições atuantes no meio rural de Paragominas, como a EMBRAPA, UFRA e outras. Isso poderia assegurar, de modo permanente, maior qualidade técnica na elaboração das propostas. (Entrevista concedida em 28/01/2021).

As observações do entrevistado acima são válidas. Certamente, com a inserção de novos atores nesse processo de planejamento governamental e considerando a mudança de método na prática de planejar pelo governo local, essa evolução positiva nos processos de elaboração das políticas públicas será alcançada.

A entrevistada 3 do grupo 3, vê a iniciativa do STTR a partir da participação social na elaboração do PPA como um fator de aprendizado para ambas as partes envolvidas no processo de planejamento da agenda municipal, pois essa interação é algo novo e necessário para que a gestão pública local possa atuar de forma mais efetiva.

Nota-se nas palavras da entrevistada que as propostas de programas elaboradas pelo GT foram vistas e acolhidas com relevância pelo governo local que fez delas parte do objeto da agenda política municipal, adequando-se as necessidades da sociedade. Isto pressupõe, que a importância da relação entre o STTR e o governo municipal não se limitou a oportunidade de atender as demandas da comunidade rural naquele momento, mas também aponta a chance de se alterar de forma positiva a cultura política local e, conseqüentemente, o modelo de desenvolvimento do município.

Existe um processo de aprendizagem tanto por parte do Sindicato, quanto por parte da Prefeitura no que se refere a esse planejamento conjunto, que antes não existia. Entendo que o Sindicato está se aprofundando na análise das demandas da comunidade rural, a fim de apresentá-las à Prefeitura na busca de resultados que atinjam o maior número de pessoas. A Prefeitura, por sua vez, está aprendendo a entender e considerar essas demandas no seu planejamento. É um processo de amadurecimento que ocorrerá ao longo dos anos e com certeza serão pautas permanentes de ambas as entidades. O gestor que trabalha com uma comunidade atuante tem muito mais chance de acertar nas políticas públicas, pois ele pode modulá-las de modo a refletir a demanda da sociedade. Assim, a chance de acertar é muito maior. (Entrevista concedida em: 15/01/2021).

Nas afirmações da entrevistada acima, entende-se que a conjuntura daquele momento exigiu com que o governo local seguisse a lógica do PES, no sentido de compreender que o planejamento só se completa com a ação.

A atuação situacional do governo local pôde alcançar um caráter mais universal em relação ao atendimento em políticas públicas voltadas ao meio rural a partir das proposições elaboradas pelo GT. Entretanto, sobre esses aspectos, a entrevistada 3 do grupo 2, faz uma observação:

As proposições apresentadas para inclusão no PPA municipal foram fundamentais para produzir melhorias no meio rural, porque elas possuem conteúdos bem abrangentes para atender as demandas tanto no que diz respeito a produção como em relação à questão social. Entretanto, faço uma ressalva, observei a ausência de uma ação proposta que destacasse a figura da mulher camponesa como elemento importante nessa dinâmica política, embora o STTR com apoio de entidades parceiras tenha realizado uma atividade para discutir a realidade sobre essa situação e os direitos das mulheres que vivem no campo, de fato, isso deve também gerar um objeto para a agenda do governo local. (Entrevista concedida em: 25/01/2021).

A lacuna no conjunto de propostas do GT conforme apontada pela entrevistada acima é válida, pois ajudará a estender de forma mais qualificada os ajustes necessários na execução do planejamento governamental que se encontra em curso. E, vale destacar, que a participação

na 1ª Plenária da Agricultura Familiar, obedeceu a critérios do edital da Comissão Organizadora, tanto em relação ao número mínimo de mulheres como ao de jovens. Ou seja, cada comunidade rural foi convocada a participar do evento de forma representada sugestivamente por duas mulheres, um jovem (de qualquer gênero) e um homem. Além dessas condições sugeridas, recomendou-se também priorizar as pessoas que haviam participado de atividades realizadas pelo CIRAD (Diagnóstico Rural Participativo). Desse modo, as mulheres foram inseridas no processo de elaboração das propostas que o GT encaminhou ao governo local para inclusão no PPA.

Além da realização da 1ª Plenária da Agricultura Familiar, foram realizadas várias agendas temáticas, no período de 2017 a 2019, entre elas as, as oficinas regionais para validar as proposições do GT conforme já mencionado neste texto, e a participação feminina e juvenil teve grande relevância em todas essas discussões. Isto por que, nessas ocasiões tratou-se não apenas de questões voltadas à produção, mas também de setores transversais envolvendo as políticas públicas, e a participação das mulheres, por exemplo, teve papel importante nesse contexto, apesar delas, terem atuado em número menor que os homens durante a plenária conforme aqui mencionado, são elas, que, de algum modo, têm constantemente acionado o Poder Público local para atender as demandas sociais mais comuns, tais como o acesso aos serviços de saúde e educação ofertados pelo município.

No caso de Paragominas, a cultura política até o início dessas mobilizações encabeçadas pelo STTR não favorecia a participação social em processos deliberativos perante a gestão pública local. Mas, essa situação começou a mudar a partir de 2017, e a participação das mulheres, sem dúvidas, contribuiu com essa dinâmica política tanto no que diz respeito ao objeto do PPA que incorporou políticas transversais que, de certo modo, beneficiam as mulheres, como também com as pautas debatidas no âmbito do Poder Legislativo sobre a questão de gênero. Prova disso que, em 2020, o Parlamento Municipal, através da Resolução 005/2020, instituiu a *Procuradoria da Mulher*, e em fevereiro do corrente ano, instalou esse importante mecanismo que tem várias finalidades, inclusive a de promover a articulação das políticas públicas voltadas às demandas das mulheres do município (PARAGOMINAS, 2020).

As proposições que o GT apresentou ao governo local foram abrangentes, mas, em relação à produção, por exemplo, a agricultura familiar ganhou destaque nesse conjunto de propostas como afirma o entrevistado 2 do grupo 2:

O conjunto de proposições elaboradas pelo GT contemplou o cenário real do meio rural de Paragominas. Nelas, o recorte específico da agricultura familiar pôde ganhar

visibilidade, e a partir daquele momento, se evidenciou o que as comunidades necessitam e como a ação governamental pode responder as suas demandas em políticas públicas, pois os programas propostos possuem condições exequíveis para esse fim. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

As ações propostas pelo GT articulam necessidades, intervenções governamentais e preocupação com a qualidade de vida das pessoas que vivem na zona rural. Além disso, elas também representam um produto de um processo coletivo e legítimo. Essa articulação, na visão do entrevistado 4 do grupo 2, beneficiou tanto os demandantes como os demandados.

Eu as qualifico muito boas as propostas dos agricultores familiares, porque foram elaboradas com abrangência multi-setorial, indo do agrícola até a saúde, a educação, por exemplo. Tratou das condições de vida no meio rural e não só da produção. As medidas propostas têm finalidades diversificadas, e como frutos de todo um processo de construção coletiva durante um bom tempo. Isso foi fundamental para garantir a legitimidade interna (dentro do sindicato) e externa (Prefeitura Municipal e entidades parceiras). (Entrevista concedida em: 27/01/2021).

Para o entrevistado 1 do grupo 1, as ações propostas pelo GT são retratos de avanços alcançados pelos agricultores familiares que trouxeram benefícios ao meio rural. Ele acredita que a peça-chave para esse passo acertado foi atuar através de parcerias e planejar os objetivos para buscar uma mudança de realidade.

No meu ponto de vista foi uma iniciativa muito positiva, pois esse conjunto de programas elaborado e apresentado ao poder público local, e demais instituições envolvidas nesse processo, representa um avanço em se tratando de atuação do STTR. Isso porque, a entidade nunca havia reunido seus representados em um evento desse nível para discutir problemas e desenhar soluções para suas demandas, e também ferramentas capazes de surtir tamanho efeito como temos observado através desse meio que utilizamos (planejamento e parcerias). As pautas encaminhadas pelo Sindicato para inclusão no PPA não se limitaram ao viés da produção, mas abarcou as dimensões ambiental e social, por exemplo. Foi de fato, uma participação propositiva que ajudou a administração pública a responder com maior efetividade as necessidades dessa parcela da população do município. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

Pelo entendimento da entrevistada 2 do grupo 3, os programas elaborados pelo GT, são, em síntese, objetos que correspondem à realidade e necessidades das comunidades rurais de Paragominas.

As ações propostas pelo STTR para inclusão no PPA municipal são reais e legítimas para atender as demandas do meio rural, não somente no que diz respeito à

produção, mas também referente às questões voltadas para as necessidades sociais de muitas pessoas que vivem nas comunidades agrícolas do município. (Entrevista concedida em: 09/02/2021).

Percebe-se que a ação planejada com foco na realidade incluindo problemas e necessidades do público demandante foi o norte para se estabelecer as parcerias institucionais, em especial, com o governo local, que assegurou a inclusão das propostas do GT no Plano Plurianual Municipal, e, a partir desse instrumento, criou-se a condição para promover as intervenções necessárias em relação a essas pautas do meio rural. Isso, para o entrevistado 5 do grupo 1, é algo inédito e relevante em sua vida de militante social e também para o município. Segundo ele,

Ao longo dos anos de atuação como liderança rural eu ainda não tinha participado de uma experiência como essa em que o STTR encabeçou. As nossas pautas ganharam formalidade e com a expressão da realidade do meio rural as mesmas foram sistematizadas com a participação e legitimação do seu público interessado. Sem dúvidas, a partir dali o poder público passou a enxergar a gente através do produto que lhe entregamos, ou seja, as proposições de programas para inclusão no PPA municipal. (Entrevista concedida em: 01/02/2021).

Para o entrevistado 1 do grupo 3, essas proposições do GT além de serem um ato de legitimidade por envolver em sua construção os atores sociais que exercem liderança na zona rural, ainda contaram com o aporte de técnicos vinculados a várias instituições que atuam nos campos envolvendo as temáticas pautadas pelo demandante dessas ações governamentais.

As propostas de programas que o STTR apresentou ao governo municipal para inclusão no planejamento municipal são legítimas, tendo em vista que foram construídas com a participação dos representantes da agricultura familiar e lideranças rurais de todas as regiões do município, e também contou com o aporte técnico de acompanhamento de importantes instituições como, CIRAD, UFPA, UFRA, dentre outras. (Entrevista concedida em: 21/01/2021).

Como já afirmado por outros entrevistados nessa pesquisa, a entrevistada 4 do grupo 3, também entende que as ações propostas pelo GT para inclusão no PPA, são pautas bem fundamentadas e contribuíram para melhorar e ampliar as políticas públicas que a Prefeitura Municipal tem desenvolvido em todas as áreas de atuação do governo local através de sua estrutura administrativa. A entrevistada afirma:

Eu avalio assim de uma forma muito positiva, pois os agricultores familiares não demandaram por demandar. Todas essas proposições foram resultado de um longo processo que começou com uma discussão na 1ª Plenária da Agricultura Familiar, em maio de 2017 e, posteriormente, em oficinas que ocorreram na zona rural envolvendo os principais interessados na questão. Essas proposições foram bem pensadas e elaboradas conforme as necessidades vivenciadas pelas comunidades e, de fato, exequíveis, não foi algo apenas sonhador! Além disso, elas contribuíram para melhorias de ações que a prefeitura já vinha desenvolvendo no meu rural, tanto em políticas públicas para a agricultura, como também em outras áreas como educação e saúde, por exemplo. (Entrevista concedida em: 22/01/2021).

A partir das afirmações da entrevistada acima, percebe-se como esse processo tem contribuído com a integração e fortalecimento das políticas públicas locais. Desse modo, o Poder Público Municipal, assim como as demais entidades envolvidas nessa relação passaram a atuar melhor levando em conta a realidade municipal e reconhecendo a importância da participação social para deliberar sobre as prioridades a serem implementadas.

### **Síntese da análise das respostas da pergunta 2**

Ao analisar as respostas da pergunta 2, que trata da qualificação das propostas de programas para compor o conjunto de políticas públicas que foram elaboradas e encaminhadas pelo GT/STTR ao Poder Público para inclusão no Plano Plurianual Municipal 2018-2021, evidencia-se que as referidas proposições foram construídas com participação direta dos próprios atores que demandam a gestão pública a garantir respostas à reivindicação desses direitos que, apesar de serem demandas de uma fração da população local concentrada na zona rural, as mesmas não se restringem à questão da produção, mas sim abrangem diversas áreas que incorporam as necessidades cotidianas dessa população.

Sobre aspectos de atendimento das demandas do público rural, uma entrevistada questionou a ausência de uma proposta com recorte específico para as mulheres do campo. Esta observação é importante e, certamente, será tratada nos processos de elaboração e acompanhamento de novas proposições apresentadas à agenda política local.

Na percepção dos/as entrevistados/as, essas proposições possibilitaram ao governo local enxergar a realidade do meio rural, pois elas tiveram o aporte técnico de profissionais altamente qualificados e experientes sobre as temáticas abordadas e inseridas nessas propostas.

Como já mencionado, as proposições de programas elaborados pelo GT/STTR e encaminhadas ao Poder Público Municipal para inserção no PPA não representam apenas um ato de reivindicar direitos para um recorte populacional do município, mas também

evidenciam a possibilidade de alterar substancialmente o modelo de desenvolvimento local a partir da participação social na democratização dos espaços políticos e processos decisórios.

Nota-se, portanto, que essa construção coletiva, que ocorreu durante a elaboração da agenda política municipal, sem dúvidas, fez surgir um novo horizonte, pois gerou aprendizado para a Administração Pública, para atores sociais e despertou a atenção da comunidade científica que passou a referenciar o município em diversas pesquisas realizadas por instituições brasileiras e estrangeiras.

### **Seção 2.10 Identificação de papéis dos sujeitos envolvidos no processo de participação social e suas contribuições na construção coletiva da agenda política municipal**

A participação social pode ser entendida como uma forma de democratizar a relação entre Estado e sociedade. Para que esse processo participativo aconteça há uma interação dinâmica envolvendo diversos atores que desempenham variados papéis nesse contexto e, conseqüentemente, tendem a gerar algum tipo de impacto no espaço onde ocorre essa interação.

Na experiência aqui descrita e analisada, a participação social junto à atuação governamental foi resultado de um longo período de mobilização e diálogo que ocorreram nas comunidades rurais e, posteriormente, subsidiadas por trabalhos de pesquisas desenvolvidas por várias instituições científicas, que, ao realizar diagnósticos participativos envolvendo esses atores, puderam também ajudá-los a dialogar com setores do Poder Público, para assegurar possíveis atendimentos de demandas em diversas áreas das políticas públicas voltadas ao meio rural.

Para tanto, um conjunto de esforços foi empregado para que essa participação social se concretizasse de forma efetiva no planejamento governamental do município. Com base nesse entendimento, o entrevistado 3 do grupo 1, afirma:

Minha atuação nesse processo ocorreu em várias frentes. Atuei na condição de diretor do STTR, como membro do GT, e articulador institucional. Dessa forma, contribuí na mobilização das lideranças de comunidades rurais e agricultores para participar das agendas propostas, e ajudei também na coordenação dos eventos que realizamos, e fiz a articulação com as instituições parceiras para garantir o apoio necessário ao processo de organização das atividades.

Quanto à minha instituição, seu papel se deu como entidade representativa, o que foi de fundamental importância na iniciativa de entender a necessidade de reunir e ouvir seus representados, discutir e analisar a realidade rural junto ao Poder Público, e as demandas existentes, e assim buscar solução para as necessidades da população do campo.

Com essa dinâmica toda, percebemos que a prefeitura tem limitação para resolver determinadas demandas na área rural do município tratando-se que algumas delas

cabem a outras instâncias de governo atendê-las. Por isso, acionamos o INCRA, e o Governo do Estado do Pará, a fim de obtermos respostas nesse sentido. Além disso, procuramos dialogar com o Poder Legislativo para potencializar o atendimento de nossas demandas através de votação e aprovação das propostas que apresentamos para inclusão no PPA Municipal. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

Pelas palavras do entrevistado acima, percebe-se que essa dinâmica da participação social, permitiu com que todos os sujeitos nela envolvidos tivessem um olhar amplo sobre a realidade em que estavam inseridos, e isso favoreceu a busca de parcerias e difusão da experiência para alcançar novos atores, e dessa forma consolidar seus macros objetivos.

Nas afirmações do entrevistado 4 do grupo 2, pode-se notar que a mobilização social de agricultores de Paragominas chamou a atenção de organismos internacionais, e as parcerias institucionais que o STTR buscou foram fundamentais para isso.

Eu tive um papel de acompanhamento das atividades e parte de seus desdobramentos, buscando a autonomia das pessoas em diferentes espaços de atuação. Acho que meu papel foi importante nesse processo ao contribuir para que as pessoas envolvidas nele pudessem adotar uma postura mais proativa, propondo um plano de ação vindo da base. Isso porque, a relação institucional que estabelecemos com vários atores do município tem sido fortalecida pela confiança de anos caminhando juntos até chegarmos a esse ponto. Enquanto representante do CIRAD propomos um *contrato informal* de parceria com o STTR, e isso possibilitou garantir ajuda financeira para devolvermos atividades temáticas, em especial, a 1ª Plenária da Agricultura Familiar, as oficinas de planejamento e a elaboração das propostas de programas voltados ao meio rural para inclusão no PPA municipal. Essa experiência de atuação conjunta do CIRAD, STTR e prefeitura foi algo raro pra gente, e isso chegou ao conhecimento da Embaixada da França no Brasil, e posteriormente, da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), que se interessou em saber mais sobre essa iniciativa. Daí planejou uma visita a Paragominas para compreender como esse trabalho estava sendo discutido com a prefeitura, a agricultura familiar e o agronegócio. Como resultado dessa aproximação, o município foi inserido no Projeto TerrAmaz<sup>5</sup>, que é uma iniciativa financiada pela AFD, e se estende a quatro países da Bacia Amazônica. (Entrevista concedida em: 27/01/2021).

---

<sup>5</sup> O projeto TerrAmaz (...) é uma iniciativa que diz respeito a 5 territórios contrastantes, localizados em 4 países da Bacia Amazônica (Brasil, Colômbia, Equador e Peru), cada um deles implementando inovações originais, mostrando caminhos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia (...), e apoia a ideia de que as populações locais e as suas organizações são capazes de encontrar soluções e implementá-las, para melhorar suas condições de vida e proteger mais eficazmente as florestas, os seus recursos e os serviços que produzem. Estes territórios mostram que a degradação ou desflorestação das florestas não são inevitáveis, e que os territórios amazônicos podem, pelo contrário, tornar-se modelos de sustentabilidade.

Fonte: <https://brasil.cirad.fr/pt/atualidades/projeto-terramaz-assinatura-do-contrato-de-cooperacao-2020-2024>.

Esse despertar de instituições estrangeiras sobre o arranjo participativo liderado pelo STTR de Paragominas foi um fator muito importante para que todos os atores empenhados nesse objetivo de melhorar a realidade das comunidades rurais do município pudessem ainda mais atuar agregando mútuos esforços e assim engendrar um ambiente favorável à existência de uma concertação social capaz de contribuir com o aperfeiçoamento dessa ação Inter setorial, como explica a entrevistada 4 do grupo 3:

Eu colaborei como vice-prefeita, a priori sensibilizando o prefeito e secretários municipais para apoiar as ações dos agricultores, mas não só isso, eu também incentivei os agricultores nessa mobilização, pois entendo a importância da agricultura para o município (...). Eu fui secretária de educação por quase quatorze anos em Paragominas e vi o quanto foi importante implementar o *Programa Educando com a Horta Escolar* nas escolas municipais, considerando a realidade da oferta da produção agrícola local para adequar o cardápio da alimentação de nossos alunos a essa realidade.

Quero destacar que essa mobilização iniciada em 2017, ampliou o nosso papel na construção de parcerias onde se evidenciou não apenas pela ação organizada dos agricultores nessa atuação junto à prefeitura, mas também a relação que estabelecemos com o CIRAD como uma instituição de pesquisa que possui larga capacidade técnica e experiências sobre esses temas, e que passou ser um grande parceiro de Paragominas, possibilitando ao município a inclusão no Projeto TerrAmaz, e por isso, instituímos o Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial, melhorando assim, o uso da terra e promovendo a qualidade de vida no campo, valorizando os saberes das comunidades e produzindo com sustentabilidade. (Entrevista concedida em: 22/01/2021).

Além da compreensão e esforço manifestados por parte da prefeitura municipal e outras instituições para apoiar as iniciativas do STTR de Paragominas no que diz respeito às agendas realizadas pela entidade e, posteriormente, incluindo suas pautas no Plano Plurianual, foi necessário também estabelecer o diálogo com o Poder Legislativo que também teve um papel importante nesse processo, como relata a entrevistada 2 do grupo 3:

Como vereadora e presidente da Comissão de Agricultura da Câmara Municipal de Paragominas, no período de 2017 a 2018, tive a oportunidade de atuar apresentando e aprovando requerimentos com conteúdos voltados à promoção do desenvolvimento rural, para que a prefeitura pudesse atender as demandas das comunidades. Durante o mandato ajudei a organizar as agendas dos eventos denominados *Dia de Campo da Agricultura Familiar*<sup>6</sup>, que são momentos importantes para avaliar experiências de práticas de manejo e desempenho da produção de diversas culturas agrícolas locais. No caso da participação social do

---

<sup>6</sup> Dia de campo refere-se a uma agenda criada para, geralmente, promover visitas técnicas com o intuito de fazer análises de resultados através de trocas de experiências de boas práticas de manejo e uso de tecnologias no desenvolvimento de atividades agropecuárias.

STTR junto a ações do Poder Público, posso dizer até que o Poder Legislativo passou a ter mais discussão, análise e aprovação de matérias de leis para beneficiar o meio rural, tais como: Piscicultura, Apicultura, por exemplo.

E, ainda no segundo semestre de 2017, um grupo de lideranças rurais e diretores do STTR foram recebidos no Parlamento Municipal para tratar do encaminhamento das propostas de programas para o Poder Executivo, e ali foi dado conhecimento aos vereadores presentes naquele ato e o que poderíamos fazer para contribuir incorporando as pautas dos agricultores na agenda política do município através de emendas no PPA. Além disso, fiz visitas em diversas comunidades para conhecer a melhor realidade da produção e das famílias, e ouvir as reivindicações das pessoas, o que me ajudou também nas pautas de minha atuação parlamentar. (Entrevista concedida em 09/02/2021).

Como pode se notar, para criar um ambiente favorável ao alcance dos objetivos pretendidos, houve uma larga interação entre diversos atores. Como é possível perceber em todas as etapas do processo aqui analisado, essa interação favorece a governabilidade, que foi um fator muito importante para os resultados obtidos pelo município com essa articulação.

Nessa conjuntura, cada sujeito exerceu papéis e atribuições importantes que contribuíram para engendrar a agenda política municipal de forma participativa e representativa como afirma o entrevistado 5 do grupo 1:

Há muitos anos eu faço parte da luta pelo fortalecimento da agricultura familiar em Paragominas, e fui chamado por um diretor do Sindicato, para contribuir com a mobilização dos agricultores e trabalhadores rurais para participar das atividades temáticas realizadas pelo STTR e instituições parceiras. Além disso, eu também atuei representando a minha comunidade na condição de membro do GT durante o processo de elaboração das propostas de programas para inclusão no PPA municipal. As outras organizações sociais que fazemos parte também apoiaram as ações que realizamos ao longo desse período. (Entrevista concedida em: 01/02/2021).

Essa atuação que articulou diversos atores durante a elaboração do Plano Plurianual permitiu a todos os envolvidos no processo, um olhar aprofundado sobre os aspectos que formam a realidade de Paragominas. Nas palavras da entrevistada 3 do grupo 3, é possível compreender a importância da participação social junto à prática governamental porque essa interação enriquece os papéis dos atores e gera oportunidade de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Sempre atuei muito próximo ao STTR quando assumi cargos políticos na Prefeitura Municipal. Enquanto Secretária do Meio Ambiente, a instituição foi um grande parceiro no Conselho Municipal do Meio Ambiente, pois me auxiliou na condução das políticas públicas do meio ambiente, na aprovação dos projetos submetidos ao Conselho, e apoiou a SEMMA nas ações de comando e controle, educação

ambiental e planejamento estratégico. A partir dessa aproximação, tive a oportunidade de ter contato com várias demandas do setor rural, em especial, da agricultura familiar. Pude entender melhor, por exemplo, o impacto dos incêndios florestais nas comunidades e nas pequenas propriedades, assim como a dificuldade do agricultor familiar na mecanização da sua propriedade. Entendi ainda, as necessidades relacionadas à educação no meio rural e a abordagem necessária no que se refere ao atendimento à saúde e assistência social. O meio rural de Paragominas tem vários desafios, seja pelo tamanho do município, seja pelo fato de que as comunidades são distantes umas das outras. Tudo isso foi considerado na elaboração do Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas. (Entrevista concedida em: 15/01/2021).

Nas afirmações da entrevistada, é possível entender a proporção do que foi a contribuição da participação social durante a elaboração do Plano Plurianual. As proposições do GT, além de se tornarem objeto da agenda política municipal, contribuíram com as diretrizes do Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas, sendo esse um instrumento que também surgiu em decorrência dessa dinâmica da mobilização popular de atores da zona rural.

Para o entrevistado 5 do grupo 3, a instituição exerce um papel importante no dia a dia dos agricultores familiares, e durante as atividades organizadas pelo STTR a partir de 2017, pôde estar mais próxima da entidade e de seus espaços de produção, contribuindo com informações e orientando o público rural sobre como organizar suas demandas. Para ele, essa interação tem produzido benefícios mútuos.

Posso dizer que tivemos dois momentos diferentes em que empregamos papéis nesse processo de participação junto a essa mobilização dos agricultores familiares e trabalhadores rurais. O primeiro, é que nós da EMATER já atuamos no município há muitos anos, e, pela própria natureza de nossa atividade, nos possibilita conhecer e entender as realidades do meio rural local. Em relação ao segundo momento que se iniciou com a inserção de vários atores institucionais nos debates promovidos pelo STTR a partir de 2017, em especial na plenária da agricultura familiar, que ocorreu naquele ano, essa proximidade facilitou e ampliou a nossa atuação pelo fato de que os agricultores familiares começaram a nos demandar com maior frequência, porém de forma qualificada. Com isso, melhoramos o atendimento com esse público devido à maneira em que os agricultores adotaram para se organizar socialmente no campo e também no desenvolvimento de seus processos produtivos. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Pelas afirmações do entrevistado acima, a comunicação entre demandantes e demandados é necessária para que os papéis de ambas as partes produzam resultados positivos. Isso se confirma nas palavras do entrevistado 2 do grupo 1:

Como membro do GT e delegado sindical eu me envolvi bastante em todas as atividades do Sindicato, desde a realização da Plenária em 2017. Eu tenho contribuído com a mobilização do nosso público e ajudado organizar as ações do STTR. Consequentemente, a entidade começou a atuar diferente, ficou mais ativa e presente no dia a dia dos agricultores familiares, e também estabeleceu parcerias institucionais importantes que contribuíram com os avanços que temos alcançado. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Considerando a importância das parcerias defendida pelo entrevistado acima, observa-se nas palavras do entrevistado 1 do grupo 2, que a questão da cooperação institucional tem um papel valioso na construção desse cenário prospectivo.

Eu pude apoiar as atividades do Sindicato através da equipe de assessores que atuaram no acompanhamento do GT durante a realização das agendas planejadas juntamente com as demais entidades parceiras nesse processo. O Instituto Popular Amazônico (IPA) no qual estou ligado já atua há bastante tempo nesse trabalho com os agricultores de Paragominas, e no caso dessa relação com o STTR, nos permitiu intensificar ainda mais as ações que desenvolvemos voltadas para esse público. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

A integração de ações e parceiros institucionais na busca de melhorias para desenvolver o município tem sido pauta de vários eventos que envolvem a temática rural desde a iniciativa do STTR, em 2017, ao realizar a 1ª Plenária da Agricultura Familiar.

Para o entrevistado 1 do grupo 3, as respostas do governo municipal para as demandas das comunidades rurais são resultado do protagonismo dos próprios agricultores familiares que construíram um cenário apropriado para esses avanços e apontaram as diretrizes inerentes ao atendimento de suas pautas.

Na condição de Secretário Municipal de Agricultura da época, eu pude acompanhar e cooperar com as iniciativas do STTR ao longo desses últimos anos. A prefeitura local deu suporte logístico para que várias agendas do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais fossem realizadas, e com isso gerou-se um vasto produto o qual utilizamos para alinhar o Plano Plurianual as reais necessidades da zona rural. Desse modo, podemos focar na agricultura familiar e nos ciclos da produção de forma mais acertada, e também nas questões sociais visando à qualidade de vida no campo tendo como protagonistas os atores que se envolveram nessa participação e construção, apontando o norte para o desenvolvimento que necessitam em seu cotidiano. Nós da gestão municipal vimos os resultados disso nos *Dias de Campo da Agricultura Familiar* que realizamos nos anos recentes. (Entrevista concedida em: 21/01/2021).

Acredita-se que o protagonismo dos agricultores familiares ao liderar essa mobilização social também está associado ao assessoramento técnico recebido para planejar as atividades

temáticas e elaborar as proposições encaminhadas ao governo municipal para inserção no PPA. Entre esses assessores, esteve a entrevistada 3 do grupo 2, que afirma:

Colaborei com o processo metodológico e organizativo das atividades realizadas pelo STTR e entidades parceiras, e também assessorei o GT nas reuniões de planejamento e sistematização das propostas que foram encaminhadas ao Poder Público para inclusão no orçamento municipal. As instituições em que estou vinculada prestaram apoio para tudo disso acontecer da forma mais adequada possível, o que julgo crucial para os resultados obtidos. (Entrevista concedida em: 25/01/2021).

Vele ressaltar, que as contribuições importantes para promover o empoderamento social dos agricultores familiares narrada na experiência participativa de Paragominas não dependeram apenas das habilidades técnicas dos facilitadores desse processo com o uso de ferramentas metodológicas, mas também com os saberes e compromisso das próprias lideranças comunitárias do município. Isso se evidencia nas afirmações do entrevistado 4 do grupo 1, que relata:

Quando começaram as mobilizações do STTR para realizar a 1ª Plenária da Agricultura Familiar de Paragominas, eu pude contribuir para sensibilizar e levar agricultores da minha comunidade para participar das atividades propostas pelo Sindicato e instituições parceiras. Desse modo, através da entidade que estamos ligados conseguimos garantir a participação de várias lideranças de minha região nas discussões que vem ocorrendo desde 2017, as quais se tornaram parte do objeto do planejamento público do município. Desde então, temos compartilhado decisões e responsabilidades, e acho que isso tem sido muito positivo tanto para manter a boa comunicação e relações, mas também para resolver os nossos problemas institucionais e comunitários. (Entrevista concedida em: 23/01/2021).

Nas palavras do entrevistado 5 do grupo 2, percebe-se que os papéis de todos os envolvidos nessa construção conjunta foram elementos complementares entre si, ou seja, saberes empíricos e teóricos convergiram na mesma direção, definindo objetivos comuns e formando o arranjo participativo.

Tive a satisfação de assessorar o GT desde sua concepção até a conclusão das propostas e entrega à gestão municipal. Pude aprender muito com outros assessores e as lideranças que o compunham e, ao mesmo tempo, coloquei à disposição minha experiência profissional no trabalho com camponeses. Essencialmente, atuei mais como um facilitador dos processos. A instituição a qual estou vinculado contribuiu com esse processo disponibilizando apoio técnico e logístico para os eventos. (Entrevista concedida em: 28/01/2021).

Seguindo o raciocínio do entrevistado acima, o entrevistado 2 do grupo 2, aponta que através da escuta ativa utilizada nas atividades de assessoria que exerceu junto aos agricultores familiares, pôde empregar seus conhecimentos na área de gestão social, fortalecendo o processo organizativo dos agricultores e suas relações com o Poder Público.

Eu fui convidado para apoiar na realização das atividades do STTR a partir da 1ª Plenária da Agricultura Familiar, em 2017. Ainda naquele ano, atuei também ajudando na condução metodológica de oficinas de diagnósticos participativos que ocorreram em comunidades rurais de Paragominas. As instituições que tenho vínculos foram elementos importantes na construção da relação entre esses atores do meio rural e da Administração Pública local. Colocamos ali toda a nossa experiência com esse processo de gestão social e de políticas públicas, e percebemos com isso que o público envolvido nessas ações passou a se organizar melhor, atuando através de parcerias, com planejamento, e alcançando dessa forma resultados mais efetivos no atendimento de suas reivindicações. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

O protagonismo dos agricultores familiares de Paragominas narrado neste trabalho não faria sentido se eles próprios não tivessem a iniciativa de se mobilizar e assumir a responsabilidade de discutir seus problemas e apontar possíveis soluções para os mesmos. As mudanças nas relações institucionais e políticas que vêm ocorrendo no município têm como lastro a postura propositiva que esse público adotou, como afirma o entrevistado 1 do grupo 1:

Eu como membro do GT e diretor do STTR, contribuí enquanto instituição representativa dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, no processo de mobilização das comunidades para participar das agendas propostas. Ajudei a realizar várias reuniões e oficinas para discutir as necessidades do nosso público e apresentar sugestões para o Poder Público atender as pautas do meio rural. Meu papel também foi de atuar junto aos demais parceiros e garantir a elaboração das propostas para inclusão no PPA municipal. Além disso, contribuí através do STTR para a realização de várias atividades temáticas ao longo dos últimos anos de relações institucionais que construímos visando melhorar as condições de vida e da produção na zona rural de Paragominas. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

Nota-se que todos os papéis exercidos nessa experiência participativa, tanto pelos atores do poder público quanto da sociedade civil, foram importantes e necessários para produzir os avanços positivos alcançados.

### **Síntese da análise das respostas da pergunta 3**

Nesta pergunta 3 analisa-se as respostas dos/as entrevistados/as em relação à experiência participativa ocorrida em Paragominas, que surge a partir de 2017, com um

processo de mobilização de agricultores familiares vinculados ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas, com o objetivo de participar da elaboração do Plano Plurianual Municipal 2018-2021.

Para alcançar um formato de ação organizada ao ponto de surtir diversos efeitos nas dimensões social e política do município durante esse arranjo participativo, houve atuação de vários atores, e considerando isso, buscou-se entender, através das respostas dos/as entrevistados/as desta pesquisa, que papel teve cada um/a deles/as, assim como suas instituições envolvidas nessa articulação que identificou por meio desses papéis, possibilidades para pensar e entender a realidade local, e a partir disso, desenhar cenários mais favoráveis à conjuntura do desenvolvimento multidimensional do município com aspectos de justiça e inclusão social.

Nessas respostas, são evidenciadas ideias e estratégias para fins de estabelecimento de parcerias e compartilhamento de decisões e responsabilidades, tanto das partes demandantes de políticas públicas, como da parte de quem acolhe essas demandas. Essa dinâmica gerou aprendizado e troca de informações que auxiliaram na adoção de métodos necessários para aplicação no planejamento público municipal, possibilitando desenvolver melhor as ações do governo local e também as das organizações sociais que se inseriram nesse processo de atuação conjunta.

Vale enfatizar que essa participação social liderada pelo STTR tem um diferencial. Essa participação surge de uma mobilização de trabalhadores rurais e agricultores familiares e se insere no processo de planejamento da agenda política municipal, apresentando proposições ao invés de apenas reivindicar direitos através da oferta de políticas públicas.

Diante das evidências aqui expostas, percebe-se nos entendimentos dos/as entrevistados/as que essa iniciativa foi protagonizada por atores sociais do meio rural do município, e ao mesmo tempo, pôde aproximar sociedade e Poder Público em torno do debate necessário à democratização do acesso a direitos básicos, estabelecendo uma relação de diálogo com a gestão pública local.

### **Seção 2.11 Os principais avanços obtidos em relação às políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades do público demandante a partir do arranjo participativo**

A participação social no âmbito da democratização nas relações entre sociedade e Estado tem como finalidades básicas o exercício do controle da atuação estatal e a reivindicação de direitos através da prestação de serviços públicos e oferta de políticas

públicas em diversas áreas, e, a partir disso, a garantia da promoção da qualidade de vida dos cidadãos.

Assim, a experiência de participação social em Paragominas, que se iniciou com o processo da participação de um grupo de agricultores familiares na elaboração do Plano Plurianual em 2017, possibilitou avanços significativos no que diz respeito ao relacionamento entre sociedade e Estado, bem como ao acesso a bens e serviços a partir dessa interação, em que diferentes atores assumiram seus papéis adotando posturas cooperativas e, através de ajuda mútua, estabeleceram as condições favoráveis para alcançar um cenário de mudanças e boas perspectivas de futuro.

Alguns desses resultados são destacados pelo entrevistado 4 do grupo 1:

A partir dessa mobilização do STTR, nós agricultores passamos a ter acesso a serviços que antes eram difíceis de acessar, e posso destacar alguns deles, a energia elétrica chegou nossa comunidade, melhorou as condições das estradas, e temos sido atendidos com a mecanização agrícola de nossas áreas de cultivo quando solicitamos a prefeitura. (Entrevista concedida em: 23/01/2021).

Nas considerações narradas pela entrevistada 3 do grupo 2, percebe-se que os avanços alcançados sobre as políticas públicas em Paragominas são frutos da capacidade de atores locais em reconhecerem as realidades existentes e compreenderem a necessidade de intervenção sobre elas, absorvendo diretrizes viáveis para promover mudanças de cenários.

A gente sabe que a gestão pública local instituiu vários instrumentos legais para desenvolver ações e projetos que foram implementadas no município a partir de 2017, para atender as demandas das comunidades rurais, abrangendo a questão produtiva e as necessidades sociais através da oferta de serviços públicos, e melhorias na infraestrutura de transportes com a recuperação de estradas e pontes. Isso é fundamental para a evolução gradual que o município tem alcançado sobre a qualidade de vida no campo, e podemos dizer que os frutos desse processo serão multiplicados com o tempo se todos continuarem nessa linha de planejar suas políticas voltadas para a realidade de seus beneficiários. (Entrevista concedida em: 25/01/2021).

Acredita-se que a mudança de cenário na zona rural do município de Paragominas, levando em conta a satisfação de uma parcela da população que vive no campo, tem relação direta com o modo de atuação da Administração Pública e suas instituições. Nesse caso, a participação social foi um importante aliada para promover avanços positivos para as comunidades rurais, como afirma o entrevistado 5 do grupo 3:

Primeiramente, o ganho obtido com essa mobilização que articulou diferentes instituições através da atuação do STTR foi a maneira em que as demandas dos agricultores familiares do município passaram a ser apresentadas e acolhidas pelas instituições. Isso porque, anteriormente, as instituições locais não planejavam suas ações e programas considerando os detalhes da realidade onde atuam, e por isso também não focavam nas prioridades de seu público, o que, conseqüentemente, não satisfazia os anseios das comunidades. Concretamente, posso destacar algumas melhorias como frutos dessa relação entre atores rurais, governo local e instituições que prestam serviços públicos, pois nos anos recentes vimos acontecer o atendimento de saúde, internet, cursos para organização social no campo, construção de instalação física para agroindústria de culturas agrícolas, recuperação de estradas e pontes em diversas comunidades, contemplando um grande número de famílias do município. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

O processo de participação social em Paragominas gerou importantes resultados para as políticas públicas locais voltadas ao meio rural e também um legado de boas perspectivas para os atores envolvidos nessa experiência. Essas considerações podem ser entendidas a partir da análise do entrevistado 5 do grupo 2:

Posso destacar como principais avanços: a) O empoderamento dos agricultores e de sua representação (o STTR) em relação à gestão municipal; b) A capacidade propositiva de políticas públicas para o meio rural por parte dos agricultores, indo além de ações reivindicativas; c) O exercício coletivo de propor políticas é um aprendizado permanente e, se mantido esse processo, tende a assegurar maior aproximação dos agricultores à gestão pública municipal; d) A gestão pública percebeu que os agricultores são capazes de participar de processos de planejamento e execução de políticas públicas. (Entrevista concedida em: 28/01/2021).

As palavras do entrevistado 3 do grupo 1, têm consonância com as afirmações do entrevistado acima, e revela que os avanços obtidos até o momento estão possibilitando o estabelecimento de novas parcerias para o município.

Tivemos vários avanços ao longo desse período, mas tem alguns que são bastante relevantes para atender nossos anseios como agricultores familiares e moradores da zona rural. Por exemplo, ocorreram melhorias na condição das estradas, nas escolas, na área de formação para desenvolver e fortalecer novas cadeias produtivas através de cursos ofertados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) em parceria com a prefeitura. Destaco também que a nossa experiência proativa é algo que tem chamado a atenção de várias instituições de pesquisa e fomento no Brasil e no exterior, além do CIRAD tem outra entidade francesa que passou a fazer parte do cenário de Paragominas, a AFD, que apesar de saber dos problemas existentes em Paragominas, reconhece que nosso município tem grande potencial produtivo e seu processo de organização social vinculado a produção está evoluindo positivamente. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

O avanço que Paragominas tem alcançado em relação ao aperfeiçoamento e oferta de políticas públicas voltadas ao meio rural exigiu da gestão pública local, um conjunto de medidas importantes para viabilizar essa evolução.

Nas afirmações da entrevistada 4 do grupo 3, o governo municipal precisou realizar várias adequações nos processos de gestão para alinhar sua agenda política às necessidades da realidade municipal. Para ela,

A partir de 2017, nós da prefeitura sentimos a necessidade de fortalecer a secretaria de agricultura através da diversificação de cadeias produtivas como a piscicultura, apicultura, cacau, agroindústria da farinha de mandioca, e do mel, por exemplo. Além disso, instituímos vários instrumentos legais para potencializar melhorias na produção, adquirimos máquinas e equipamentos agrícolas, via emendas parlamentares. Vale ressaltar que tivemos avanços na educação da zona rural, pois conseguimos reformar e ampliar escolas em várias comunidades, inclusive foi instalado um polo de ensino médio técnico profissionalizante, na vila Caip, do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária Paragonorte, localizado a cerca de cem quilômetros da sede do município, por meio de uma parceria que firmamos com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). Enfatizo também que as proposições apresentadas pelo STTR à prefeitura deram importantes diretrizes para a formação da agenda política da gestão municipal. (Entrevista concedida em: 22/01/2021).

Na compreensão do entrevistado 1 do grupo 1, o viés da produção foi bastante agraciado pelas políticas públicas ofertadas pela gestão municipal nos anos recentes. Além disso, ele cita também que houve melhorias nas instalações de unidades escolares da zona rural.

Através da articulação que fizemos com o governo local e instituições parceiras durante a elaboração do PPA, obtivemos avanços em várias comunidades rurais, pois constatamos que houve reforma e ampliação de escolas, cursos voltados para as cadeias produtivas como apicultura, piscicultura e cacau. Também, encontra-se em construção uma unidade/casa de farinha, agroindústria do mel, produção e distribuição de mudas de frutíferas para um determinado número de famílias de agricultores do município. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

Apesar dos avanços positivos que o município tem alcançado em relação às melhorias na oferta de políticas públicas voltadas aos moradores da zona rural e agricultores familiares de Paragominas, pode se dizer também que há questões importantes que ainda não foram devidamente incluídas nesse processo evolutivo, como demonstra a observação do entrevistado 4 do grupo 2. Ele pontua,

Tenho pouca informação sobre avanços concretos no município no tocante ao atendimento das demandas em políticas públicas voltadas para o rural, devido eu estar ausente do município há certo tempo, mas eu soube que teve melhorias significativas em algumas áreas, inclusive em aspectos legais através de instrumentos que foram criados sobre essas matérias. Entretanto, destaco algo negativo, o fato da não recomposição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS. (Entrevista concedida em: 27/01/2021).

Para o entrevistado 1 do grupo 3, a união entre atores para desenvolver ações integradas é um ponto muito positivo. Ele cita alguns frutos dessas iniciativas desenvolvidas através de parcerias e enfatiza duas questões relevantes para tal conjuntura: uma é a importância da atuação do STTR de Paragominas nesse processo participativo, e a outra é que, mesmo considerando os avanços em políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas da população rural, ainda há, sem dúvidas, a necessidade de evoluir sobre determinadas ações da secretaria, bem como da gestão pública como um todo.

O maior avanço foi a união entre as instituições ligadas à temática rural e o governo municipal, o que nós da SEMAGRI chamamos de *parceiros do campo*. O STTR tem uma importância crucial nisso tudo, pois através da mobilização que liderou, e posteriormente, com a apresentação de um conjunto de propostas para inclusão no PPA, nos permitiu introduzir e desenvolver novas cadeias produtivas no rol da produção local como, apicultura, piscicultura, assim como potencializar a fruticultura, a produção de leite e do queijo, já existentes no município. Além disso, reativamos o Sistema de Inspeção Municipal (SIM), para atender as demandas inerentes a sua natureza. A partir dali, passamos a estar mais aproximados do Sindicato, da EMBRAPA e do CIRAD, e com isso ampliou-se o nosso aprendizado e, conseqüentemente, obtivemos melhores resultados nas ações conjuntas que temos realizado no município, embora sabendo que precisamos evoluir ainda mais. (Entrevista concedida em: 21/01/2021).

Nas palavras do entrevistado acima, percebe-se que embora tenham ocorrido vários avanços em relação à produção e as parcerias celebradas até o momento, há também a necessidade de melhorar a atuação estatal através de ações que visem o pleno desenvolvimento local. Nesse sentido, a entrevistada 2 do grupo 3, relata que,

Na região que eu tenho um lote agrícola, tivemos vários avanços no tocante ao atendimento em políticas públicas, como instalação de rede energia elétrica; oferta do ensino médio; melhorias das estradas e pontes; serviços de transporte; disponibilidade de patrulha mecanizada para preparar a terra para o cultivo de culturas agropecuárias.

Mas, quero aqui também destacar algumas dificuldades que ainda não foram superadas na nossa região, pela ausência de serviços como, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); Regularização Fundiária/Título Definitivo; atendimento de saúde; e espaços de lazer e convívio coletivo para o expressivo número de famílias da localidade, pois nessa área moram muitas pessoas e grande parte delas acaba se desmotivando em continuar na comunidade por conta dessas carências, é claro que

nem tudo que precisa ser feito na zona rural depende somente da administração municipal, pois algumas demandas são de competência de outras instâncias de governo. (Entrevista concedida em: 09/02/2021).

De modo geral, percebe-se que a dinâmica da participação social em Paragominas impulsionou mudanças favoráveis a uma infraestrutura mais confortável no meio rural do município, embora ainda se questione a existência de lacunas pela insuficiência de respostas do Poder Público como cita a entrevista acima.

Na percepção do entrevistado 1 do grupo 2, a área da educação alcançou atenção positiva em comunidades rurais do município. Além da oferta do ensino para esse público, ele aponta a prática das relações de parcerias entre as organizações de agricultores e outras instituições para desenvolver atividades socioeconômicas, o que representam ações relevantes para a manutenção de muitas famílias no campo.

Tivemos melhorias nas comunidades rurais, em especial, na área da educação através de reformas e ampliação de escolas e ofertas de vagas para alunos da zona rural, inclusive no ensino médio, e em outras formas de capacitação como os cursos de curta duração voltados para a produção. Além disso, as comunidades estão se unindo com as instituições que têm relação com o campo e com o governo local para construir instalações físicas e desenvolver a agroindústria como nos casos relacionados às atividades produtivas da farinha e do mel, por exemplo. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

A atuação do governo municipal a partir de 2017 tem contribuído para promover mudanças nas comunidades rurais de Paragominas. Nota-se que, além da evolução na capacidade de diálogo entre atores sociais e governamentais, as políticas públicas têm sido implementadas na zona rural de Paragominas, melhorado as condições de vida das pessoas em várias comunidades, como se percebe nas declarações do entrevistado 2 do grupo 1:

Primeiramente, não podemos desmerecer o maior ganho de todo esse processo, ou seja, o diálogo que foi estabelecido entre organizações sociais da agricultura familiar e a gestão pública local, e várias instituições públicas que atuam no município. Em termos de avanços concretos, destaco que tivemos melhorias tanto na área da educação, como no serviço de transportes, em nossas comunidades rurais. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Entre os avanços em políticas públicas implementadas no meio rural de Paragominas, se destacam obras e serviços nas áreas de infraestrutura e produção, conforme o que expõe o entrevistado 5 do grupo 1:

De modo geral, posso dizer que tivemos avanços em relação a políticas públicas em todo o município. Entretanto, quero destacar alguns que são mais abrangentes para o rural, por exemplo, melhorias nas estradas, serviços de mecanização agrícola e a realização de cursos voltados para a questão da produção. (Entrevista concedida em: 01/02/2021).

O entrevistado 2 do grupo 2, faz uma análise a cerca dos impactos gerados a partir da relação estabelecida entre sociedade e governo local. Para ele, o fato de a gestão pública municipal acolher as demandas dos agricultores familiares e incluir na agenda política é um fator determinante para promover o empoderamento desses atores populares e elevar a qualidade de vida no campo. Além disso, enfatiza que a partir dessa experiência participativa, Paragominas passou a chamar a atenção de instituições no Brasil (universidades) e no exterior (instituições de pesquisa e de fomento).

O primeiro e grande avanço é o fato de que o PPA municipal incorporou as demandas qualificadas pelas próprias comunidades rurais do município, gerando assim o empoderamento social dos agricultores, pois esse dá início a uma nova lógica na formulação de agenda política. Essa adesão das proposições dos agricultores familiares por parte da prefeitura potencializou a relação entre as comunidades camponesas e a Administração Pública local. Essa conjuntura chamou a atenção de várias instituições de ensino, pesquisa e extensão, que passaram a explorar o espaço rural como campo de estudo. Além disso, a mobilização dos agricultores iniciada em 2017, também despertou o interesse da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) de visitar Paragominas para conhecer essa experiência, e consequente propor investimentos nos sistemas de produção. Desta feita, o governo municipal começou a instituir alguns instrumentos legais para subsidiar a efetivação de várias políticas públicas tanto na área produtiva, assim como na área social melhorando a educação com adequação de escolas e demais condições necessárias à oferta do ensino, e o atendimento em saúde, por exemplo. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

Segundo a entrevistada 3 do grupo 3, a mobilização social dos agricultores familiares deu importante contribuição à formação da agenda política local, e, com isso, a gestão municipal está atuando mais próxima das comunidades rurais e de suas lideranças.

Isso evidencia dois pontos relevantes. O primeiro ponto demonstra que a participação social fortaleceu a democracia na esfera local. Já o segundo indica que essa interação influenciou na formulação de um instrumento legal, o qual já está auxiliando o município na construção da mudança do modelo de desenvolvimento, primando pela qualidade de vida da população, de modo especial, dos moradores e produtores da zona rural. Para a entrevistada,

O município passou a fazer um planejamento mais detalhado voltado para a comunidade rural. Através do planejamento ocorreu uma aproximação entre o governo municipal e atores sociais do campo que nos permitiu conhecer as principais demandas do setor, o que de fato, culminou com a inclusão de todo um capítulo no Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas, onde a qualidade de vida das comunidades rurais, e a agricultura familiar, mas não somente isso, melhorar o rural como um todo passou a ser uma das metas de trabalho do município. As comunidades receberam destaque nesse novo olhar como parte do desenvolvimento planejado e esperado para Paragominas. Assim, o principal ganho pode ser visto considerando a importância da produção e da população do campo no formato que incluiu todos os componentes desse meio na agenda política municipal. (Entrevista concedida em: 15/01/2021).

Pelas afirmações da entrevistada, percebe-se que o governo local, além do diálogo, também acolheu as diretrizes do GT para a construção do novo modelo de desenvolvimento municipal que se encontra em implantação.

#### **Síntese da análise das respostas da pergunta 4**

Na análise das respostas da pergunta 4, busca-se encontrar relação entre as propostas de programas elaborados pelo GT/STTR e encaminhadas ao Poder Público do município de Paragominas para inclusão no Plano plurianual 2018-2021 e as implementações que o governo municipal realizou durante o período de vigência desse instrumento de planejamento governamental, sem pretender, com isto, antecipar as conclusões desta pesquisa, mas, de certa forma, mensurar a partir das percepções dos/as entrevistados/as os efeitos dessa relação entre atores sociais e governamentais.

A partir das respostas dos/as entrevistados/as pôde se obter informações semelhantes em relação aos resultados dessa interação entre governo e sociedade, que foi estabelecida através da participação social iniciada durante a elaboração do Plano Plurianual.

Primeiramente, vale dizer que, por unanimidade, todos/as responderam que o melhor resultado desse arranjo participativo foi a boa comunicação estabelecida entre os atores sociais e instituições do Poder Público envolvidos nessa experiência. Isso indica, portanto, que houve um empoderamento social pela capacidade desenvolvida na prática do diálogo. A partir dessa condição, um novo cenário político começa a ser desenhado a nível local. Com isso, o governo municipal teve que criar alguns instrumentos legais para repensar o modelo de desenvolvimento municipal.

Esses novos instrumentos legais permitiram a adequação da estrutura administrativa da gestão pública municipal para responder ao atendimento dessas demandas apresentadas pelos atores sociais do campo.

Apesar dessa relação entre governo local e atores sociais – do meio rural – não ter se tornado algo institucionalizado, o que inclusive, rendeu críticas negativas por parte de dois entrevistados pelo fato de até então o governo local não ter reativado/recomposto o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), a comunicação está sendo mantida desde 2017 e tem possibilitado o alcance de importantes avanços que vão ao encontro dos anseios das comunidades rurais do município.

Entre os principais avanços destacaram-se melhorias nas seguintes áreas: a) produção da agricultura familiar; b) na infraestrutura de transportes; c) educação; d) saúde.

De maneira geral, as comunidades que pautaram o Poder Público sobre o atendimento de suas demandas têm recebido atenção governamental.

Contudo, nenhum dos/as entrevistados/as citou a implementação de ações, programas ou projetos na área de saneamento, que foi uma das pautas das comunidades rurais durante a elaboração do Plano Plurianual Municipal 2018-2021.

Notou-se também nas respostas que há muitas demandas reprimidas nas comunidades rurais de Paragominas. Partes dessas demandas estão atreladas às competências dos governos Estadual e Federal, e, como já foi mencionado, algumas vezes nesta pesquisa, essas questões podem levar bastante tempo para serem solucionadas, considerando que a política agrária do país está passando por uma série de restrições e reformas normativas.

## **Seção 2.12 Questionamentos sobre a participação social como via democratizante na atuação do Estado e sua importância para as políticas públicas**

A participação popular no Brasil analisada a partir de seu contexto histórico pode ser considerada um fator extremamente relevante para a democracia pela lógica de que, através da participação popular, Estado e sociedade podem interagir e caminhar juntos na perspectiva de manter e consolidar a democracia.

Apesar de constar alguns impasses na democracia brasileira ao longo dos anos de sua vigência, pode-se dizer que a participação social tem se mantido – embora com variação no tempo e no espaço – e deve ser considerada uma via imprescindível na governança do Estado contemporâneo, no qual emerge a necessidade de cada vez mais inovar sua atuação sob a exigência de acompanhar as dinâmicas que geram constantes mudanças nas dimensões do desenvolvimento, e, por isso, sem a participação da sociedade dificilmente o Estado encontraria caminhos para alcançar a condição adequada para cumprir bem as suas funções constitucionais.

Assim, desde 1985, com o processo da redemocratização brasileira, as experiências participativas atreladas à atuação do Estado têm sido a via norteadora para inúmeras conquistas sociais, tendo em vista a própria importância que a participação social ganhou a partir da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o município de Paragominas vivenciou um fenômeno histórico em relação à participação social durante o processo de elaboração do Plano Plurianual Municipal de 2018-2021. Vale repetir que esse planejamento participativo foi o primeiro ocorrido no município até 2017.

No caso em questão, além da participação social e da relação estabelecida entre atores sociais e governamentais, percebe-se que essa interação contribuiu para o aperfeiçoando da capacidade da gestão pública municipal para promover respostas mais efetivas no tocante às políticas públicas ofertadas para essa fração da população, e, com isso, se inaugurou um novo tempo na história política local. Isto porque, através da participação, a sociedade civil pôde influenciar na gestão pública e também na formulação da agenda política municipal, como se destaca nas palavras do entrevistado 3 do grupo 1.

A partir da experiência que tivemos a nível local, podemos dizer que a interação entre sociedade e governo ajuda a melhorar o atendimento da população sobre políticas públicas, e também amplia a transparência dos atos praticados pela Administração Pública. Entendo também que quando há participação social no âmbito da atuação de governos, diminui-se o risco de se propor uma política pública não adequada à realidade onde se pretende implementá-la.

O que experimentamos em Paragominas em relação à participação social teve grande repercussão dentro e fora do município, e por isso, passamos a receber muitas visitas de estudantes e de pesquisadores de várias partes do Brasil e de outros países. Além disso, fomos convidados pelo CIRAD a participar de duas agendas internacionais juntamente com representantes da prefeitura local para compartilhar o nosso aprendizado com outras pessoas e instituições. Uma das agendas ocorreu na reunião de trabalho no âmbito do Projeto FORLAND, em novembro de 2018, em Paris – França, e naquele mesmo mês, dois agentes executivos da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), compareceram a Paragominas para conhecer de perto como funciona o trabalho que iniciamos no ano anterior.

A outra viagem que fizemos ao exterior foi para participar da reunião anual dos sócios da Iniciativa 20x20, em Buenos Aires, na Argentina, que aconteceu em junho de 2019. Todas as despesas de viagens foram custeadas pelo CIRAD que se tornou o maior parceiro institucional do STTR e também do município na atualidade. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

Seguindo o raciocínio exposto acima, o entrevistado 1 do grupo 3, entende que é importante a participação da sociedade no planejamento público, porque assim o governo atua conforme a realidade das necessidades de seus demandantes. Para ele,

É determinante a participação social para o desenvolvimento local que deve ser planejado de forma coletiva, embora na execução de uma ação governamental às vezes tenha que se fazer o atendimento de determinada demanda de maneira setORIZADA, considerando recortes e realidades específicas de público ou localidades conforme cada necessidade. (Entrevista concedida em: 21/01/2021).

Nas afirmações do entrevistado 4 do grupo 1, há uma indicação de que a participação popular favorece melhorias no funcionamento da máquina pública, por que,

Quando promovemos atos reivindicativos que chamam a atenção dos governos, percebemos que o Estado começa a atuar melhor. A partir da relação entre sociedade e governo estabelecida aqui em Paragominas, já é notável a melhoria na gestão pública, e isso demonstra que podemos caminhar juntos e construir políticas públicas voltadas às demandas locais, e assim contribuir para desenvolver o país de forma mais justa e democrática. (Entrevista concedida em: 23/01/2021).

Através do planejamento público participativo defendido pelo entrevistado acima, torna-se possível o Estado atuar com maior efetividade. Seguindo esse entendimento, a entrevistada 4 do grupo 3, enfatiza que:

Não tem como desmerecer a participação social em relação a formulação das políticas públicas, pois, se a gestão pública quiser avançar em um padrão executável de planejamento governamental ela necessita fazer esse processo de escuta com todos os setores da sociedade, e isso, certamente, trará resultados mais efetivos para as ações de governo. Isso porque, a participação social legitima o papel do Estado, como podemos comprovar aqui na experiência de Paragominas. (Entrevistada concedida em: 22/01/2021).

Considerando a experiência participativa vivenciada em Paragominas, o entrevistado 2 do grupo 1, afirma que o caminho para melhorar a atuação dos governos é a participação social. Todavia, ele chama a atenção sobre como a ação participativa deve acontecer.

Com base na experiência vivenciada em nosso município podemos dizer que, nenhuma política pública pode melhorar sem a participação popular. A participação da sociedade tende a produzir efeitos positivos na atuação dos governos. Mas, essa participação não deve acontecer de qualquer jeito, é preciso utilizar uma maneira apropriada para mobilizar os interessados e reivindicar direitos de forma qualificada a fim de se obter êxito na participação social. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

A participação social, na percepção da entrevistada 2 do grupo 3, é entendida como um meio possível de melhorar as políticas públicas.

A relação entre a sociedade e Estado é importante porque possibilita criar um ambiente de escuta, e a partir daí pode-se melhorar as políticas públicas de modo a atender efetivamente as necessidades de diferentes públicos demandantes. (Entrevista concedida em: 09/02/2021).

O entendimento que o entrevistado 5 do grupo 1 tem sobre a participação social, é que sem a participação não há como acessar direitos legítimos. Para ele,

Sem a participação popular não tem como haver avanço em relação a conquistas e manutenção de direitos. Em Paragominas temos constatado que a participação social junto às instâncias de governos teve efeito positivo, sobretudo quando ela ocorre de forma organizada e dialogada. (Entrevista concedida em: 01/02/2021).

Segundo o entrevistado 1 do grupo 1, a via que possibilita que a atuação governamental aconteça de forma legítima é a participação da sociedade. Na compreensão dele,

A participação social é importante para avançar em relação ao atendimento de demandas de políticas públicas. Quando essa participação ocorre de forma organizada e propositiva fica bem mais fácil obter respostas legítimas e efetivas como resultado da atuação dos governos. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

A formulação das políticas públicas exige, necessariamente, a existência de algum tipo de demandas. Perseguindo essa lógica, o entrevistado 1 do grupo 2, afirma:

Eu acredito que a participação social é o caminho mais legítimo para embasar a ação governamental. Quando a sociedade não tem relação com o Poder Público todas as políticas públicas são colocadas de cima para baixo, e isso se torna um grande problema para o povo. Na maioria das vezes as agendas políticas não estão alinhadas com as reais necessidades das pessoas que esperam dos governos e de suas instituições o atendimento adequado para suas demandas. Vale dizer que participação social, também é, um ato de exercer o controle sobre o Estado e fortalecer a democracia. (Entrevista concedida em: 30/01/2021).

Levando em conta o conceito de participação social e a experiência vivenciada em Paragominas, o entrevistado 5 do grupo 2, discorre:

A participação social se baseia na premissa de que a sociedade pode e deve participar dos espaços decisórios da gestão pública. A experiência de Paragominas é

um exemplo claro de que, dadas às condições, as pessoas participam e contribuem nas tomadas de decisões da gestão pública. Da parte dos gestores, a gestão participativa deveria ser uma meta a ser perseguida por todos os setores do governo como forma imprescindível de qualificação da atuação governamental (planejamento, monitoramento, execução, e avaliação das ações governamentais) que são etapas de um ciclo que deve compreender o envolvimento de gestores de amplos segmentos da sociedade na condução da máquina pública. (Entrevista concedida em: 28/01/2021).

O tema da participação social envolve uma profunda reflexão, como demonstrado no primeiro capítulo, dado a sua complexidade e variedade nos modos como acontece e as inovações impostas pela contemporaneidade que o Estado precisa absorver para acompanhar as transformações cotidianas que afetam todas as dimensões do desenvolvimento.

Por isso, a participação social pode ser um norte importante a ser seguido pelo Estado. Considerando essa ampla dimensão e vantagens que a participação social significa para melhorar as funções do Estado e fortalecer a democracia, o entrevistado 4 do grupo 2, discorre:

Sobre a participação da sociedade civil junto à atuação do Estado, eu poderia destacar vários benefícios que ela traz, pois, este tema é muito amplo. Pelo menos, gostaria de destacar alguns pontos:

- a necessidade de um processo de educação, para permitir de construir competências, as pessoas sendo capazes de intervir realmente nas escolhas públicas.
- isso inclui uma reflexão sobre a qualidade da representação (quem está representando quem, como, e o que necessita).
- a necessidade de construir uma estratégia para jogar nas relações de poder (necessidade de construir um plano).
- este plano foi importante para fortalecer a legitimidade do STTR perante a prefeitura, e a gente passou a ter uma relação de parceria e não de clientelismo.
- a necessidade de um processo de acompanhamento de mediadores competentes para fortalecer tais processos para construir uma liderança de qualidade.
- o diálogo mais construtivo é possível com o poder público se essas condições são reunidas.
- isso não vai apagar a corrupção e os problemas de politicagem, como o caso de parte da direção do STTR. (Entrevista concedida em: 27/01/2021).

Além das importantes considerações apontadas pelo entrevistado acima, a participação social, segundo a entrevistada 3 do grupo 2, é também um fator de estímulo ao princípio da transparência governamental.

Eu considero importante a participação social porque através dela o Estado promove a abertura necessária a essa relação, e assim pode, legitimamente, planejar as políticas públicas de forma democrática e transparente. (Entrevista concedida em: 25/01/2021).

Participação social e transparência governamental são princípios da atuação estatal que desde o início do processo de redemocratização do Brasil, em 1985, se tornaram pautas de inúmeros atores sociais que atuam exercendo importantes papéis para o fortalecimento da democracia e contribuindo para melhorar o funcionamento do Estado e suas instituições. Assim, pode-se dizer que o regime político vigente no país inaugurou a possibilidade da prática da gestão participativa, e sob essa lógica, a entrevistada 3 do grupo 3, entende que,

Sem dúvida, a participação social direciona o poder público no planejamento e nas ações das políticas destinadas a cada setor, tornando-as mais efetivas e com resultados melhores para onde é direcionada. Certo é que ao se fazer o planejamento municipal deve-se levar em consideração o território como um todo. Essa atuação, quando ocorre com a participação da sociedade, pode-se calibrar esse planejamento de forma a atender as principais reivindicações da comunidade. As políticas públicas devem espelhar ou, se não for possível, se aproximar ao máximo das necessidades demandadas pelo público a que são direcionadas. (Entrevista concedida em: 15/01/2021).

Conforme o entendimento do entrevistado 2 do grupo 1, incorporar o cidadão ao processo do planejamento governamental é a forma de democratizar a elaboração das políticas públicas e melhorar o desempenho do Estado.

Eu sempre acreditei que a participação social é fundamental para melhorar a atuação dos governos, pois as políticas públicas quando são elaboradas sem considerar as necessidades do público que elas visam atingir, perde-se toda a legitimidade na sua aplicação. Por isso, é necessário planejar o orçamento público inserindo nele esse elemento social como forma de democratizar seu processo de planejamento e aplicação. (Entrevista concedida em: 26/01/2021).

Sob o entendimento de que a participação social é um fenômeno decorrente do regime político brasileiro e um fator determinante para que o Estado atue de forma efetiva, o entrevistado 2 do grupo 2, enfatiza que:

Como prevê a própria Constituição Federal Brasileira de 1988, todo poder emana do povo. Por isso, entendo que a participação social é importante sim, tendo a experiência recente de Paragominas como referência, não afirmando com isso que o município tradicionalmente seguiu esse caminho de diálogo com setores populares da sociedade local. Essa afirmação se baseia na própria realidade em que se encontrava o cenário do meio rural discutido e analisado por essas iniciativas lideradas pelo STTR, que, com apoio de várias instituições de ensino e pesquisa e extensão, conseguiu diagnosticar uma grande quantidade de problemas vivenciados pelas comunidades rurais. Assim, se torna indispensável a mobilização de diferentes formas de organização social para manter elo com o Estado na busca de respostas

efetivas de atendimento das necessidades da população. (Entrevista concedida em: 16/01/2021).

### **Síntese da análise das respostas da pergunta 5**

Sobre a pergunta 5, a percepção dos/as entrevistados/as em relação à participação social como via democratizante na atuação do Estado e sua importância para as políticas públicas, eles/as, de modo geral, entendem que é necessário e importante o vínculo entre sociedade e Poder Público. Para eles/as, a participação social é uma maneira de democratizar a gestão pública e quando essa participação popular ocorre de maneira organizada na elaboração das políticas públicas, torna-se possível qualificar demandas sociais e agir conforme as necessidades reais da população, evitando, assim, a existência de serviços e ações públicas que não são legítimas.

Assim, predominou o entendimento entre os/as entrevistados/as de que a participação social inova a gestão pública e aumenta o desempenho do Estado, porque, quando são dadas as devidas condições para o compartilhamento de decisões, todas as etapas da atuação governamental ocorrem de forma mais transparente e efetiva. É claro que a participação social não elimina a politicagem e nem a corrupção, como foi expresso por um dos entrevistados. Mas, ela deve ser usufruída porque é importante e necessária, e mais do que isso, é um direito constitucional que faz parte da cidadania e fortalece a democracia.

Este segundo capítulo procurou analisar e discutir a experiência de participação social no processo de planejamento governamental no município de Paragominas. Essa participação social se caracterizou através da mobilização de trabalhadores rurais e agricultores familiares vinculados ao STTR local, que após promoverem uma grande agenda temática denominada 1ª Plenária da Agricultura Familiar, decidiram criar um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar propostas de programas voltados ao atendimento das demandas em políticas públicas para as comunidades rurais, e, posteriormente, encaminhar essas proposições ao Poder Público Municipal para inclusão no Plano Plurianual 2018-2021.

O governo municipal – diante da participação de novos atores no cenário do planejamento da agenda política local – alterou o método tradicional de planejamento das políticas públicas do município. Essa alteração do uso de método na prática de planejar foi uma recomendação técnica de assessores do GT/STTR.

Nesse sentido, utilizar o Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi imprescindível para o caso de Paragominas, dada as circunstâncias da conjuntura técnico-política daquele momento.

Constatou-se, portanto, que o Poder Público aderiu às proposições do GT/STTR, e estabeleceu um elo com esses atores sociais, permitindo, desse modo, a condição do compartilhamento de decisões na definição das políticas públicas para assegurar respostas às suas demandas, e, dessa forma, pôde se entender como esse arranjo participativo foi conduzido e como as proposições desse processo foram qualificadas.

Outra constatação evidenciada neste capítulo foi a relação entre o PES e as práticas dos atores inseridos nessa experiência participativa. Além disso, identificou-se os papéis de todos os atores envolvidos nessa articulação, bem como os avanços produzidos por essa iniciativa.

Por fim, analisou-se qual foi a percepção desses atores a respeito da participação social junto à atuação do Estado, o que de maneira unânime, reconhecem a importância dessa interação entre sociedade e gestão pública.

### **Capítulo 3 – A importância da participação social na gestão pública municipal**

Com base na hipótese adotada na presente pesquisa, este terceiro capítulo apresenta os desdobramentos derivados da participação social no processo de elaboração do Plano Plurianual Municipal de Paragominas – PA (PPA 2018–2021) e analisa seus impactos. O elemento norteador desta análise é o resultado obtido através de entrevistas realizadas com os sujeitos inseridos neste estudo de caso, o qual envolveu três grupos de atores nesta etapa da pesquisa. A partir desta análise, será possível identificar a importância da participação social no planejamento governamental e suas contribuições para o desenvolvimento multidimensional local.

Além de considerar as percepções dos/as entrevistados/as da pesquisa sobre a participação social, analisa-se também o uso do método do Planejamento Estratégico Situacional na formulação das políticas públicas, e seus desdobramentos aqui evidenciados.

Desse modo, pressupõe-se que, quando a sociedade participa do processo de atuação do Estado a gestão pública tende a ser mais completa e efetiva.

#### **Seção 3.1 Planejamento governamental participativo como base para o desenvolvimento multidimensional local**

No Brasil, nota-se pela análise histórica, que a participação política foi negada por muito tempo. Em Paragominas, isso não foi diferente. Entretanto, a vontade popular emergiu de forma que parte do poder elitista que predominava atuando na formulação e manutenção do modelo de desenvolvimento local cedeu espaço para a comunidade influenciar nos processos decisórios e modificar as práticas de planejamento e execução do orçamento público, e assim desenhou-se políticas públicas de maneira mais democrática (FILHO, 2015).

Assim, participação social junto à gestão pública, em especial, a que ocorre a nível local, demonstra que desde o início do processo de redemocratização do Brasil, em 1985, tem instigado o Estado a passar por várias inovações no que tange a relação entre governos e sociedade.

Uma dessas inovações se evidencia na prática do planejamento público quando se adota a participação popular na formulação das políticas públicas, o que, segundo a Constituição Federal, se aplica às três esferas dos entes da Federação (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 instituiu o sistema orçamentário brasileiro formado pelos instrumentos de planejamento: LDO, LOA e PPA, para que através deles o Estado possa executar o orçamento público em todas as esferas de governo. Ao mesmo tempo, o Texto Constitucional sugere a inserção social nos processos de elaboração desses instrumentos.

Além dessa disposição da Carta Magna, existem outras normas legais que instigam a prática governamental de forma participativa, como por exemplo, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Dessa maneira, inserir a sociedade na formulação das políticas públicas para decidir as prioridades na alocação de recursos públicos é uma forma democrática de atuação da gestão pública, pois, segundo Caldas e Santos (2015),

Revela-se de suma importância a ideia de planejamento participativo, envolvendo não apenas o Orçamento Participativo, mas também a participação popular nas demais ditas “peças” orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (CALDAS; SANTOS, 2015, p. 305).

Partindo desse pressuposto, a experiência de Paragominas analisada nesta pesquisa aponta que a participação social é um instrumento importante e necessário para promover melhorias em relação à qualidade de vida da população e fortalecer a cidadania.

A realidade de Paragominas, exposta por meio de indicadores locais no segundo capítulo desta pesquisa demonstra que a mobilização de atores sociais para debater sobre suas problemáticas e demandas em políticas públicas e, simultaneamente, apontar soluções para as mesmas, foi extremamente necessária e, a um só tempo, muito frutífera.

Com a participação social – marcada pela iniciativa mobilizadora liderada pelo STTR de Paragominas –, uma considerável parcela da população teve a oportunidade de exercer influência sobre a gestão pública local e suas atividades, inclusive na formulação das políticas públicas, contribuindo, assim, com a construção de respostas legítimas aos interesses sociais.

Como já mencionado neste estudo, essa mobilização se caracterizou como um fato político inédito e foi consequência de um longo período de diálogo com o Poder Público para construir a agenda política municipal de forma participativa (PIRAUX et al., 2020).

Essa mobilização de atores sociais contribuiu para ampliar a capacidade do governo local em relação a sua prática de planejamento e da gestão pública, pois, historicamente, as agendas políticas do município não eram elaboradas considerando a realidade concreta da população. Esta constatação se evidenciou nos relatos dos/as entrevistados/as conforme apresentado no segundo capítulo deste estudo.

O caso de Paragominas demonstra que as experiências de participação social junto a atuação do Estado têm sido extremamente relevantes para a consolidação do regime político democrático no Brasil, bem como para fortalecer a cidadania. Isso, por que, desde a segunda metade do século passado para cá, o próprio Estado tem buscado acompanhar as tendências de inovação no que diz respeito à relação com a sociedade através dos espaços de governança e

de outras formas de interação. Como evidenciou-se no segundo capítulo deste estudo, pode-se dizer que a interação entre sociedade e governo é capaz de alterar modelos de gestão e de desenvolvimento através da descentralização de processos decisórios.

Segundo Almeida (2014), no Brasil, existem diversas formas de participação social institucionalizadas, – por exemplo, Conselhos gestores de políticas públicas; Conselhos de direitos –, trazidas/reconhecidas pelo Texto Constitucional de 1988, as quais têm contribuído para a evolução democrática e para a ampliação dos direitos sociais. Contudo, há também arranjos de participação informais que atuam na perspectiva de conquistar, manter e ampliar direitos. No caso de Paragominas, a experiência participativa ocorreu através de uma via não institucionalizada, porém, essa participação sendo liderada pelo STTR (entidade representativa de atores sociais ligados ao meio rural), que apesar de atuar setorialmente, foi capaz de organizar um processo mobilizador e dialogar com o governo municipal, reivindicar direitos e estabelecer relações de parceria.

O Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Ruais (STTR), através do Grupo de Trabalho (GT), instância da entidade, foi uma peça importante nessa articulação mobilizadora que resultou num elo entre sociedade e governo, e garantiu um espaço na construção da agenda política local, durante o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA), e tendo seguido um percurso de: a) realizar várias reuniões de diagnósticos; b) promover plenária da agricultura familiar; c) planejar ações através do grupo de trabalho; d) realizar oficinas regionais; e) elaborar e entregar programas para inclusão no PPA, o que sinalizou o início de um novo tempo no cenário político de Paragominas.

Considerando a realidade vivenciada pelas comunidades rurais do município de Paragominas, traduzidas em demandas qualificadas nesse processo de participação e interação com o governo local e instituições parceiras, o GT/STTR indicou novos caminhos para a gestão pública, que pôde, a partir daquele momento, ter mais legitimidade na ação governamental, tendo em vista que, além de reconhecer as necessidades dessa parcela da população que vive na zona rural, contribuiu com as condições necessárias para elaborar, de forma participativa, as respostas para essas demandas. Essa dinâmica foi complexa, pois, “para a administração antes de executar qualquer outra função é necessário primeiramente planejar, ou seja, definir os objetivos e os meios para alcançar os resultados almejados” (MORATO; SILVA, 2016, p. 3).

Sabe-se que mudar a realidade de um cenário e alterar costumes na atuação de grupos políticos e suas plataformas de governos não é tarefa fácil. Contudo, a experiência de Paragominas aponta que, quando se trata de reivindicação de direitos sociais perante o Estado,

é preciso que os demandantes tenham a capacidade de organização e mobilização para exercer o poder de convencimento dos agentes públicos e influenciar os processos decisórios do ambiente político, e assim torna-se possível alcançar respostas para suas pautas. Essa interação, geralmente, resulta num mútuo aprendizado para os envolvidos nessa dinâmica, o que favorece o aperfeiçoamento do papel estatal e a promoção da cidadania de atores sociais.

Seguindo esse entendimento, o planejamento participativo que ocorreu em Paragominas envolveu diversos atores no processo de elaboração do PPA, o que segundo o Banco Mundial (2017), pode ser considerado uma oportunidade para a Administração Pública experimentar novas formas de governança e adoção de práticas mais eficazes com foco no desenvolvimento sustentável, democratizando as escolhas de métodos de planejamento e de políticas públicas para alocação de recursos. Essa lógica está em consonância com as diretrizes do Decreto Federal nº 9.203/ 2017, que dispõe sobre governança na gestão pública.

Desse modo, pressupõe que a observância a esses princípios e diretrizes pode evitar que a Administração Pública atue unilateralmente na elaboração dessas peças orçamentárias e produza resultados neutros e/ou com baixa efetividade no atendimento das demandas sociais.

O planejamento participativo que ocorreu em Paragominas rompeu uma tradição histórica ao integrar novos atores no processo de elaboração do PPA 2018-2021, conforme já mencionado neste estudo. Essa integração de atores sociais e governamentais resultou na produção de um conjunto de propostas elaboradas pelo GT/STTR, para a inclusão na agenda política municipal.

A partir desse processo de elaboração de programas para inserção no PPA municipal de Paragominas, o GT propôs estabelecer um diálogo permanente com o Poder Público local e acompanhar os desdobramentos dessas proposições na execução da agenda política municipal.

Essa relação foi de suma importância para manter próximos atores sociais da gestão pública local e também do Parlamento do município, que teve um papel relevante na produção legislativa de matérias referentes às demandas contidas nas propostas elaboradas pelo GT.

Com a adesão das pautas do movimento reivindicatório liderado pelo STTR, tanto a Prefeitura Municipal como a Câmara de Vereadores de Paragominas, tiveram que inserir em seus *processos administrativos e legislativos* objetos que gerassem as condições capazes de atender as demandas dessa parcela da população. Através dessas iniciativas, foram criadas diversas normas legais com o objetivo de legitimar a atuação do Poder Público do município, e assim garantir a esses atores sociais o acesso aos bens e serviços reivindicados e incluídos na agenda política local. Algumas das normas criadas estão elencadas no quadro a seguir.

**Quadro 07** – Normas legais criadas em Paragominas – PA, entre 2017 a 2021

<b>Normas legais</b>	<b>Objeto</b>	<b>Ano</b>
<b>Lei nº 1.033/2020</b>	Cria o “Programa Saúde Rural Itinerante” no município de Paragominas e dá outras providências.	2020
<b>Resolução nº 005/2020</b>	Cria a Procuradoria da Mulher na Câmara Municipal de Paragominas e dá outras providências.	2020
<b>Lei nº 987/2019</b>	Autoriza o chefe do Poder Executivo instituir o “Programa Passe Livre Cultural Rural” no âmbito do município de Paragominas e dá outras providências.	2019
<b>Decreto nº 316/2019</b>	Institui o Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas e dá outras providências.	2019
<b>Lei nº 968/2018</b>	Dispõe sobre normas de licenciamento de estabelecimento processadores, registros e comercialização de produtos comestíveis de origem animal e vegetal no município de Paragominas e dá outras providências.	2018
<b>Lei nº 967/2018</b>	Dispõe sobre a criação da “Semana Municipal da Agricultura Familiar” no município de Paragominas e dá outras providências.	2018
<b>Lei nº 961/2018</b>	Dispõe sobre a regulamentação da criação de espécies exóticas aquícolas em sistema fechado no município de Paragominas e dá outras providências.	2018
<b>Lei nº 937/2017</b>	Autoriza a Prefeitura do Município de Paragominas a instituir o “Projeto Casa da Mulher” com o objetivo de acolher as mulheres que sofrem diariamente com problemas de saúde, sociais e violência doméstica.	2017
<b>Lei nº 952/2017</b>	Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal, reestrutura o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas e dá outras providências.	2017
<b>Lei Complementar nº 001/2017</b>	Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de Paragominas, Estado do Pará, e dá outras providências.	2017

Fonte: PMP; CMP, 2021.

Considerando as disposições legais criadas pelo município referentes ao contexto dessa pesquisa, percebe-se que a Administração Pública Municipal assumiu o papel de atuar segundo as necessidades sociais a ela apresentadas durante a discussão e elaboração do Plano Plurianual do município, o qual se encontra em curso.

A partir dessa interação social e governamental que ocorreu durante o processo de elaboração do PPA 2018-2021, a gestão pública do município começou a atuar de maneira mais próxima da população, de modo que a oferta de bens e serviços vem garantindo a cidadania para muitas pessoas que até então não conseguiam o acesso as políticas públicas municipais. Por exemplo, o acesso ao atendimento na área de saúde era muito difícil para os moradores das agrovilas e assentamentos rurais porque não havia planejamento e estrutura para tal oferta.

Diante disso, a Prefeitura Municipal passou a organizar mutirões de atendimento médico-hospitalares para esse público, e reconhecendo a necessidade de institucionalizar e ampliar essas ações de saúde na zona rural, o governo local, através da Lei ° 1.033/2020, criou o “Programa Saúde Rural Itinerante”. A saber:

(...)

Art 2º O objetivo principal do Programa é realizar atendimentos médicos ambulatoriais a população que reside nessas áreas que não dispõem de uma estrutura local própria para o atendimento e orientação médica no campo do diagnóstico, controle, orientação, tratamento e prevenção de doenças.

(...)

Art 4º Os atendimentos itinerantes de saúde, além de exames clínicos, laboratoriais e procedimentos ambulatoriais, compreenderão, ainda, a orientação à população quanto a procedimentos e cuidados relacionados as especialidades e objetivos de cada um deles, inclusive com material didático expresso, podendo abranger ainda a difusão de informações e orientações quanto a cuidados preventivos relativos a saúde da mulher, do homem, da criança, do adolescente, dentre outros (PARAGOMINAS, 2020).

(...)

Para executar as ações desse Programa o Poder Executivo dispõe de um grupo de profissionais da área de saúde e um veículo ambulatório móvel equipado. Além disso, conta com o apoio de outros órgãos públicos e lideranças comunitárias para organizar os calendários de atendimentos, os quais sugerem duas agendas dessas mensais em diferentes localidades do município.

Com a ampliação da oferta de políticas públicas nas áreas básicas como a de saúde, por exemplo, as demandas de atendimentos de grupos e casos específicos, também debatidos durante a elaboração do PPA, começaram a ocupar espaços na agenda política local. Nessa

esteira, surge a “Procuradoria da Mulher”, criada pela Câmara Municipal de Paragominas através da Resolução 005/2020.

Pode-se dizer que esse órgão vinculado ao Poder Legislativo vem ao encontro do anseio do povo paragominense. Além de estrutura adequada e equipe para atuar, a esse órgão:

(...)

Art. 3º - Compete à Procuradoria da Mulher zelar pela participação mais efetiva das vereadoras nos órgãos e nas atividades da Câmara e ainda:

I – Receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes denúncias de violência e discriminação contra a mulher;

II – Contribuir com a implantação e implementação de políticas públicas municipais de equidade;

III – Cooperar com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;

IV – Promover pesquisas e estudos sobre violência e discriminação contra a mulher, bem como acerca de seu déficit de representação na política, inclusive para fins de divulgação pública e fornecimento de subsídio às comissões da Câmara;

V – Promover audiências públicas, seminários, palestras e debates, sobre violência e discriminação contra a mulher, bem como, a participação política da mulher, inclusive para fins de divulgação pública e fornecimento de subsídios às Comissões Permanentes da Câmara Municipal;

VI – Acompanhar reuniões, debates, agendas promovidas pelos órgãos que atendem e promovem políticas públicas para mulheres;

VII – Sugerir, fiscalizar e acompanhar a execução de programas do Governo Municipal que visem a promoção da equidade entre homens e mulheres, a promoção do empoderamento da mulher, bem como a implementação de campanhas da mulher, de âmbito municipal;

VIII – Organizar e divulgar a legislação relativa aos direitos da mulher, inclusive a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha, bem como zelar pelo seu cumprimento;

IX – Promover a integração entre o movimento de mulheres e a Câmara Municipal;

X – Propor medidas destinadas à preservação e à promoção da imagem e da atuação da mulher na Câmara Municipal de Paragominas;

XI – Emitir pareceres orientadores, quando solicitado pelas comissões permanentes da Casa, às proposições apresentadas na Câmara Municipal que afetem direta ou indiretamente a vida das mulheres paragominenses; e

XII – Representar a Câmara Municipal de Paragominas em solenidades e eventos, municipais, estaduais, nacionais ou internacionais especificamente destinados às políticas para valorização da mulher. Art. 4º - Toda iniciativa provocada ou implementada pela Procuradoria da Mulher terá ampla divulgação pelo órgão de comunicação da Câmara Municipal (PARAGOMINAS, 2020).

(...)

A proposta institucional da Procuradoria da Mulher, conforme exposta acima, visa garantir cidadania para o público demandante de todo o município.

Voltando ao conjunto de respostas do Poder Público para as demandas sociais da zona rural de Paragominas, foi instituída a Lei nº 987/2019, a qual autoriza o governo municipal criar “Programa Passe Livre Cultural Rural”. Assim, poderá ser garantido no âmbito da circunscrição territorial do município o benefício de gratuidade nos serviços de transporte

para estudantes que comprovem estarem regularmente matriculados em atividades de instruções culturais e que precisem se deslocar das comunidades rurais para aulas e eventos afins que ocorrem na cidade e nas demais localidades do território municipal, como dispõe em seu art 1º:

(...)

Art 1º Fica instituído o direito ao Passe Livre Cultural Rural a gratuidade no uso de serviços de transporte de passageiros explorados diretamente, ou em regime de concessão, permissão e/ou autorização, com o objetivo de garantir aos estudantes de música, dança ou demais atividades culturais promovidas, ou não, pela Secretaria de Cultura Municipal, cadastrados para tal benefício, a gratuidade no sistema de transportes de passageiros no município de Paragominas (PARAGOMINAS, 2019).

(...)

Dessa forma, muitas pessoas da zona rural, em especial, jovens de famílias de baixa renda, passaram a ter mais oportunidades de desenvolvimento social através desse incentivo da gratuidade nos serviços de transportes para se deslocarem e participar de instruções culturais durante todo o ano.

Na perspectiva de consolidar o desenvolvimento integrado do município, a partir de 2017, diversas iniciativas vêm ocorrendo em Paragominas por meio de parcerias entre comunidades, Poder Público e instituições de ensino, pesquisa e extensão. Algumas dessas iniciativas foram apontadas no segundo capítulo deste estudo, e elas foram importantes para revelar que existem muitos contrastes no município, os quais incidem negativamente nas dimensões do desenvolvimento. Todavia, há também grandes potenciais locais que necessitam ser explorados para produzir avanços sociais e econômicos, por exemplo. Essa afirmação não é uma simples suposição, ela se apoia nos bons resultados de ações coletivas que têm sido impulsionadas pela recente dinâmica sociopolítica local que se evidenciaram no período da formulação do PPA 2018–2021. Com base nisso, a gestão pública municipal tem procurado reunir um conjunto de condições para equacionar benefícios para todos os setores das políticas públicas através de diretrizes que visam a sustentabilidade, inclusive nos âmbitos social e ambiental.

O estreitamento na relação entre governo municipal, atores sociais do meio rural e o Centro de cooperação internacional em pesquisa agrônômica para o desenvolvimento (CIRAD), permitiu um importante avanço para o município no que diz respeito à busca por superação de problemas sociais e ambientais.

Essa relação contribuiu com a produção de um conjunto de estudos sobre cadeias produtivas e diagnósticos rurais participativos realizados por universidades e centros de

pesquisa com a cooperação de lideranças rurais e entidades locais, instigou a gestão municipal a rever o modelo de desenvolvimento do município, e a partir de então, muitas de suas práticas administrativas e métodos de planejamento precisaram ser substituídos por ferramentas e maneiras capazes de direcionar o município para o caminho da sustentabilidade, e por essa razão, alguns dispositivos legais foram instituídos para nortear processos de implementação de políticas públicas com aspectos situacionais. Um desses *marcos normativos* é o Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas.

Criado através do Decreto nº 316/2019, o Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas visa, entre outros objetivos, promover o desenvolvimento sustentável, reduzir desigualdades sociais e fortalecer mecanismos de governança pública.

Entre outras disposições, esse instrumento prevê:

(...)

Art 3º O Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas possui quatro programas estratégicos:

I – Programa de Reordenamento de Uso da Terra, que visa construir paisagens eficientes em todo o território municipal, para melhoria tanto da produção de serviços ecossistêmicos quanto de bens econômicos;

II – Programa de Qualidade Vida nas Comunidades Rurais, que desenvolverá ações públicas e privadas em prol do bem-estar social, da adaptação ao mercado local de trabalho e geração de empregos, da repretção e capacitação institucional, da inovação e verticalização agropecuária;

III – Programa de intensificação agropecuária que visa melhorar a geração de renda em cada propriedade agrícola, a partir da diversificação do uso da terra, da adoção de novas tecnologias e boas práticas; e

IV – Programa de Certificação Territorial, com o objetivo de implementar um sistema de verificação, monitoramento e comunicação dos progressos alcançados no município de Paragominas, em todos os aspectos da sustentabilidade defendida no território (PARAGOMINAS, 2019).

(...)

Esse Plano é parte do esforço que diversos atores estão fazendo para melhorar aspectos do desenvolvimento local de Paragominas, pois sua elaboração e composição considerou toda a realidade municipal e suas necessidades e, a partir delas, novos referenciais foram construídos e assim tornaram o município um território mais sustentável.

A sustentabilidade socioambiental é a ideia do Plano, cujas ações e programas têm o financiamento proposto pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), que assinou um contrato de cooperação com o município, e por isso, incluiu Paragominas no Projeto TerrAmaz. Como já mencionado no segundo capítulo, essa iniciativa que diz respeito a 5 territórios contrastantes, localizados em 4 países da Bacia Amazônica (Brasil, Colômbia, Equador e Peru). Através dela, práticas inovadoras de atores e organizações definem

caminhos e soluções para construir modelos de desenvolvimento e qualidade de vida para populações locais.

Para executar esses programas, o Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas prevê algumas medidas como criar: uma lei de micro zoneamento; sistema de indicadores territorial; ferramentas de crédito; capacitação para os atores envolvidos; estabelecer parcerias intersetoriais; Conselho de Desenvolvimento Territorial; e programa de comunicação.

Acredita-se que esse instrumento será um canalizador para importantes avanços no município, pois ele reúne um conjunto de diretrizes e princípios que são necessários para promover mudanças no modelo de desenvolvimento local e até mesmo em relação à cultura política de Paragominas.

Seguindo a lógica de aperfeiçoamento nos sistemas de produção, o governo municipal instituiu normas de licenciamento para estabelecimento de processadores, registros e comercialização de produtos comestíveis de origem animal e vegetal, através da Lei nº 968/2018. Esse instrumento é de suma importância para reunir as condições necessárias de competitividade para esses produtos agropecuários, pois, dessa forma, agrega-se mais valor à essa variedade de cadeias produtivas existentes no município (PARAGOMINAS, 2018).

A partir de 2017, com o arranjo participativo que marcou o processo de elaboração do PPA, a comunidade rural de Paragominas passou a receber atenção em diversos setores das políticas públicas, por parte do governo local, e, assim, a produção desenvolvida em sistema familiar, ganhou destaque nessa dinâmica. Para evidenciar sua importância no cenário local, o governo municipal instituiu a Lei nº 967/2018, a qual dispõe sobre a criação da Semana Municipal da Agricultura Familiar.

Esse instrumento legal está em consonância com a Lei Federal nº 11.326/2006 (Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais), e prevê, entre outras disposições:

(...)

Art 2º “A Semana Municipal da Agricultura Familiar” possuirá como finalidade:

- I – Sensibilizar os moradores quanto tema e homenagear os agricultores familiares da região;
- II – Fortalecer, apoiar e incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar e suas formas associativas e cooperativas de produção, gestão e comercialização;
- III – Dar incentivos para que sejam criadas políticas públicas que fortaleçam a agricultura familiar;
- IV – Estimular e apoiar o crescimento da agricultura familiar, bem como, apoiar as opções associativas e cooperativas de produção, gestão e comercialização;
- V – Proporcionar a profissionalização e alternativas para o agricultor familiar; e

VI – Estabelecer um local onde os agricultores possam estar discutindo assuntos da região concernente a agricultura familiar e sua evolução (PARAGOMINAS, 2018).  
(...)

A presente Lei prevê ainda, a inclusão da Semana Municipal da Agricultura Familiar, no Calendário Oficial de Datas Comemorativas e Eventos de Paragominas. E, para efeitos dessa Lei, o governo local poderá realizar parcerias com entidades da sociedade civil, órgãos públicos e instituições de ensino (PARAGOMINAS, 2018).

Nessa perspectiva de fortalecer a agricultura familiar, sendo uma das reivindicações das comunidades que marcou o processo de elaboração do PPA 2018-2021, a Prefeitura Municipal de Paragominas, até 2019, estava destinando 48% dos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, para atender a demanda de mais de 20 mil alunos da rede pública municipal de ensino. A prefeitura também, no ano de 2018, através da parceria entre a Sala do Empreendedor e do SEBRAE, implementou o “Projeto Hoje Tem Feira”. Essa iniciativa articula diversos agricultores familiares com o objetivo de comercializar seus produtos. Para garantir o funcionamento dessa proposta, o governo local disponibilizou duas áreas físicas (o pátio da Prefeitura e o estacionamento do estádio de futebol “Arena Verde”), onde foram instalados conjuntos de tendas. O projeto dispõe de uma estrutura logística de caminhões para transportar a produção em dois dias da semana (quarta feira e sexta feira). Nas duas edições semanal do Projeto existe grande variedade de produtos a venda, como, legumes, hortaliças, galinha caipira, peixe vivo, dentre outros.

**Imagem 09** – “Projeto Hoje Tem Feira” em Paragominas



Fonte: PMP, 2018-2021.

Considerando o potencial agropecuário de Paragominas, as atividades econômicas locais estão em desenvolvimento constante, entre elas, se destacam a piscicultura e aqüicultura. Essas áreas encontram-se em processo de expansão, e diante disso, produtores rurais e agricultores familiares passaram apostar nesse setor, o que fez com que o governo municipal instituísse a Lei nº 961/2017, a qual dispõe sobre a regulamentação da criação de espécies exóticas aquícolas em sistema fechado no município, dada a diversidade desse tipo de empreendimentos já existentes no território local. Essa regulamentação segue os parâmetros da legislação estadual pertinentes a mesma matéria (PARAGOMINAS, 2017).

Como o texto apontou até aqui, Paragominas tem avançado muito nos anos recentes em relação às formas de atuação do Poder Público local. Esses avanços não dizem respeito apenas às questões voltadas ao viés econômico sinalizado pela normatização das atividades produtivas, mas também pelas iniciativas relacionadas à dimensão social. Prova disso é a atenção especial a questão de gênero. Tanto a Prefeitura Municipal como a Câmara de Vereadores têm colocado em suas pautas administrativas e legislativas a oferta de políticas públicas afim de garantir o atendimento de demandas das mulheres paragominenses.

Nesse sentido, foi criada a Lei nº 937/2017, a qual autoriza a Prefeitura do Município de Paragominas a instituir o “Projeto Casa da Mulher”. Essa iniciativa pretende assegurar o acolhimento de mulheres que sofrem diariamente com algum tipo de problema social, como, por exemplo, doenças e violência doméstica (PARAGOMINAS, 2017).

Para intensificar o debate e a garantia de direitos voltados para as mulheres, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Paragominas realizou, no dia 28 de março de 2018, o I Encontro da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência. Essa agenda envolveu diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, afim de contribuir no monitoramento de ações de prevenção, combate e reparação de situações que violem os direitos da mulher, sua dignidade e a normalidade do ambiente doméstico.

**Imagem 10** – I Encontro da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

Fonte: PMP, 2018.

A partir desse evento, o município ampliou a oferta de serviços públicos voltados para famílias e pessoas em situação de risco social, ou de violação de direitos. Esse atendimento ocorre por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Esses dois mecanismos prestam orientações e apoio ao público demandante de políticas públicas inerentes à promoção da cidadania e restabelecimento de laços sociais e familiares.

Como é possível notar na narrativa apresentada nesta pesquisa, a questão de gênero tem sido bastante evidenciada nas ações em que o Poder Público local deve promover e outras que já estão sendo promovidas para atender as demandas das mulheres. A participação das mulheres durante a elaboração do PPA 2018-2021, embora que tímida, pela proporção de participantes, tem contribuído muito para instigar o reconhecimento de sua importância na sociedade. Nesse sentido, em 2021, a Câmara Municipal de Paragominas, através da Resolução nº 001/2021, instituiu o Título de Mérito Mulher Cidadã Paragominense. A instituição da comenda é uma maneira de homenagear as mulheres que se destacam na atuação social, sobretudo na defesa dos direitos da mulher (CMP, 2021).

**Imagem 11** – Título de Mérito Mulher Cidadã Paragominense



Fonte: CMP, 2021.

Percebe-se pela análise do percurso de 2017 até o momento, que são diversas as ações do Poder Público local para atender as demandas sociais existentes em Paragominas. O arranjo participativo que ocorreu durante a elaboração do Plano Plurianual que se encontra em curso, foi a mola propulsora que despertou a Administração Pública para atuar de maneira efetiva, e para isso, várias medidas administrativas e legislativas tiveram que ser adotadas, inclusive realizar a adequação da máquina pública para que pudesse implementar o conjunto de programas e projetos que abrangem a proposta da agenda política municipal e seu novo modelo de desenvolvimento, o que exigiu vários processos e estruturas.

Sendo assim, foi instituída a Lei nº 952/2017, a qual dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal, reestrutura o quadro de cargos em comissão e funções gartificadas e dá outras providências. Esse instrumento legal, além de se embasar nos princípios constitucionais da Administração Pública, inova em diretrizes e práticas de planejamento de peças orçamentárias e define com clareza as competências dos órgãos municipais, tanto os de linha como os de assessoramento, sendo da administração direta ou indireta, e estabelece papéis para os agentes públicos titulares das pastas que compõem o atual organograma da PMP (PARAGOMINAS, 2017).

Para reunir melhores condições de funcionamento da máquina pública e garantir a oferta de bens e serviços para a sociedade paragominense, o governo local, além de reestruturar o organograma da Administração Pública Municipal, precisou reformular o Código Tributário do município, o que ocorreu através da Lei Complementar nº 001/2017, a

qual dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de Paragominas, Estado do Pará, e dá outras providências (PARAGOMINAS, 2017).

Acredita-se que essas medidas têm contribuído para atender as demandas próprias do Poder Público e também as de cunho social. Conforme foi destacado nesta pesquisa, o município tem alcançado melhorias em áreas como: a) produção da agricultura familiar; b) infraestrutura de transportes; c) educação; d) saúde; e) cultura; f) gênero); dentre outras.

Apesar da existência de lacunas em determinados setores de políticas públicas do município, conforme já destacado, é possível afirmar que essa recente conjuntura política tem contribuído para melhorar as práticas do governo municipal, tanto nos processos de planejamento e gestão como também na relação com a sociedade.

É possível defender que a prática de novos métodos de planejamento e de gestão que o governo local adotou, ampliaram sua capacidade de atuação no atendimento de demandas prioritárias para promover a cidadania de vários grupos sociais, e que as parcerias institucionais estabelecidas de 2017 até o momento, entre o município e outras organizações, têm favorecido o desenvolvimento multidimensional de Paragominas, conforme os avanços obtidos em políticas públicas já destacados nesta pesquisa.

Acredita-se que é através das políticas públicas que se pode alterar conjunturas, sejam setoriais, ou de escalas territoriais. Logo, o planejamento governamental como ferramenta de gestão deve considerar a existência de vários atores e setores que podem influenciar nesse processo de formação das políticas e de seus processos subsequentes, pois é necessário estabelecer objetivos para justificar sua proposta. Na compreensão de Morato e Silva (2016):

As políticas públicas vêm tornando-se importantes instrumentos dos governos para mitigar e solucionar os reais problemas da sociedade. Entretanto, para implementar políticas públicas de qualidade é preciso pensar todo o processo de formação, implementação e avaliação, ou seja, é preciso pensar cuidadosamente o plano inicial e os meios utilizados para cada fase do processo concretização das políticas públicas (MORATO; SILVA, 2016, p. 11).

Seguindo o entendimento dos autores acima, compreende-se que o processo de planejamento em si é algo complexo. Porém, a adoção de método para realizar essa atividade administrativa pode influenciar no tipo de resultado que se pretende alcançar. No caso de Paragominas, o arranjo participativo indicou ao Poder Público a necessidade de considerar o fator político que estava presente no período da formulação do PPA.

Por essa razão, foram considerados os aspectos situacionais que envolviam a conjuntura do desenvolvimento local naquele momento, o que motivou a opção pelo uso do

PES como ferramenta capaz de compreender melhor aquele ambiente político e estabelecer o processo de planejamento a partir de sua realidade concreta e seus fatores causais.

### **Seção 3.2 Políticas públicas caracterizadas pelo planejamento estratégico situacional**

As políticas públicas podem ser entendidas como parte das ações desencadeadas pelo Estado para atender, por exemplo, as demandas sociais. Partindo desse entendimento, deve-se considerar a existência de um processo de formulação dessas políticas públicas para garantir a oferta de bens e serviços à sociedade. Essa formulação segue um ciclo que sofre implicações oriundas do método de planejamento utilizado e do modelo de desenvolvimento proposto pelo ente estatal.

Desse modo, acredita-se que as falhas da atuação do Estado começam no processo de planejamento, uma vez que, tradicionalmente, essa atividade administrativa é conduzida de forma unilateral, sem considerar a existência e a importância de suas macrovariáveis como indica a teoria matusiana no Planejamento Estratégico Situacional (BELCHIOR, 1999).

Conforme já citado anteriormente, na teoria matusiana as macrovariáveis são elementos indissociáveis que devem ser equacionadas ao mesmo tempo formando o triângulo de governo. Ou seja, é necessário articular: a) o programa de governo (agenda política de projetos); b) A governabilidade do sistema, a qual diz respeito ao controle do processo no ato de governar, o que não é tarefa fácil; c) e A capacidade de governo para reunir os insumos necessários para fazer funcionar a máquina pública de forma eficiente.

Essa integração de macrovariáveis sugere que o processo de planejamento seja também integrado em quatro momentos distintos: a) explicativo; b) normativo; c) estratégico; e d) tático-operacional.

Com base nessa teoria, o caso de Paragominas, abordado nesta pesquisa, demonstra que o processo de elaboração do PPA 2018-2021 seguiu esses passos/momentos. Primeiro discutiu-se de forma ampliada sobre as problemáticas do município, onde os envolvidos procuraram entender seus fatores causais para poder intervir sobre eles. Segundo, já tendo definido as prioridades, objetivos e metas, realizou-se o planejamento. Terceiro, analisou-se a viabilidade política, considerando o objeto do plano e as forças presentes no jogo de interesse entre os envolvidos. Quarto, foi a vez de implementar o plano para executar todas as proposições nele contidas. Nessa última etapa, entraram as estratégias de monitoramento, pois, era necessário entender que mesmo adotando outro método de planejamento o processo sugeriu a análise de seus efeitos de maneira contínua (CARNIELLO; RODRIGUES; SANTOS, 2014).

Esse arranjo participativo norteado pelo Planejamento Estratégico Situacional, revela que não é só o Estado que deve planejar suas ações (BELCHIOR, 1999). Por isso, o modelo de planejamento tradicional e monocrático adotado por décadas no município de Paragominas foi questionado pelo fato de não ser capaz de promover eficácia na ação governamental.

Desse modo, a participação social no processo de elaboração do PPA contribuiu para a gestão pública local entender que o planejamento governamental não deve considerar apenas um diagnóstico prévio daquilo que está a vista, mas também apreciar situações e procurar desvendar os fatores causais da realidade concreta, e que conceber um plano não é fazer um cálculo paramétrico e sim compreendê-lo como um jogo de apostas. E, por isso, os interesses presentes nesse jogo exigem análises estratégicas para elaborar e executar o plano, bem como observar o cálculo da ação e fazer as correções nele sempre que necessário (MATUS, 1998).

A partir dessa experiência, mudou-se a compreensão sobre o planejamento governamental em Paragominas, pois, de fato, a teoria matusiana revelou para todos os envolvidos que esse é um processo técnico político, onde há interação entre diversos atores agindo em cooperação para elaborar um plano, e esse fator, contribuiu para nortear a definição do método de planejamento a ser utilizado na elaboração do PPA e boa parte do objeto da agenda política local, indicando assim que,

O processo de democratização do Estado tornou necessária a agregação das demandas provenientes da sociedade civil. Vale lembrar que muitos são os elementos necessários para distinguir formas diferenciadas de Estado, especialmente no que se refere às relações entre a organização política e a sociedade ou as diversas finalidades que o poder político busca em diferentes épocas históricas e nas mais diferentes sociedades (ALHADEF, 2016, p. 135).

Sendo assim, o poder local e a relação entre sociedade e Estado formam um eixo transformador capaz de solucionar problemas complexos através da oferta de políticas públicas e de práticas diversas que fortalecem a democracia (CALIMAN, 2008). Esses fatores influenciam a gestão pública e são refletidos principalmente na esfera local, e podem ser analisados através do Índice de Governança Municipal (IGM).

### **Seção 3.3.1 O Índice de Governança Municipal (IGM): Paragominas – PA**

Com o objetivo de auxiliar os gestores públicos, o Conselho Federal de Administração (CFA) lançou, em 2016, o Índice de Governança Municipal (IGM-CFA). Em síntese, o IGM é uma ferramenta de análise que serve para mensurar a qualidade da gestão pública nos municípios brasileiros.

Esse indicador é formado a partir da extração de dados secundários de fontes oficiais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

A consulta desses dados de todos os municípios do país pode ser feita diretamente no site do CFA. Entretanto, alguns desses dados são de acesso exclusivo de profissionais com registro no Conselho Regional de Administração do Sistema CFA/CRAs.

O IGM é um indicador muito importante para que os gestores públicos possam melhorar suas práticas de planejamento e de gestão, pois as três dimensões dessa ferramenta indicam a conjuntura do desenvolvimento nos municípios brasileiros. Ao mesmo tempo, estimula a participação social junto a atuação governamental. E, conseqüentemente, serve de base para o setor privado realizar suas atividades convencionais e também as apostas de investimentos, expansão e inovação em negócios. Além disso, o IGM é utilizado pela comunidade científica para nortear análises de pesquisas em diversas áreas do desenvolvimento no país como, por exemplo, econômica e social.

Assim, o Índice de Governança Municipal é diferente de todos os demais índices já utilizados para avaliar conjunturas municipais no Brasil, pelo fato de que ele permite uma visão panorâmica da realidade referente às dimensões que integram a atuação da gestão pública. A partir de subsídios de dados e informações que o IGM apresenta, torna-se possível que gestores públicos atuem de forma mais efetiva para melhorar os indicadores locais em todas as áreas das políticas públicas. Isso porque, os indicadores são peças-chave para formular e implementar as agendas públicas, e sobretudo, mensurar os impactos dessas agendas públicas considerando as suas dimensões.

Essa mensuração analisa três dimensões distintas, porém conectadas por finalidades comuns referentes aos conceitos de Finanças; Gestão; e Desempenho, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 08** – Dimensões do Índice de Governança Municipal (IGM)

<b>Finanças e suas variáveis</b>				
<b>Fiscal</b>	<b>Investimento per capita (saúde/educação)</b>	<b>Equilíbrio Previdenciário</b>	<b>Custo Legislativo</b>	
* Autonomia; * Gasto com Pessoal; * Capacidade de Investir; * Liquidez;	* Investimento em Educação; * Investimento em Saúde.	* Índice de Previdência Pública Municipal.	* Gasto per capita com o Legislativo.	
<b>Finalidade</b>				
É baseada em indicadores que avaliam a gestão fiscal do município e o gasto em saúde e educação.				
<b>Gestão e suas variáveis</b>				
<b>Colaboradores</b>	<b>Planejamento</b>	<b>Transparência</b>		
* Servidores; * Comissionados.	* Planejamento da Despesa; * Captação de Recursos; * Atendimento à Lei de Incentivo às MPEs.	* Disponibilidade de Informações no IGM; * Irregularidades no CAUC; * Índice de Transparência MUNIC.		
<b>Finalidade</b>				
É formada por indicadores que mensuram as práticas de administração adotadas pelo município.				
<b>Desempenho e suas variáveis</b>				
<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>	<b>Saneamento e Meio Ambiente</b>	<b>Vulnerabilidade Social</b>	<b>Segurança</b>
* Taxa de Cobertura de Creches; * Taxa de Abandono Escolar Ensino Fundamental (Anos Iniciais); * Nota do IDEB 5º ano * Nota do IDEB 9º ano; * Taxa de Distorção Idade/Série (anos iniciais).	* Mortalidade Infantil; * Cobertura da Atenção Básica; * Cobertura Vacinal.	* Acesso à Água; * Acesso ao Esgoto; * Tratamento de Esgoto.	* Condição que expõe indivíduos e grupos a situação de riscos e fragilidades para vulnerabilidade Social.	* Taxa de Homicídios (a cada 100 mil hab.); * % Mortes no Trânsito (a cada 100 mil habitantes).
<b>Finalidade</b>				
Busca avaliar o impacto das políticas públicas para os cidadãos do município.				

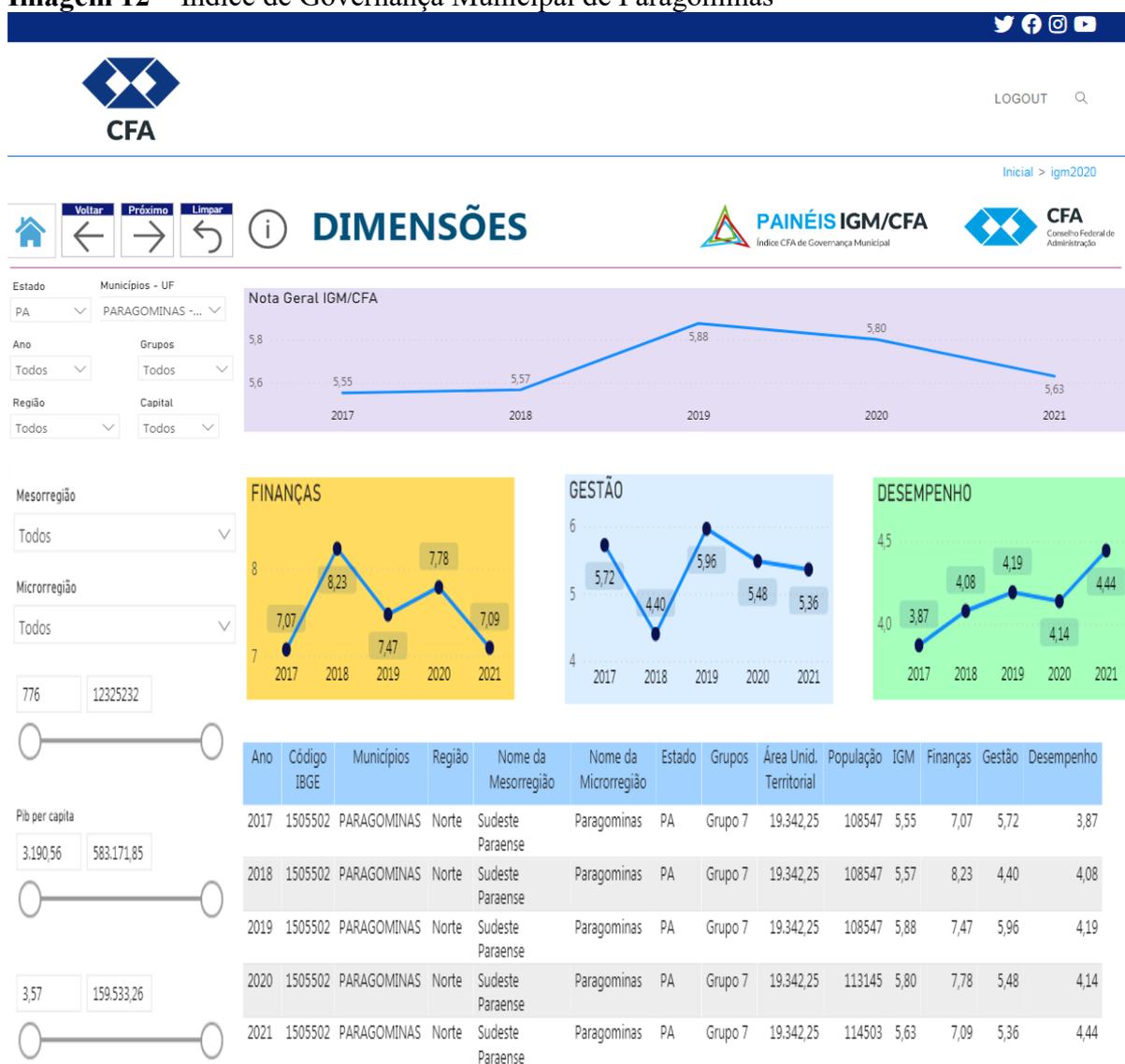
Fonte: CFA, 2016, adaptado pelo autor.

Conforme dados do CFA (2016), Paragominas faz parte do grupo 7, nessa linha de análise do IGM. Nesse grupo, existem 326 municípios, e todos possuem acima de 100 mil habitantes, o que, segundo o IBGE (2021), concentra mais da metade da população brasileira, ou seja, 57,7% da população ou 123 milhões de habitantes.

Desse total de municípios, 14 deles estão localizados no Estado do Pará. Atualmente, Paragominas ocupa a 107ª posição no ranking do IGM-CFA entre os 326 municípios do grupo 7. Entretanto, em 2019, sua posição era a 79ª.

Nas imagens a seguir, há um gráfico e um quadro que ilustram de forma sintética a conjuntura do IGM em Paragominas no período de 2017 a 2021.

### Imagem 12 – Índice de Governança Municipal de Paragominas



Fonte: IGM/CFA, 2021.

### Quadro 09 – Posições de Paragominas nas três dimensões do IGM no Estado Pará

#### IGM – Paragominas, entre os 14 municípios do Pará com mais de 100 mil habitantes

Ano	Código IBGE	Grupos	Município - UF	Região	População	IGM/CFA	Posição	Finanças	Posição	Gestão	Posição	Desempenho	Posição
2019	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,88	79	7,47	9	5,96	99	4,19	125
2020	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	113145	5,80	93	7,78	1	5,48	123	4,14	140
2021	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	114503	5,63	107	7,09	23	5,36	136	4,44	131
2018	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,57	85	8,23	3	4,40	133	4,08	136
2017	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,55	93	7,07	11	5,72	97	3,87	138

#### IGM – Finanças de Paragominas

Ano	Código IBGE	Grupos	Município - UF	Região	População	IGM/CFA	Posição	Finanças	Posição	Gestão	Posição	Desempenho	Posição
2018	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,57	85	8,23	3	4,40	133	4,08	136
2020	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	113145	5,80	93	7,78	1	5,48	123	4,14	140
2019	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,88	79	7,47	9	5,96	99	4,19	125
2021	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	114503	5,63	107	7,09	23	5,36	136	4,44	131
2017	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,55	93	7,07	11	5,72	97	3,87	138

#### IGM – Gestão de Paragominas

Ano	Código IBGE	Grupos	Município - UF	Região	População	IGM/CFA	Posição	Finanças	Posição	Gestão	Posição	Desempenho	Posição
2019	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,88	79	7,47	9	5,96	99	4,19	125
2017	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,55	93	7,07	11	5,72	97	3,87	138
2020	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	113145	5,80	93	7,78	1	5,48	123	4,14	140
2021	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	114503	5,63	107	7,09	23	5,36	136	4,44	131
2018	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,57	85	8,23	3	4,40	133	4,08	136

#### IGM – Desempenho de Paragominas

Ano	Código IBGE	Grupos	Município - UF	Região	População	IGM/CFA	Posição	Finanças	Posição	Gestão	Posição	Desempenho	Posição
2021	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	114503	5,63	107	7,09	23	5,36	136	4,44	131
2019	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,88	79	7,47	9	5,96	99	4,19	125
2020	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	113145	5,80	93	7,78	1	5,48	123	4,14	140
2018	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,57	85	8,23	3	4,40	133	4,08	136
2017	1505502	Grupo 7	PARAGOMINAS - PA	Norte	108547	5,55	93	7,07	11	5,72	97	3,87	138

Fonte: IGM/CFA, 2021.

### **Seção 3.3.2 Considerações acerca do IGM: Paragominas – PA**

Como pode-se perceber na imagem acima apresentada por um gráfico que ilustra de forma sintética a conjuntura do IGM em Paragominas no período de 2017 a 2021, ocorreu variações nas três dimensões do indicador ao longo desse período:

a) Finanças – nos anos de 2018 e 2020, avalia-se aspectos positivos a respeito da gestão fiscal e de gastos com saúde e educação. Em oposição, nos anos de 2019 e 2021, evidencia-se que os resultados foram diferentes.

b) Gestão – no ano de 2019, o indicador demonstra que o município adotou boas práticas na administração. Já nos anos 2018, 2020 e 2021, a realidade não permite a avaliação sob o mesmo prisma.

c) Desempenho – nos anos 2018, 2019 e 2021, as políticas públicas ofertadas a população apresentam impactos positivos. Entretanto, em 2020, houve uma pequena variação na redução desses impactos.

Ainda considerando essa dimensão (Desempenho), é importante destacar, que a questão da oferta de políticas públicas e seus impactos, foi o que norteou o grande processo de mobilização social em Paragominas, no ano de 2017, o qual tornou-se um fato histórico na vida política do município.

Este terceiro capítulo, identificou a importância da participação social no planejamento governamental, a partir do estudo de caso de Paragominas, e conseqüentemente, caracterizou suas vantagens para o desenvolvimento multidimensional local e também confirmou a eficácia do Planejamento Estratégico Situacional como método de ação estatal com base no Índice de Governança Municipal.

### **Considerações finais**

Esta pesquisa focou na identificação da importância da participação social no planejamento governamental a partir da análise do processo de elaboração do Plano Plurianual de Paragominas - PA 2018-2021, caracterizando as vantagens do planejamento governamental participativo para a promoção do desenvolvimento multidimensional local e verificando se o Planejamento Estratégico Situacional possui eficácia enquanto método de análise da ação estatal.

A pesquisa constatou que a participação social é imprescindível para o bom cumprimento do papel estatal. Essa constatação se evidenciou em dois elementos aqui expostos: o primeiro diz respeito à revisão bibliográfica que serviu de embasamento teórico para este estudo, considerando o contexto da participação social no Brasil a partir de 1988. O segundo, é a análise da experiência empírica de Paragominas, a qual demonstrou, através da coleta de dados na pesquisa de campo, que quando a sociedade civil se mobiliza de forma organizada para reivindicar direitos e estabelece canal de diálogo com o Estado, torna-se possível democratizar o processo de formação do orçamento público e definir políticas públicas prioritárias aos interesses sociais seguindo aspectos situacionais.

Os avanços obtidos em políticas públicas evidenciados no estudo de caso de Paragominas nos permitem acreditar que a participação social é um fator relevante que influencia na cultura política e pode alterar, de modo substancial, as práticas governamentais e modelos de desenvolvimento, o que resulta em ações mais efetivas no âmbito da Administração Pública, no empoderamento social e no fortalecimento da democracia.

Vale lembrar que o processo de formação do orçamento público visa atender basicamente dois vieses de demandas em políticas públicas (programas e projetos): um voltado para as necessidades da própria Administração Pública como, por exemplo, contratar pessoal e adquirir material de consumo e equipamentos. O outro voltado para o atendimento de demandas sociais, ou seja, ofertar bens e serviços à população.

Por isso, o engajamento de atores sociais que ocorreu em Paragominas durante o processo de elaboração do PPA foi fundamental para indicar ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo a necessidade de instituir um conjunto de normas legais que permitissem alcançar as condições necessárias para lidar com essa realidade na qual demandas de políticas públicas produziram implicações que exigem uma forma diferente de planejar a agenda política e executar o orçamento público do município, bem como inovar na relação entre sociedade e Estado.

A experiência participativa de Paragominas, apesar de ter ocorrido por meio de um arranjo de participação informal, pode ser compreendida como um fato histórico que marcou uma importante e necessária transição entre um modelo monocrático da prática de planejar a agenda política e a discussão do orçamento público do município de forma coletiva.

A pesquisa de campo foi extremamente relevante para obter os dados primários para a análise qualitativa sobre os objetivos propostos por este estudo. A mesma envolveu três grupos de atores que estiveram inseridos nessa experiência participativa aqui discutida. Cada um desses grupos foi formado por cinco participantes, que foram entrevistados/as e responderam a cinco perguntas de um questionário semiestruturado: Grupo 1 - Agricultores familiares e lideranças rurais; Grupo 2 - Parceiros institucionais e assessores técnicos voluntários; e Grupo 3 - Agentes públicos ligados/as a instâncias de governos e Poderes do Estado.

O grupo 1 foi o grande protagonista dessa experiência participativa ao liderar um movimento popular de atores sociais ligados ao meio rural do município que através do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas foi capaz de exercer um papel representativo lutando pelos interesses de uma considerável parcela da população local, sendo ele o maior responsável por acontecer o primeiro PPA participativo da história política municipal.

O grupo 2 atuou como peça-chave nessa relação entre atores sociais e governamentais. Formado por técnicos especialistas ligados a várias instituições bem-conceituadas, eles prestaram orientações metodológicas durante todo o processo de mobilização dos atores do meio rural e do setor público para discutir o cenário local e identificar pistas de solução para intervir sobre tal realidade. Com elevada capacidade técnica e experiência acumulada, esse grupo realizou diagnósticos rurais participativos que nortearam a elaboração das propostas de programas que os agricultores familiares e lideranças do campo apresentaram ao Poder Executivo para inclusão no PPA.

Esses técnicos, mesmo após o Grupo de Trabalho ter realizado a entrega das propostas de programas para o Poder Público inserir no PPA municipal, continuaram acompanhando as demais agendas setoriais do Grupo de Trabalho e parte dos desdobramentos das ações da gestão pública local sobre as pautas que vinham sendo debatidas ao longo desse período de estudos e outras atividades sobre a temática rural.

Apesar de todo esse processo de participação social estar diretamente associado a agricultura familiar, e ter como um dos *marcos* a realização da 1ª plenária sobre tal tema, a mobilização desses atores por meio do GT resultou na reivindicação de direitos que foram

muito além de pedir atenção ao Poder Público para as necessidades dos sistemas de produção, mas também para o atendimento de demandas em políticas públicas na área social, como serviços de saúde, educação, assistência social, combate à violência doméstica, dentre outros.

O grupo 3 teve um papel muito importante durante as atividades dessa relação que resultou nessa experiência participativa em Pragominas. Formado por agentes públicos ligados/as a instâncias de governos e Poderes do Estado, eles/as contribuíram para que todas as agendas propostas pelo público demandante acontecessem de forma tranquila sem muitos conflitos. Com a disposição para dialogar, o Poder Público local favoreceu a oportunidade para que o município experimentasse, pela primeira vez, a prática do planejamento governamental participativo.

A partir dessa iniciativa, estreitou-se as relações entre atores sociais, governamentais e representantes do Parlamento Municipal. Além disso, essa nova conjuntura política possibilitou ao município a oportunidade de dialogar com instituições de pesquisa e de fomento para implementar projetos estratégicos visando o desenvolvimento sustentável local. Essa abertura para o diálogo e disposição para reconhecer e entender o cenário real das comunidades rurais de Paragominas abriu caminhos para que fosse possível desenhar um novo modelo de desenvolvimento para o município.

Dessa forma, o governo municipal se propôs atuar sobre os problemas apontados pelas comunidades através do GT/STTR. A partir daquele momento o grupo de assessores técnicos recomendou o uso do PES como método de planejamento para lidar com a discussão sobre as prioridades sociais a serem inseridas no PPA municipal.

Para fazer a análise qualitativa desta pesquisa sobre o alcance de seus objetivos, considerando as proposições apresentadas pelo GT/STTR e as implementações das mesmas pelo Poder Público, seguiu-se cinco passos, que correspondem às perguntas do questionário aplicado.

Na percepção da maioria dos/as entrevistados/as, notou-se uma compreensão homogênea em relação ao engajamento plausível dos agricultores familiares nessa experiência que favoreceu esse arranjo participativo no PPA 2018-2021. Além disso, a entidade mobilizadora pôde resgatar seu papel representativo perante seus integrantes. Apesar do STTR ser uma organização que comumente atua apenas em seu campo específico, no caso de Paragominas sua atuação foi alargada e contribuiu com um importante processo de governança pública, o que permitiu o empoderamento social e a construção de um novo referencial para o cenário político do município.

Essa mobilização social que surgiu no meio rural não foi apenas para reivindicar direitos, foi também para apresentar suas demandas de forma qualificada e com a participação direta de seus demandantes e abrangendo diversos setores em políticas públicas que fazem parte das necessidades cotidianas das comunidades rurais.

A experiência participativa de Paragominas deu importante contribuição para a formulação de políticas públicas e resultou num rico aprendizado para os envolvidos. O assessoramento técnico de especialistas voluntários que atuaram no processo de planejamento dessas propostas foi fundamental para observar os aspectos situacionais do cenário político, e, ao mesmo tempo, gerar a possibilidade de alterar o modelo de desenvolvimento local a partir da democratização de processos decisórios.

Para compreender a dinâmica do arranjo participativo em Paragominas durante a elaboração do PPA e seus resultados, é importante frisar que vários atores participaram de forma direta e indireta desse processo exercendo papéis que foram fundamentais para que a relação de diálogo e parceria entre os envolvidos pudesse favorecer um ambiente político capaz de oportunizar a discussão e decisões de prioridades em políticas públicas para atender as demandas ora apresentadas ao Poder Público. Dessa forma, entende-se que não houve apenas um compartilhamento de decisões políticas, houve também um compartilhamento de ideias e estratégias. Ficou evidente nas respostas dos/as entrevistados/as que todos os envolvidos nesse processo assumiram algum tipo de responsabilidade para tornar possível um novo cenário político para o município, o que inclusive gerou atenção de atores internacionais como: instituições de ensino, pesquisa e extensão, CIRAD, AFD, e Embaixada da França no Brasil.

Considerando as pautas reivindicadas pelos atores sociais perante a gestão pública local, evidenciou-se nas afirmações dos/as entrevistados/as que houve vários avanços em relação ao atendimento de suas demandas, o que configura alcance de benefícios oriundos do processo de participação na elaboração das políticas públicas do Plano Plurianual Municipal.

Cabe destacar que alguns entrevistados/as questionaram de forma negativa o fato de não ter ocorrido a recomposição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Ainda sobre a questão de atendimento de demandas sociais, observa-se que há muitas demandas reprimidas nas comunidades rurais do município. Contudo, nem todas elas são de competência do Poder Público municipal. Cabe aos governos Federal e Estadual garantir respostas para essas situações. Muitas dessas demandas podem levar bastante tempo para serem solucionadas, levando em conta a realidade da política agrária brasileira na atualidade.

Seguindo a lógica dos avanços em direitos sociais como fruto da participação popular, a pesquisa demonstrou que participação política pode ser uma forma de democratizar a atuação do Estado e permitir que o cidadão possa influenciar na formulação das políticas públicas usufruindo desse direito constitucional para contribuir com práticas governamentais que favoreçam a consolidação da cidadania.

A mobilização social ocorrida em Paragominas indicou que quando há vontade popular e condições técnico-políticas, torna-se possível influenciar na cultura política de um território e alterar modelos de desenvolvimento conforme já mencionado.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi um importante aliado na formulação da agenda política de Paragominas. Com o auxílio desse método administrativo e a indispensável participação social, a gestão pública local ampliou sua capacidade para atuar sobre diversas realidades de forma mais efetiva, conforme demonstrou a análise do IGM do município no período inerente ao objeto de estudo.

Portanto, a análise realizada sobre a percepção dos/as entrevistados/as desta pesquisa indicou que o processo de participação social em Paragominas surgiu em razão da ausência e/ou insuficiência da atuação do Estado, o que se assemelha ao contexto histórico do Brasil revelado na literatura aqui explorada.

Apesar de a pesquisa ter evidenciado inúmeros benefícios a uma considerável parcela da população local em virtude do processo de participação social, ela não nos permite afirmar que essa prática participativa irá permanecer na cultura política do município de agora em diante. Entretanto, o primeiro passo já foi dado nessa direção.

Por fim, um outro ponto importante da presente pesquisa é a possibilidade futura de abrir caminhos para investigação sobre impactos em políticas públicas através de análises comparativas entre municípios que adotam o planejamento participativo e os que utilizam o método tradicional e monocrático para formular suas agendas políticas.

## REFERÊNCIAS

ALHADEF, Patrícia. P.T. ESTADO, SOCIEDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: UM ESBOÇO SOBRE O LONGO CAMINHO PARA O ALCANCE DA CIDADANIA. Disponível em:

<[https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando\\_2016\\_11.pdf](https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_11.pdf)>. Acesso em: 27/05/2021.

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 96-117. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2014%20-%20rezende%20%20pluralizacao%20da%20representacao%20politica%20e%20legitimidade%20democratica.pdf>>. Acesso em: 05/04/2020.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 05/04/2020.

BANCO MUNDIAL. Governança e a Lei - Visão Geral. Disponível em <<https://www.google.com/search?q=GRUPO+BANCO+MUNDIAL&oq=GRUPO+BANCO+MUNDIAL&aqs=chrome..69i57j015.4783j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 25/06/2021.

BARREIRA, C. MOVIMENTOS POPULARES, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160706020903/Movimientos.pdf>>. Acesso em: 18/02/2021.

BELCHIOR, Miriam. A Aplicação de Planejamento Estratégico Situacional em Governos Locais: Possibilidades e Limites - Os Casos de Santo André e São José dos Campos. Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação da FGV - EAESP, São Paulo, mimeo, 1999. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/BELCHIOR\\_Miriam%208dis%29.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/BELCHIOR_Miriam%208dis%29.pdf)>. Acesso: 30/09/2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30/01/2020.

\_\_\_\_\_. ESTATUTO DA CIDADE. Lei nº 10.257/2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 20/09/2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203/2017 - Governança pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em: 29/05/2021.

BUENOS AIRES. F. K. M. V.; GUIMARÃES. S. J. A participação enquanto mecanismo de emancipação social no Brasil: avanços e retrocessos / *Participation as social emancipation mechanism in Brazil: advances and setbacks*. Disponível em:

<[https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14255/12574](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14255/12574)>. Acesso em: 29/10/2020.

CALDAS, R. S. G. SANTOS, Fábio Tenório, O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO GOVERNAMENTAL FEDERAL. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/c178h0tg/j3hjp1xw/12wsh8FY3N98x53X.pdf>>. Acesso em: 29/06/2021.

CALIMAN, N. F; SECCHIN, C. F. Poder Local no Brasil: o Papel do Estado e a Participação da Sociedade Civil na Gestão Municipal. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1495.pdf>>. Acesso em: 30/06/2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS. PROJETO-DE-RESOLUÇÃO-Nº-005-2020-CRIAÇÃO-PROCURADORIA-DA-MULHER-CR2-ATUALIZADO. Disponível em: <<https://camaraparagominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/PROJETO-DE-RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-005-2020-CRIA%C3%87%C3%83O-PROCURADORIA-DA-MULHER-CR2-ATUALIZADO.pdf>>. Acesso em: 20/04/2021.

\_\_\_\_\_. Projeto de Resolução nº 001-2021 - Institui o Título de Mérito Mulher Cidadã Paragominense e dá outras Providências. Disponível em: <<https://camaraparagominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/PROJETO-DE-RESOLUCAO-no-001-TITULO-MULHER-CIDADA-1.pdf>>. Acesso em: 03/07/2021.

CARNIELLO, M. F; RODRIGUES, J. L. K; SANTOS, O. F. . INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: UMA ANÁLISE DO PRÊMIO “MUNICÍPIOS QUE FAZEM RENDER MAIS”. Disponível em: <<https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/72>>. Acesso em 04/07/2021.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil, o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. Capítulo 4.

CAVALLI FRANÇA, M.; PASTOR. A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM TEMPOS NEOLIBERAIS: Desafios para a sua efetivação. In: IV jornada internacional de políticas públicas - Neoliberalismo e lutas sociais: perspectiva para as políticas públicas (p.1-9). UFMA, 2009. Disponível em: <<https://portais.ufma.br/PortalUfma/paginas/noticias/noticia.jsf?id=6225#:~:text=Este%20ano%2C%20a%20Jornada%20aborda,oral%20e%20mesas%20tem%C3%A1ticas%20coordenadas>>. Acesso em: 11/10/2020.

CENTRO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM PESQUISA AGRONÔMICA PARA O DESENVOLVIMENTO (CIRAD). Ação integrada: CIRAD/GT-STTR. Relatório de Oficinas Regionais na zona rural de Paragominas, 2017.

CICONELLO GANANÇA. A. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL. In: Green, Duncan. (Org.). Da Pobreza ao Poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. 1ed.São Paulo: Cortez Editora e Oxfam Internacional, 2009, v. 1, p. 604-624. Disponível em: <

<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 29/09/2020.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. Índice de Governança Municipal. Disponível em: <<https://igmexclusivo.cfa.org.br/igm2020/>>. Acesso em: 21/07/2021.

CORTES, S. V. Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação - Diálogos para o desenvolvimento (*As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*). Vol. 7. IPEA, Brasília, 2011. Cap. 9. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em: 05/04/2020.

\_\_\_\_\_. Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação - Diálogos para o desenvolvimento (*Instituições Participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros*). Vol. 7. IPEA, Brasília, 2011. Cap. 5. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em: 05/04/2020.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/113417/mod\\_resource/content/1/Dagnino%20Pol%C3%ADtica%20e%20Sociedade.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/113417/mod_resource/content/1/Dagnino%20Pol%C3%ADtica%20e%20Sociedade.pdf)>. Acesso em: 27/10/2020.

DAVI, Jordana; SILVA, S. S.S; PATRIOTA, L.M. POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO NEOLIBERAL: focalização e desmonte dos direitos. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/64/56>>. Acesso em: 28/10/2020.

DELGADO, Nelson Giordano. LEITE, Sergio Pereira. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>>. Acesso em 01/11/2020.

DIAS, V.; MOLINA, N.; G, SANTOS. Orientação e dicas práticas para trabalhos acadêmicos. 2ª ed. Curitiba, IBPEX, 2007.

FILHO, Wilson Rodrigues Ferreira. A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/view/5>>. Acesso em: 30/01/2020.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDO E PESQUISA (FAPESPA). Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental da Região de Integração Rio Capim. Disponível em: <[http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/perfil\\_regiao\\_rio\\_capim.pdf](http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/perfil_regiao_rio_capim.pdf)>. Acesso em: 26/12/2020.

GASPARDO. M. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO EM TEMPOS SOMBRIOS. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v32n92/0103-4014-ea-32-92-0065.pdf>>. Acesso em 06/10/2020.

GENTILINI, João Augusto. ATORES, CENÁRIOS E PLANOS: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E A EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a06v44n153.pdf>>. Acesso em: 30/09/2019.

GOMES, Ângela de C. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. Revista USP, São Paulo, n. 65, p. 105-119, março/maio 2005.

GURZA LAVALLE, Adrian. ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a05n84.pdf>>. Acesso em: 05/04/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama de Paragominas. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/paragominas/panorama>>. Acesso em: 15/11/2020.

\_\_\_\_\_. Censo agropecuário 2017. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/d37d30efd337a9b66852d60148695df1.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/d37d30efd337a9b66852d60148695df1.pdf)>. Acesso em: 16/02/2021.

INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). Diagnóstico Socioeconômico e Florestal do Município de Paragominas. Disponível em: <<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/outros/iagnostico-socioeconomico-e-florestal-do.pdf>>. Acesso em: 20/11/2020.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Informações sobre a realidade dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária existentes em Paragominas - Ofício/U.A PGM/INCRA-SR/01, N° 029/2018.

KON, Anita. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 34, n.3, São Paulo - FGV, 1994, p.49-61.

MANZANO, M. Tese de Doutorado - Doze Anos de Desenvolvimento Contingente no Brasil. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/324291/1/Manzano\\_MarceloPradoFerrari\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/324291/1/Manzano_MarceloPradoFerrari_D.pdf)>. Acesso em: 24/12/2020.

MATTEI, L. A POLÍTICA AGRÁRIA E OS RETROCESSOS DO GOVERNO TEMER. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/okara/article/view/41318/20694>>. Acesso em: 25/02/2021.

MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 1998.

MONTEVECHI, C. A RESSIGNIFICAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Estudo de caso do PPA Participativo da Bahia. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/371/2/FJP05-000409.pdf>>. Acesso em: 20/10/2020.

MORATO, J. A. Q; SILVA, B. C. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: UM INSTRUMENTO PARA FORMAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/22310>>.  
Acesso em: 18/06/2021.

MOTA JÚNIOR, J. F. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: além da cidadania uma questão de efetivação de direitos. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=eb484fced33f6d6d>>. Acesso em: 01/10/2020.

OLIVEIRA, C. D. Dinâmicas Territoriais e Organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial. Rio Grande do Sul, RS: Editora da UFRGS, 2015.

OLIVEIRA, Vagner de. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/18818/1192612079>>. Acesso em: 29/10/2020.

PIRAUX, M et al. Pensando o futuro da agricultura familiar num “município verde” da Amazônia - Exemplo de prospectiva participativa em Paragominas, Pará. Texto para discussão - Estratégias para a Agricultura Familiar: Visão de futuro rumo à inovação. Brasília, EMBRAPA, 2020. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/214670/1/Texto-Discussao-49-ed-01-2020.pdf>>. Acesso em: 27/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS (PMP) PPA: 2018/2021, 2017. \_\_\_\_\_ . Lei nº 1.033/2020. Cria o “Programa Saúde Rural Itinerante” no município de Paragominas dá outras providências. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/LEI-N%C2%BA-1033.2020-CRIA-O-PROGRAMA-SA%C3%A9-DE-RURAL-ITINERANTE-NO-MUNIC%C3%8DPIO-DE-PARAGOMINAS.pdf>>. Acesso em: 24/06/2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 316/2019. Institui o Plano de Inteligência e Desenvolvimento Territorial de Paragominas e dá outras providências. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/DECRETO-N%C2%BA-316.2019-INSTITUI-PLANO-DE-INTELIG%C3%8ANCIA-TERRITORIAL-DE-PARAGOMINAS-PUBLICA%C3%87%C3%83O-DO-DECRETO.pdf>>. Acesso em: 23/06/2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 987/2019. Autoriza o chefe do Poder Executivo instituir o “Programa Passe Livre Cultural Rural” no âmbito do município de Paragominas e dá outras providências. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/LEI-N%C2%BA-987.2019-INSTITUI-PROGRAMA-PASSE-LIVRE-CULTURAL-RURAL-NO-MUNICIPIO-DE-PARAGOMINAS.pdf>>. Acesso em: 18/06/2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 968/2018. Dispõe sobre normas de licenciamento de estabelecimento processadores, registros e comercialização de produtos comestíveis de origem animal e vegetal no município de Paragominas e dá outras providências. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/LEI-N%C2%BA-968.2018-NORMAS-PARA-LICENCIAMENTO->

DE-ESTABELECIMENTO-PROCESSO-REGISTRO-E-COMERCIO-DE-PRODUTOS-ARTESANAIS-DE-ORIGEM-ANIMAL-E-VEGETAL.pdf>. Acesso em: 19/06/2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 967/2018. Dispõe sobre a criação da “Semana Municipal da Agricultura Familiar” no município de Paragominas e dá outras providências. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/LEI-N%C2%BA-967.2018-CRIA%C3%87%C3%83O-DA-SEMANA-DE-AGRICULTURA-FAMILIAR-NO-MUNICIPIO-DE-PARAGOMINAS.pdf>>. Acesso em: 17/06/2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 961/2018. Dispõe sobre a regulamentação da criação de espécies exóticas aquícolas em sistema fechado no município de Paragominas. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/LEI-N%C2%BA-961.2018-REGULAMENTA%C3%87%C3%83O-DA-CRIA%C3%87%C3%83O-DE-ESP%C3%89CIAS-EX%C3%93TICAS-AQU%C3%8DCOLAS-EM-SISTEMA-FECHADO-NO-MUNIC%C3%8DPIO-DE-PARAGOMINAS-1.pdf>>. Acesso em: 29/06/2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 952/2017. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal, reestrutura o quadro de cargos em comissão e funções gartificadas e dá outras providências. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/LEI-N%C2%BA-952.2017-ESTRUTRA-ORGANIZACIONAL-DA-ADMINISTRA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-MUNICIPAL-ORGANOGRAMA.pdf>>. Acesso em: 28/06/2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 937/2017. Autoriza a Prefeitura do Município de Paragominas a instituir o “Projeto da Mulher” com o objetivo de acolher as mulheres que sofrem diariamente com problemas de saúde, sociais e violência doméstica. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/LEI-N%C2%BA-937.2017-AUTORIZA-PREFEITURA-A-INSTITUIR-O-PROJETO-CASA-DA-MULHER-PARA-ACOLHER-MULHERES-COM-PROBLEMAS-DE-SA%C3%9ADE-E-VIOL%C3%8ANCIA-DOM%C3%89STICA.pdf>>. Acesso em: 28/06/2021.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 001/2017. Dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de Paragominas, Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/LC-n%C2%BA-001.2017-CTM-Ap%C3%B3s-LC-n%C2%BA-002.2020-C%C3%93DIGO-TRIBUT%C3%81RIO-COM-LC-002.2020.pdf>>. Acesso em: 27/06/2021.

\_\_\_\_\_. Paragominas disponibiliza serviço de acompanhamento a vítima de violência doméstica. Disponível em: <<https://paragominas.pa.gov.br/paragominas-disponibiliza-servico-de-acompanhamento-a-vitima-de-violencia-domestica/>>. Acesso em: 03/07/2021.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. Formação e Gestão de Políticas Públicas. 3ª ed. revisada e atualizada. Curitiba, IBPEX, 2011.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (RBOP). Disponível em: <[http://portugalparticipa.pt/upload\\_folder/table\\_data/092d9900-d8b3-4fc8-8ef6-](http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/092d9900-d8b3-4fc8-8ef6-)

[511adaf22a61/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rede%20Brasileira%20de%20Or%C3%A7amento%20Participativo.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 25/01/2021.

RIBAS, J. A. N.; PIRES, V. R.; LUIZ, D. E. C. A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: apontamentos sobre a relação do Estado com a Sociedade Civil brasileira. *SER Social* (Online), v. 17, p. 84, jan-jun/2015-103, 2015. Disponível em: <[https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/13417/11745](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13417/11745)>. Acesso em: 16/10/2020.

SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª ed., 2001.

SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, n. 52, n. 1, p. 125-146, 2014.

SILVA, Sandro Pereira. DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES DE DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA: VISÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA. IPEA. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118\\_td\\_2358.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf)>. Acesso em: 22/08/2020.

SILVA, T. ; COSTA, H. Trabalhadores urbanos e populismo: um balanço de estudos recentes. In: FERREIRA, Jorge. O populismo e sua história: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE PARAGOMINAS (STTR). Plano de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Programas para inclusão no PPA Municipal de Paragominas: 2018/2021, 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório da 1ª Plenária da Agricultura Familiar de Paragominas, 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de oficina em planejamento estratégico de hierarquização de prioridades na execução do PPA Municipal de Paragominas: 2018/2021, 2017.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE INDICADORES SOCIAIS DO ESTADO DO PARÁ. Abrangência: Paragominas. Disponível em: <[https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsites/upload/53/paragominas\(2\).pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsites/upload/53/paragominas(2).pdf)>. Acesso em 27/11/2020.

SOARES, D.A.S; et al. USOS DO TERRITÓRIO EM PARAGOMINAS (PA): ESPAÇO GEOGRÁFICO E CLASSES SOCIAIS. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/geografia/article/view/2248/14852>>. Acesso em: 30/11/2020.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extinção de colegiados afetará representações de C&T em múltiplas áreas. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:D0TIsKbkzb8J:portal.sbpcnet.org.b>

[r/noticias/extincao-de-colegiados-afetara-representacoes-de-ct-em-multiplas-areas/+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>](#). Acesso em: 25/10/2020.

SOUZA, Jessé. A classe média no espelho [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

## APÊNDICE I – QUESTIONÁRIO ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( ) 50 a 65 anos ( )

Gênero: Masculino ( ) Feminino ( ) Indiferente ( )

Ocupação: \_\_\_\_\_

Instituição/comunidade: \_\_\_\_\_

1) Como você avalia a atuação do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas no que diz respeito à mobilização que liderou através da participação social no processo de elaboração do Plano Plurianual municipal, em 2017?

R.

2) Como você qualifica as proposições que o Grupo de Trabalho criado e liderado pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas elaborou e apresentou ao governo municipal para inclusão no Plano Plurianual de 2018 a 2021?

R.

3) Qual foi o seu papel e o de sua instituição no processo que possibilitou a participação social na elaboração do Plano Plurianual municipal através de ações lideradas pelo Grupo de Trabalho do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas?

R.

4) Considerando essa articulação entre atores sociais vinculados a organizações da agricultura familiar e instituições governamentais, aponte quais foram os principais avanços obtidos em relação às demandas de políticas públicas voltadas ao meio rural.

R.

5) A partir da experiência de Paragominas, considerando os avanços e limites existentes em relação a gestão participativa, você considera que a participação social é um importante caminho para aperfeiçoar a atuação do Estado em todos os níveis de governos? Justifique!

R.

## APÊNDICE II – RELAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE PARTICIPANTES DA PESQUISA NA CONDIÇÃO DE ENTREVISTADOS/AS

### Grupo 1 - Agricultores familiares e lideranças rurais

**1. Guilherme Ferreira Brito.** Ensino Fundamental; Agricultor Familiar; Secretário Geral do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas (STTR), no período de 2017 a 2020; Integrante do Grupo de Trabalho do STTR, 2017.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( ) 50 a 65 anos ( x ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 30/01/2021.

Hora da entrevista: 13h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**2. Isaías dos Santos Silva.** Ensino Fundamental; Agricultor Familiar; Integrante do Grupo de Trabalho do STTR, 2017, e Delegado Sindical do STTR Paragominas; e Integrante do Movimento Camponês Popular (MCP).

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( ) 50 a 65 anos ( x ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 26/01/2021.

Hora da entrevista: 10h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**3. Jacinto Farias da Cruz.** Ensino Fundamental; Agricultor Familiar; Secretário de Política Agrária, Agrícola e Meio Ambiente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas – (STTR), no período de 2017 a 2020 - atual; Integrante do Grupo de Trabalho do STTR, 2017; Integrante do Movimento Camponês Popular (MCP).

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( ) 50 a 65 anos ( x ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 16/01/2021.

Hora da entrevista: 19h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**4. Rivelino Ângelo Rabelo.** Ensino Fundamental; Agricultor Familiar; Presidente da Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Colônia Potirítá.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( ) 50 a 65 anos ( x ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 23/01/2021.

Hora da entrevista: 10h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**5. Sebastião Rodrigues Moraes.** Ensino Fundamental; Agricultor Familiar; Integrante do Grupo de Trabalho do STTR, 2017; Integrante do Movimento Camponês Popular (MCP); Vice-Presidente da Associação Nova Vida / Projeto de Assentamento de Reforma Agrária Mandacaru.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( ) 50 a 65 anos ( x ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 01/02/2021.

Hora da entrevista: 15h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

## **Grupo 2 - Parceiros institucionais e assessores técnicos voluntários**

**1. Eduano da Silva Santos.** Bacharel em Serviço Social, pela Universidade Pitágoras Unopar (UNOPAR); Integrante do Instituto Popular Amazônico (IPA); Assessor do Movimento Camponês Popular (MCP); Agente da Cáritas Brasileira; Assistente Social.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 30/01/2021.

Hora da entrevista: 17h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**2. José Wilson Alves de Lima Silva.** Gestor Empresarial, pela Universidade da Amazônia (UNAMA); Licenciado em Ciências Biológicas, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA); Bacharel em Direito, pela Faculdade Paraense de Ensino (FAPEN); Especialista em Economia Solidária, pela Universidade Federal do Tocantins (UFT); Integrante do Instituto Popular Amazônico (IPA); Assessor Técnico e Jurídico da Cáritas Brasileira; Colaborador eventual do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD); Advogado; Consultor em Desenvolvimento Rural Sustentável;

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 16/01/2021.

Hora da entrevista: 17h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**3. Lorena Carla Souza da Silva.** Engenheira Agrônoma, pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA); Mestre em Desenvolvimento Rural e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA); Integrante do Instituto Popular Amazônico (IPA); Integrante do Núcleo de Estudos em Agroecologia (NEA), da UFRA Campus Paragominas, de 2015 a 2017; Assessora do Movimento Camponês Popular (MCP); Agente da Cáritas Brasileira.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( ) Feminino ( x ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 25/01/2021.

Hora da entrevista: 17h.

Modalidade da entrevista: Presencial (  ) Virtual/e-mail (  ).

**4. Marc Piraux.** Doutor em Agro-economia, pela Faculté des sciences agronomiques de Gembloux (FUSAGX), Bélgica; Pesquisador do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD); Professor Visitante da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA); Professor Visitante da Universidade Federal do Pará (UFPA); Pesquisador Visitante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) / Amazônia Oriental.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos (  ) 35 a 50 anos (  ) 50 a 65 anos (  )

**Gênero:** Masculino (  ) Feminino (  ) Indiferente (  ).

Data da entrevista: 27/01/2021.

Hora da entrevista: 11h.

Modalidade da entrevista: Presencial (  ) Virtual/e-mail (  ).

**5. Valdir da Cruz Rodrigues.** Licenciado em Letras – Português, pela Universidade Federal do Pará (UFPA); Especialista em Estudos Latino-americanos, pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Mestrando em Estado, Governo e Políticas Públicas, pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil); Mestre e Doutorando em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável, pela Universidade Federal do Pará (UFPA); Colaborador eventual do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD); Assessor da Associação de Moradores da Reserva Extrativista Mapuá (AMOREMA); Consultor em Desenvolvimento Rural Sustentável.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos (  ) 35 a 50 anos (  ) 50 a 65 anos (  ).

**Gênero:** Masculino (  ) Feminino (  ) Indiferente (  ).

Data da entrevista: 28/01/2021.

Hora da entrevista: 10h.

Modalidade da entrevista: Presencial (  ) Virtual/e-mail (  ).

**Grupo 3 - Agentes públicos ligados/as a instâncias de governos e Podres do Estado**

**1. Breno Lima Colonnelli.** Engenheiro Agrônomo, pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA); Mestre em Desenvolvimento Rural e Gestão de Empreendimentos Agroalimentares, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA); Professor da UFRA Campus Paragominas, cedido para o cargo de Titular da Secretaria Municipal de Agricultura, Indústria e Comércio de Paragominas (SEMAGRI), de 2015 a 2020.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 21/01/2021.

Hora: 09h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**2. Fabiana Santos Silva.** Ensino Fundamental; Vereadora de Paragominas, de 2017 a 2020; Presidente da Comissão de Agricultura (CA) da Câmara Municipal de Paragominas (CMP) (2017 a 2018); Integrante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Agricultora Familiar.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( ) Feminino ( x ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 09/02/2021.

Hora da entrevista: 20h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**3. Jaqueline de Carvalho Peçanha.** Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito Milton Campos; Bacharel em Administração, pela Universidade FUMEC; Secretária Municipal do Meio Ambiente de Paragominas, de 2017 a 2018; e Secretária Municipal de Assuntos Jurídicos de Paragominas, de 2019 a 2020; Advogada.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( ) Feminino ( x ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 15/01/2021.

Hora da entrevista: 09h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( ) Virtual/e-mail ( x ).

**4. Mozimeire Pereira de Souza Costa.** Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito de Teófilo Ontoni (FADITO); Secretária Municipal de Educação de Paragominas, de 2001 a 2015; Vice Prefeita de Paragominas, de 2017 a 2020; Integrante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Advogada.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( ) Feminino ( x ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 22/01/2021.

Hora da entrevista: 10h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).

**5. Sidney Ivan Veras de Aguiar.** Médico Veterinário, pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA); Extensionista Rural da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER/PA); Chefe do Escritório Local da EMATER em Paragominas.

**Idade:** Idade: 20 a 35 anos ( ) 35 a 50 anos ( x ) 50 a 65 anos ( ).

**Gênero:** Masculino ( x ) Feminino ( ) Indiferente ( ).

Data da entrevista: 26/01/2021.

Hora da entrevista: 17h.

Modalidade da entrevista: Presencial ( x ) Virtual/e-mail ( ).