



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* -
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS (GESPOL)**

SÉRGIO CELESTINO COSTA

**UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA
ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO MUNICIPAL
DE PALMAS-TO, NO PERÍODO DE 2013 A 2019**

PALMAS - TO

2019

SÉRGIO CELESTINO COSTA

UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA
ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO MUNICIPAL DE
PALMAS-TO, NO PERÍODO DE 2013 A 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *STRICTO SENSU* em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Juliana Ricarte Ferraro

Palmas - TO

2019

SÉRGIO CELESTINO COSTA

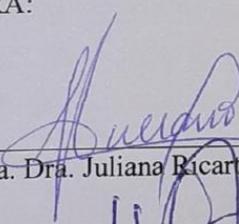
**UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO
DO PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO MUNICIPAL DE PALMAS-TO, NO
PERÍODO DE 2013 A 2019**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Gestão de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.

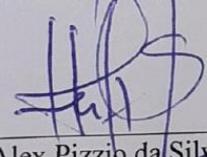
Orientador(a): Juliana Ricarte Ferraro

Aprovada em 3/12/19.

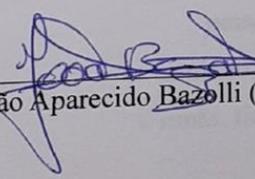
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dra. Juliana Ricarte Ferraro (Orientadora)



Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva (Membro interno)



Prof. Dr. João Aparecido Bazolli (Membro externo)

Dedico este trabalho a Deus, Aquele que proporcionou a mim esta experiência, e a todas as pessoas iluminadas que Ele colocou no meu caminho, minha esposa, meus pais, meus irmãos e irmãs, tios, tias, sobrinhos e sobrinhas, primos e primas, amigos e amigas...

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento também vai para o Criador de todas as coisas, a Quem todos os dias eu recorro para pedir forças para continuar minha caminhada. E Ele jamais me abandonou, mas propiciou as condições necessárias para que eu concluísse com sucesso este grande projeto da minha vida.

Muitas pessoas colaboraram com a realização deste estudo e mesmo que eu não consiga lembrar o nome de todas, fica a certeza de que o meu reconhecimento é tão real quanto a existência deste trabalho.

Assim, agradeço imensamente a minha orientadora, a Prof^a. Juliana, pela sua generosidade, disposição e pela riqueza de sua contribuição para o aperfeiçoamento desta pesquisa. Pois sem esse suporte dificilmente este trabalho teria chegado nesta etapa.

Estendo meus profundos agradecimentos à Prof^a. Helga que ofereceu o seu domínio sobre métodos de pesquisa científica para guiar-me na escolha dos procedimentos de investigação; ao Prof. Waldecy pelo seu suporte imprescindível na estruturação deste curso e, também, por nunca ter se cansado de oferecer incentivos e de colocar sua enorme experiência, como pesquisador, para contribuir com este estudo; ao Prof. Alex que com muita sabedoria abriu para mim os caminhos para o universo da pesquisa acadêmica; à Prof^a. Mônica, sobretudo, por sua maneira incomparável de ensinar como estabelecer o contato com a informação com o olhar apurado da ciência e ao Prof. Airton, pelo seu apoio necessário para a organização deste mestrado profissional, além da sua cooperação para a definição do objeto deste estudo.

Sou eternamente grato a minha esposa, primeiro pelo seu amor e carinho que me faz sentir cada dia mais forte, depois por seu apoio incansável em todos os momentos e, também, pela disponibilidade para ler meus textos; sou muito grato aos meus pais que se colocam inteiramente ao meu dispor, e a todos meus parentes e amigos por todas as nossas frutíferas convivências.

Enfim, externo meu reconhecimento a todos os funcionários da Fundação Universidade Federal do Tocantins, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e às demais instituições que direta ou indiretamente contribuíram para tornar realidade este Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas.

“A análise de uma política pública é uma tarefa complexa, e é certamente mais complexa nos níveis mais estratégico-estruturais.” (Leonardo Secchi)

RESUMO

A elaboração de planejamentos públicos com a participação da sociedade civil tem se expandido nas esferas federal, estadual e municipal, e tem utilizado como base, sobretudo, a experiência de Porto Alegre-RS com o Orçamento Participativo, que começou a ser praticado no final da década de 1980. De modo que a prática da democracia participativa nas decisões sobre políticas públicas já chegou a inúmeros países. Assim, os efeitos da participação nos planejamentos públicos têm sido alvo de muitas pesquisas que também procuram compreender outros aspectos nesses contextos, como o funcionamento dos mecanismos que propiciam inclusão de participantes, a interação e as tomadas de decisões nesses processos. Motivado por essa próspera conjuntura de busca de conhecimentos, este trabalho tem como objeto de estudo o planejamento do município de Palmas-TO, com o objetivo de verificar qual foi a contribuição da sociedade civil na construção dos planos plurianuais, no período que vai de 2013 a 2019. Para se realizar essa incumbência, utilizou-se fontes de dados documentais primárias e secundárias e, também, informações coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas. A descrição e a análise desses dados, além de se apoiar em uma base teórica alinhada com a temática deste estudo, contou, especificamente, com o modelo analítico concebido por Fung (2006), denominado *cuco da democracia*. De modo que, após intensa e aprofundada investigação apurou-se que a atuação dos membros da sociedade civil na construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO foi positiva, embora essas pessoas tenham participado em número pouco expressivo e com acesso, apenas, à primeira etapa de realização desses processos, ou seja, às audiências públicas presenciais e virtuais, e por um período inferior a dois meses. Uma vez que houve o acolhimento, nesses planos, de muitas ações públicas idealizadas ou defendidas por esses atores. Logo, a interação da sociedade civil nesses dois processos atingiu um nível capaz de produzir resultados práticos, apesar de não ter conseguido alcançar diretamente o processo de tomada de decisões nesses contextos.

Palavras-chave: Planejamento Participativo. Orçamento Participativo. Planejamento Municipal. Orçamento Municipal.

ABSTRACT

The elaboration of public planning with the participation of civil society has expanded at the federal, state and municipal levels, and has been based, above all, on the experience of Porto Alegre-RS with Participatory Budgeting, which began to be practiced in the late 1980s. The practice of participatory democracy in public policy decisions has already reached many countries. Thus, the effects of participation in public planning have been the target of many studies that also seek to understand other aspects in these contexts, such as the functioning of mechanisms that allow for inclusion of participants, interaction and decision making in these processes. Motivated by this prosperous conjuncture of knowledge seeking, this work has as its object of study the planning of the city of Palmas-TO, with the objective of verifying what was the contribution of the civil community in the construction of the multiannual plans, in the period that goes from 2013 to 2019. For this task, we used primary and secondary documentary data sources, as well as information collected through semi-structured interviews. The description and analysis of these data, in addition to relying on a theoretical basis aligned with the theme of this study, relied specifically on the analytical model conceived by Fung (2006), called the *cube of democracy*. Therefore, after intense and in-depth investigation it was found that the performance of civil society members in the construction of the 2014-2017 and 2018-2021 PPAs of Palmas-TO Local Government was positive, although these people participated in a small number and with access only to the first stage of carrying out these processes, that is, to presential and virtual public hearings, and for a period of less than two months. Once many public actions devised or defended by these actors were inserted in these plans. So, civil society interaction in these two processes has reached a level capable of producing practical results, although it has not been able to directly reach the decision-making process in these contexts.

Keywords: Participatory Planning. Participatory Budgeting. Municipal Planning. Municipal Budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Representação dos três eixos que compõem o cubo da democracia	56
Figura 2 – Demonstração do PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo <i>seleção de participantes</i>	146
Figura 3 – Demonstração do PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo <i>modos de comunicação e decisão</i>	148
Figura 4 – Demonstração do PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo <i>extensão de autoridade e poder</i>	152
Figura 5 – Demonstração do PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo <i>seleção de participantes</i>	155
Figura 6 – Demonstração do PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo <i>modos de comunicação e decisão</i>	158
Figura 7 – Demonstração do PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo <i>extensão de autoridade e poder</i>	162
Figura 8 – Representação dos PPA-Ps 2014-2017 e 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO no cubo da democracia.....	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estados pesquisados com planejamento de longo prazo, por tipo, ano de adoção e grau de institucionalização	23
Quadro 2 - Relação entre propostas de campanha e PPA 2012-2015 e existência de plano de governo paralelo ao PPA 2012-2015 nos estados pesquisados.....	24
Quadro 3 - Canais de interlocução com a sociedade e natureza da participação no processo de elaboração do PPA 2012-2015 nos estados pesquisados	26
Quadro 4 – Quantidade de encontros regionais realizados por PPA do Estado do Tocantins, no período de 1996 a 2019.	31
Quadro 5 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da primeira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	63
Quadro 6 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 2 da primeira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	66
Quadro 7 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da primeira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	69
Quadro 8 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da terceira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	75
Quadro 9 - Descrição resumida das proposições de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da terceira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.....	77
Quadro 10 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da quarta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	79
Quadro 11 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da quarta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	82
Quadro 12 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da quinta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	84
Quadro 13 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 2 da quinta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	86
Quadro 14 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da quinta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.	87
Quadro 15 - Síntese da participação no PPA 2014-2017, na modalidade presencial.....	88

Quadro 16 – Quantidade de políticas públicas sugeridas pela sociedade civil para o PPA 2014-2017 por meio virtual.....	89
Quadro 17 – Ações públicas mais recorrentes do PPA-P 2014-2017 virtual informadas livremente pelos participantes, classificadas por região.	90
Quadro 18 – Ações públicas mais recorrentes do PPA-P 2014-2017 virtual selecionadas pelos participantes através das opções predefinidas pelo governo municipal, classificadas por região.....	91
Quadro 19 – Síntese das informações sobre a participação na primeira audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências....	103
Quadro 20 – Síntese das informações sobre a participação na segunda audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências....	113
Quadro 21 – Síntese das informações sobre a participação na terceira audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências....	121
Quadro 22 – Síntese das informações sobre a participação na quarta audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências....	129
Quadro 23 - Síntese da participação nas quatro audiências públicas do PPA 2018-2021, realizadas, respectivamente, em 05/08/2017, 12/08/2017, 19/08/2017 e 26/08/2017. ...	130
Quadro 24 - Faixa etária dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual.....	132
Quadro 25 - Escolaridade/formação acadêmica dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual.....	133
Quadro 26 - Nível de renda mensal dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade disponível na Internet.	134
Quadro 27 - Regiões da cidade a que pertencem os participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual.....	135
Quadro 28 - Ocupação dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade disponível na Internet.	136
Quadro 29 - Identificação das potencialidades e deficiências da administração municipal pelos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual.	137
Quadro 30 – Características da atuação dos entrevistados.....	139
Quadro 31 – Membros da sociedade civil entrevistados por região da cidade.....	140

Quadro 32 - Quantitativo de entrevistados por participação nos planejamentos 2014-2017 e 2018-2021.....	141
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APM: Área Pública Municipal

APP: Área de Proteção Permanente

ARNE: Área Residencial Nordeste

ARNO: Área Residencial Noroeste

ARSE: Área Residencial Sudeste

ARSO: Área Residencial Sudoeste

Art. Artigo

BRT: Trânsito Rápido de Ônibus

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPS: Centro de Atenção Psicossocial

CCZ: Centro de Controle de Zoonoses

CEU: Centro Educacional Unificado

CMEI: Centro Municipal de Educação Infantil

CRAS: Centro de Referência da Assistência Social

CSC: Centro de Saúde da Comunidade

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LO: Leste Oeste

LOA: Lei Orçamentária Anual

MEC: Ministério da Educação

NS: Norte Sul

OP: Orçamento Participativo

OPI: Orçamento Plurianual de Investimento

PME: Plano Municipal de Educação

PPA: Plano Plurianual

PPA-P: Plano Plurianual Participativo

PQDT: ProQuest Dissertações e Teses

PREVIPALMAS: Instituto de Previdência da Prefeitura de Palmas-TO

SAMU: Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SciELO: Biblioteca Eletrônica Científica Online

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SINE: Sistema Nacional de Emprego

TV: televisão

UBS: Unidade Básica de Saúde

UMA: Universidade da Maturidade

UPA: Unidade de Pronto Atendimento

USF: Unidade de Saúde Familiar

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Objetivos.....	4
1.1.1 Objetivo geral.....	4
1.1.2 Objetivos específicos.....	4
1.2 Justificativa.....	4
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	11
2.1 Planejamento e orçamento público.....	11
2.1.1 Esfera pública e sociedade civil.....	12
2.1.2 Um pouco sobre a história do planejamento orçamentário no Brasil: o PPA do governo federal.....	12
2.1.3 Um pouco sobre a história do planejamento orçamentário no Brasil: o PPA dos estados.....	22
2.1.4 Um breve histórico do PPA do Estado do Tocantins.....	27
2.1.5 Aspectos legais do planejamento orçamentário no Brasil.....	32
2.2 Condução teórica desta pesquisa.....	35
2.2.1 Esquema analítico utilizado nesta pesquisa.....	38
3 METODOLOGIA.....	42
3.1 Abordagem metodológica.....	42
3.2 Local da pesquisa.....	43
3.3 Procedimentos deste estudo.....	45
3.3.1 Estudo de Caso.....	46
3.3.1.1 Estudo de caso e a pesquisa qualitativa.....	47
3.3.1.2 Posições contrárias ao uso do estudo de caso.....	48
3.3.1.3 Habilidade do pesquisador de estudo de caso.....	49
3.3.2 Pesquisa documental.....	49

3.2.2.1 Vantagens da pesquisa documental	50
3.2.2.2 Limitações da pesquisa documental	51
3.3.3 Entrevista semiestruturada	51
3.3.3.1 Limitações da entrevista semiestruturada.....	53
3.3.3.2 Definição do tamanho da amostra	53
3.4 Procedimentos para análise e interpretação de dados	55
3.4.1 Procedimentos de análise dos dados	55
3.4.2 Procedimentos de interpretação dos dados.....	55
3.4.3 Triangulação de dados.....	58
4 DESCRIÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS SOBRE O CASO DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO MUNICIPAL DE PALMAS-TO SOB O PRISMA DA PARTICIPAÇÃO	60
4.1 Histórico do PPA-P de Palmas-TO para o período de 2014 a 2017	60
4.1.1 Etapa presencial do PPA-P 2014-2017	60
4.1.2 Etapa virtual do PPA-P 2014-2017	88
4.2 Histórico do PPA-P de Palmas-TO para o período de 2018 a 2021	92
4.2.1 Etapa presencial do PPA-P 2018-2021	92
4.2.2 Etapa virtual do PPA-P 2018-2021	130
4.2.2.1 Perfil socioeconômico dos participantes da construção do PPA 2018-2021 na modalidade virtual	132
4.2.2.2 Identificação das potencialidades e deficiências da gestão municipal feita pelos participantes da construção do PPA 2018-2021 por meio virtual	136
4.3 A visão dos participantes dos PPA-Ps 2014-2017 e 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO sobre esses processos, triangulada com as informações documentais a respeito desses planejamentos	138
4.3.1 A aplicação da entrevista semiestruturada	138
4.3.2 O PPA-P 2014-2017: dados das entrevistas versus registros documentais.....	141
4.3.3 O PPA-P 2018-2021: dados das entrevistas versus registros documentais.....	143

4.4 Leitura da atuação da sociedade civil no PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO por meio do modelo teórico <i>cubo da democracia</i>	144
4.4.1 O PPA-P 2014-2017 no eixo seleção de participantes	145
4.4.2 O PPA-P 2014-2017 no eixo modos de comunicação e decisão.....	146
4.4.3 O PPA-P 2014-2017 no eixo extensão de autoridade e poder	149
4.5 Leitura da atuação da sociedade civil no PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO por meio do modelo teórico <i>cubo da democracia</i>	152
4.5.1 O PPA-P 2018-2021 no eixo participantes	153
4.5.2 O PPA-P 2018-2021 no eixo modos de comunicação e decisão.....	155
4.5.3 O PPA-P 2018-2021 no eixo extensão de autoridade e poder	158
4.6 A representação dos PPA-Ps 2014-2017 e 2018-2021 no cubo da democracia	163
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
REFERÊNCIAS	174
APÊNDICES	184
APÊNDICE A - PROTOCOLO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA UTILIZADO COM OS MEMBROS DA SOCIEDADE CIVIL	184
APÊNDICE B - PROTOCOLO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA UTILIZADO COM OS MEMBROS DO GOVERNO MUNICIPAL DE PALMAS-TO	190
APÊNDICE C - PRODUTO FINAL / MINUTA DE LEI	195
APÊNDICE D – POLÍTICAS PÚBLICAS PROPOSTAS OU APOIADAS PELA SOCIEDADE CIVIL INCLUÍDAS NO PPA 2014-2017, SEPARADAS POR ÁREA, COM SEUS RESPECTIVOS VALORES ORÇADOS NESSE PLANO NA ÉPOCA DA SUA ELABORAÇÃO	207
APÊNDICE E – POLÍTICAS PÚBLICAS PROPOSTAS OU APOIADAS PELA SOCIEDADE CIVIL INCLUÍDAS NO PPA 2018-2021, SEPARADAS POR ÁREA, COM SEUS RESPECTIVOS VALORES ORÇADOS NESSE PLANO NA ÉPOCA DA SUA ELABORAÇÃO	212
ANEXOS	215
ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA A COLETA DE DADOS	215
ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE	216

1 INTRODUÇÃO

A origem do processo de participação da sociedade civil na elaboração do planejamento dos municípios remonta à prática do exercício democrático direto nas decisões sobre a implantação de políticas públicas em Porto Alegre, Capital do Rio Grande do Sul, iniciada no ano de 1989, prática chamada de Orçamento Participativo (OP), termo conhecido mundialmente (AVRITZER, 2003, p. 13; PRÁ, 2003, p. 191; BOCATTO e PEREZ DE TOLEDO, 2008, p. 22; WU e WANG, 2011, p. 263; LÜCHMANN, 2012, p. 515; ALLEGRETTI e ANTUNES, 2014, p. 2; GANUZA, NEZ e MORALES, 2014, p. 2274; SOBOTTKA e STRECK, 2014, p. 156; WAMPLER, 2014, p. 201 e; CARNEIRO, 2015, p. 22;). Assim, a partir da experiência desse município essa institucionalidade democrática propagou-se para o mundo (PRÁ, 2003, p. 191; AVRITZER, 2003, p. 13; CARMONA e MARTÍNEZ, 2013, p. 27; ALLEGRETTI e ANTUNES, 2014, p. 2; GANUZA, NEZ e MORALES, 2014, p. 2274; WAMPLER, 2014, p. 201 e; FEDOZZI e MARTINS, 2015, p. 182).

Souza (2001), Santos (2002), Costa (2010) e Bezerra (2016) atribuem as primeiras implantações, nos municípios brasileiros, do modelo de planejamento em conjunto com a sociedade civil aos governos do partido dos trabalhadores. Então, a partir dessa iniciativa governos locais de outros partidos também começaram a praticar essa institucionalidade democrática.

O conceito de OP para Avritzer (2003), Sintomer et al (2013) e Fedozzi e Martins (2015) distingue-se como uma estratégia de combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa. De modo que, essas duas formas de exercício democrático agem, sobretudo, no sentido de partilhar o poder local com a sociedade civil, no que se refere às decisões sobre políticas públicas, o que pode garantir mais equidade na distribuição de bens públicos.

De volta à compreensão das raízes do objeto deste estudo, Costa (2010) aponta que algo similar à experiência do orçamento com a participação popular foi realizado inicialmente em Lajes (SC) em 1978, depois em Boa Esperança (ES) em 1982, Diadema (SP) em 1983, assim como em Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG) no ano de 1986.

Contudo, os primeiros impulsos participativos na região do Estado do Rio Grande do Sul aconteceram nos anos 1960, circunstância em que a comunidade local procurava por soluções para o seu desenvolvimento com base nos recursos de que dispunha. Depois do fim da ditadura militar, após 1984, foram realizadas no sul do Brasil experiências que fizeram emergir a participação popular através da sua integração com o planejamento municipal. Sucedeu também, nesse período, uma grande luta pela democracia e seu fortalecimento, processo que teve enorme impacto para a aprovação da Constituição do Brasil de 1988. Essa lei maior promoveu uma enorme abertura democrática, indicando como um dos caminhos para tal, o exercício da democracia direta em todas as esferas de governo, por meio da participação da sociedade civil (AVRITZER, 2008; SOBOTTKA e STRECK, 2014).

No exterior, a iniciativa que busca a participação da sociedade civil na construção do orçamento das cidades em conjunto com os governos municipais tem sido experimentada por muitas localidades. De forma que, têm realizado essa experiência cidades argentinas (CARMONA e MARTÍNEZ, 2013, p. 29), municípios chineses (WU e WANG, 2011, p. 1), Lisboa e outras localidades europeias (ALLEGRETTI e ANTUNES, 2014, p. 1). A maioria das cidades em países como Paraguai, Uruguai, Chile, Nicarágua, El Salvador, México e República Dominicana pratica o orçamento com a participação da sociedade civil (UN-Habitat, 2017, p. 23).

Em 2013, embora não se tenha números precisos, já existiam entre 618 e 1.130 orçamentos com liberdade para participação da sociedade na América Latina, e no mundo já se contava com uma quantidade que varia entre 1.269 e 2.778 institucionalidades democráticas como essa (SINTOMER et al., 2013, p. 11). Portanto, a elaboração do orçamento com ênfase na participação da sociedade está presente em inúmeros países do mundo.

No Brasil, a aplicação da institucionalidade direta no orçamento também foi motivada a partir da experiência de Porto Alegre. Assim, no período de 1989 a 1996, além do destaque maior para a capital do Rio Grande do Sul, chamaram à atenção iniciativas dessa institucionalidade em municípios como São Paulo (SP), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). A partir de então, o exercício da democracia participativa no orçamento passou a se propagar para outros municípios no Brasil, chegando a atingir 194 cidades em 2004 (COSTA, 2010, p. 9).

De modo que, até 1997 existiam sete municípios brasileiros com população acima de 200 mil habitantes que se baseavam na experiência de Porto Alegre-RS para conduzir a preparação de seus orçamentos. O número de cidades nessa faixa de população que exercitavam essa mesma prática orçamentária alcançou as seguintes quantidades nos intervalos temporais de 1997 a 2000, 2001 a 2004 e 2009 a 2012, respectivamente: 21 (vinte e um), 51 (cinquenta e um) e 49 (quarenta e nove) (KINGESKI, 2014, p. 15).

Nesse contexto, a experiência da participação no orçamento municipal expandiu-se para o Plano Plurianual (PPA), tanto das cidades quanto de estados brasileiros. Quanto a sua aplicação no PPA, essa experiência passou a ser conhecida como Plano Plurianual Participativo (PPA-P) (SOARES, 2016, p. 4).

Todavia Bezerra (2016) e Spada (2012) sinalizam que após o começo dos anos 2000 tem diminuído o número de cidades brasileiras que utilizam a democracia participativa no orçamento. Nessas circunstâncias, Bezerra (2016) afirma que além da tendência de declínio na aplicação do OP, essa institucionalidade se firmou como uma política pública de municípios de médio e grande porte.

Com relação ao município de Palmas-TO, o orçamento participativo foi implantado nesse município em maio de 2005, e regulamentado por meio do Decreto nº 132/2007 que destaca como objetivo o compartilhamento das decisões sobre políticas públicas com a população desse município (BAZOLLI, 2012, p. 154-155).

Assim, a metodologia aplicada nessa institucionalidade participativa utilizada na cidade de Palmas-TO seguiu o modelo precursor praticado em Porto Alegre-RS, com organizações de plenárias públicas para a participação popular e, também, estruturas representativas na forma de delegados e conselheiros eleitos pelas pessoas da comunidade para representá-las em etapas nas quais aconteciam reuniões deliberativas entre lideranças (BAZOLLI, 2012, p. 155).

Ainda, segundo Bazolli (2012), o orçamento participativo de Palmas-TO ocorreu em todas as fases do planejamento orçamentário, incluindo a participação da sociedade civil na elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Contudo, não há estudos acadêmicos que tratam especificamente sobre o planejamento com abertura para a participação da sociedade civil na cidade de Palmas-TO no período demarcado para esta investigação, que vai de 2013 a 2019. De modo que, com base nessa conjuntura de informação escassa a respeito desse aspecto relevante para a sociedade, propõe-se o estudo sobre o planejamento orçamentário desse município e a verificação se esse processo se enquadrou dentro de uma institucionalidade democrática participativa.

Então, tendo em vista a dimensão alcançada pelo modelo que inclui a participação popular na preparação do orçamento e do planejamento das cidades, a necessidade de se ter conhecimento aprofundado desse processo em universos ainda não pesquisados e, ainda, diante da visão dos benefícios que esse tipo de democracia participativa pode oferecer para a sociedade, originou-se a pergunta deste estudo, qual seja: a sociedade civil do município de Palmas, capital do Estado do Tocantins, participou, em conjunto com o governo dessa municipalidade, da elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), no período de 2013 a 2019?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Analisar qual a contribuição da Sociedade Civil na elaboração dos PPAs do Governo Municipal de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019.

1.1.2 Objetivos específicos

- Verificar quais atores participaram da elaboração do planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, durante os anos de 2013 a 2019;
- Investigar se a Sociedade Civil tomou parte nesse processo de elaboração de políticas públicas por meio da democracia direta;
- Analisar os passos seguidos na formulação desse planejamento até sua aprovação na Câmara Municipal, dentro do recorte temporal demarcado para esta investigação;
- Identificar o nível de influência da sociedade civil nesse processo.

1.2 Justificativa

Com a intenção de se verificar a existência de pesquisas com problemáticas aproximadas àquela deste estudo no contexto internacional, localizou-se, por meio da busca

nos sites ProQuest Dissertações e Teses (PQDT) e Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)/Ministério da Educação (MEC), muitas investigações que envolvem a questão da participação da sociedade civil no planejamento e orçamento das cidades. Em meio a esses estudos encontrados no sítio do PQDT na Internet, podem ser destacados: Reaven (2009) que em pesquisa sobre Nova York indica que essa cidade, entre 1945 e 1975, experimentou um processo de planejamento com a colaboração da sociedade civil, oportunidade em que, segundo esse autor, surgiram boas parcerias com a população; Custer (2013) que estudou a relação entre o orçamento com abertura para a população e a diminuição da corrupção; Ortega Nieto (2014) que em investigação sobre a participação política de moradores de favelas do Rio de Janeiro, afirma que as pessoas dessas comunidades são vítimas inevitáveis do clientelismo e de líderes políticos; e Zias-Roe (2018) em estudo sobre a participação de populações vulneráveis inferiu que essas pessoas, inspiradas em suas necessidades, podem contribuir com a descoberta de problemas e de soluções para questões que envolvem a sociedade.

Ainda tendo como referência o cenário mundial, realizou-se uma pesquisa no Portal de Periódicos CAPES/MEC utilizando os termos chaves deste estudo em Língua Inglesa. Entre as centenas de estudos encontrados nessa busca, vários desses trabalhos foram selecionados a partir do critério de aproximação que tinham com o assunto desta pesquisa e, posteriormente, foram consultados. De modo que, diversos deles servem como referência para a compreensão do tema desta investigação.

Nesse âmbito, Ganuza, Nez e Morales (2014) caracterizam as experiências com a institucionalidade participativa no orçamento em Cordova, na Espanha, e no 20º Distrito de Paris como positivas, apesar da existência de conflitos nesses processos. Por sua vez, Canel (2001) argumenta que Montevideo alcançou bons resultados com essa prática democrática. Wu e Wang (2011), em estudo de caso, encontraram informações que indicam progresso na participação da comunidade no planejamento e orçamento da cidade de Wuxi, na China. Contudo esses dois pesquisadores afirmam que o processo participativo em Wuxi não avançou em termos de racionalidade legal. Em seus estudos sobre democracia participativa no processo orçamentário de Lisboa, em Portugal, Allegretti e Antunes (2014) destacam que essa prática nesse município serviu de referência para outras cidades da Europa.

Já na conjuntura brasileira, constatou-se, com base em informações do Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES e do site da Biblioteca Eletrônica Científica Online (SciELO), a existência de dezenas de pesquisas que envolvem, especificamente, diversos aspectos da participação da sociedade civil no orçamento das cidades, entre centenas de trabalhos com assuntos relacionados à participação aplicada em outros contextos.

Várias dessas investigações aplicadas à verificação da participação no planejamento orçamentário na esfera municipal apontam para um aumento da influência da participação democrática direta nas decisões sobre políticas públicas (PASE, 2001; GUIMARAES, 2015; VELOSO NETO, 2016), já outras pesquisas trazem resultados que indicam pouco impacto da população sobre o planejamento e orçamento das cidades (AMARAL, S., 2003; LINDNER, 2005; STEIN, 2007; SILVA, 2014 e CARNEIRO, 2015).

Ademais, realizou-se uma investigação bibliográfica no site do SciELO, com informações do período de 1996 a 2018, sobre artigos publicados em revistas científicas no Brasil, com os termos chaves que compreendem ao assunto deste estudo. Também, essa busca enriqueceu este estudo com referências e reforçou a necessidade de sua existência.

Nesse universo, Abers (2003) em pesquisa sobre políticas participativas assevera que a legitimidade da autoridade pode ser construída nas situações em que os atores do Estado e também os participantes da sociedade civil percebem que as decisões políticas podem beneficiá-los. Cavalcante e Júnior (2002) destaca que mesmo quando se tem a compreensão dos objetivos de um processo participativo, a soma dos esforços entre as ações das esferas do poder público e da sociedade civil nem sempre acontece. Para Jacobi (2001) há a necessidade de se compreender as incertezas presentes nos processos sociais participativos e suas acomodações possíveis, sobretudo utilizando como base uma análise qualitativa das experiências dos atores desse processo. Já Lavallo (2011) assinala que a avaliação sistemática dos efeitos das configurações institucionais participativas tem recebido pouca atenção da literatura nacional.

Diante da exposição baseada na pesquisa bibliográfica, pode-se depreender que o campo da investigação científica na área do exercício da democracia participativa no planejamento e orçamento das cidades é bastante fértil e deve ser aprofundado, no sentido de se compreender outras nuances dessa institucionalidade democrática, além da possibilidade de se produzir novos referenciais para sua criação, implementação e avaliação.

Outrossim, a necessidade de se ter a participação efetiva de setores da sociedade não ligados diretamente aos poderes públicos nos encaminhamentos e decisões sobre políticas públicas é imprescindível, visto que os beneficiários dessas políticas, de acordo com a Constituição Federal do Brasil, Art. 182, deve ser a população onde essas ações são aplicadas. Já o Art. 29, inciso XII, da Carta Magna prescreve a cooperação de associações representativas no planejamento municipal (BRASIL, 1988).

Dessa forma, aqueles que por lei serão os reais beneficiários das políticas públicas têm o direito e o dever de participarem da elaboração do planejamento público municipal. Pois sem a participação da sociedade civil nesse processo pode-se comprometer, no mínimo, o atendimento de parte das demandas que são carências próprias da população em um determinado contexto.

Esta pesquisa nasceu, então, da preocupação com a criação e com as demais fases porque passam as políticas públicas, mais detidamente com o envolvimento direto, nessa dinâmica, dos atores para os quais essas políticas são produzidas. De maneira que, essa democracia participativa que cidades como Porto Alegre-RS, Belo Horizonte-MG, São Paulo-SP e inúmeros outros municípios do Brasil e do mundo desenvolveram e chegaram a implantar o chamado OP, instigou e motivou o surgimento deste trabalho, visto que se vislumbra o exercício da democracia direta como possibilidade de novas configurações e conhecimentos para se produzir políticas públicas com mais equidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse sentido, Serafim e Moroni (2009, p. 14, Org.) destaca que

A articulação entre os mecanismos de democracia participativa e direta e a democracia representativa é um tema fundamental a ser aprofundado. Como afirmado acima, a democracia participativa e direta pretende transcender a institucionalidade do Estado, entretanto deve passar pela transformação dele, por um novo desenho da democracia representativa, das normas e regras produzidas e das políticas públicas concretas. Como estes mecanismos podem tensionar e contribuir para estabelecer uma nova dinâmica para a tomada de decisões e a própria gestão de políticas e serviços públicos que transcenda espaços e temas específicos, e introduza a lógica da equidade para além da eficiência em todo o funcionamento do aparato estatal, incluindo arenas da democracia representativa?

Logo, as institucionalidades democráticas são instrumentos que podem permitir efetivamente a participação da sociedade civil em decisões que envolvam políticas públicas. A eficácia dessa participação pode ser uma garantia de que a aplicação de recursos públicos seja feita de forma que trate com prioridade o direito coletivo, contudo deve haver um padrão de eficiência que conduza ao máximo o aproveitamento desses recursos, com obediência estrita à ética. Embora o relacionamento entre democracia representativa e democracia direta possa criar um ambiente de disputas políticas acirradas, os arranjos resultantes desse processo podem sugerir políticas públicas que contribuam para melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Quando se trata da previsão legal, a participação popular no planejamento e orçamento público surgiu oficialmente como uma exigência para os municípios através da Lei Complementar 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000, que estabelece

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

...

(BRASIL, 2000, p. 17)

Além do que, essa exigência da abertura dos governos municipais para o exercício da democracia direta no planejamento e orçamento público, foi reiterada por meio da Lei Ordinária 10.257, de 10 de julho de 2001 que reza:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

...

III – planejamento municipal, em especial:

...

f) gestão orçamentária participativa;

... (BRASIL, 2001, p. 3).

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do Art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001, p. 13).

Assim, a Lei 101/2000 com o objetivo de garantir a transparência da gestão fiscal dos municípios, utilizou como um dos meios para alcançá-lo a imposição do direito de participação da sociedade civil na construção do planejamento e orçamento. Por seu turno, a Lei 10.257/2001 regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil que estabelecem as diretrizes gerais para as políticas públicas das cidades. Especificamente, essa Lei, através do seu Art. 44, obriga os municípios a abrirem espaços para a participação democrática direta no planejamento e feitura de seus orçamentos, como condição para aprovação dos mesmos nas suas respectivas Câmaras Municipais.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Palmas-TO determina:

Art. 88 - O Município deverá organizar a sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um planejamento permanente, atendendo os objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento.

...

§ 3º - Será assegurada pela participação em órgão componente do Sistema de Planejamento, a cooperação de associações representativas, legalmente organizadas, com o planejamento municipal (PALMAS-TO, 1990, p. 28-29).

Destarte, a obediência aos preceitos legais supracitados pode ser um dos motivos que impulsionou muitos gestores dos municípios brasileiros na direção da aplicação da institucionalidade democrática na elaboração do planejamento orçamentário. Além de que, a participação da sociedade civil no processo de decisões sobre políticas públicas pode garantir mais legitimidade ao exercício do poder político (FUNG, 2006, p. 70), ao mesmo tempo em que age no sentido de distribuir os bens públicos com mais equidade (FUNG, *op. cit.* e AVRITZER, 2003, p. 19).

Portanto, em Palmas-TO, uma capital jovem e que teve sua implantação planejada, precisa-se verificar como a sociedade civil tem participado do planejamento do governo

municipal. Pois, acredita-se que o exercício concreto da democracia com equidade pode, em grande parte, depender da força ativa da sociedade civil nas deliberações sobre políticas públicas.

De modo que, este estudo foi estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira abre espaço para as seguintes reflexões: as relações de complementariedade entre o PPA, a LDO e a LOA; aborda de forma sucinta o conceito de esfera pública e sociedade civil; faz um breve levantamento bibliográfico sobre o percurso do planejamento orçamentário no Brasil, destacando, sobretudo, o surgimento do PPA e sua evolução ao longo do tempo; os aspectos legais desse planejamento, inclusive a exigência, por parte de leis federais, da prática da institucionalidade participativa nesse processo e, ainda, nessa divisão do trabalho aponta-se o caminho teórico seguido na pesquisa que, além de outras referências relevantes, tem como destaque a indicação da aplicação do modelo teórico *Cubo da Democracia* de Fung (2006).

Por seu turno, a parte seguinte deste estudo aborda a metodologia utilizada, que consiste no tipo descritivo com maior concentração da abordagem qualitativa. Também, esta investigação constitui-se em um estudo de caso, com o uso dos métodos procedimentais da pesquisa documental, bibliográfica, entrevista semiestruturada e triangulação de dados.

Já a terceira seção deste trabalho traz a descrição, a análise e a interpretação do objeto desta pesquisa por meio da categorização e sistematização dos dados coletados sobre a participação da sociedade civil nos planejamentos do Governo Municipal de Palmas-TO, dentro do período definido para esta investigação. De forma que, desenvolveu-se nessa parte do estudo a verificação do nível de atuação da sociedade civil nesse planejamento, com amparo do suporte teórico e metodológico que se ajustou a esta pesquisa.

De maneira que, na seção a seguir far-se-á um percurso pela abordagem teórica que servirá como base no aprofundamento do estudo do objeto desta pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Planejamento e orçamento público

O Planejamento e o Orçamento público são dois processos indissociáveis, visto que compreendem partes de um projeto maior, cuja aplicação vai desde a identificação de problemas até a escolha e a implementação de soluções na forma de políticas públicas, com vistas a atender as necessidades da vida em sociedade. De forma que, esses processos de planejamento e orçamento público são compostos pelas seguintes peças, na forma de leis, que se complementam: o PPA, com vigência de quatro anos, a LDO, com vigência de um ano e a LOA, também com vigência de um ano.

Seguindo esse raciocínio, Garcia (2000) e De Toni (2002) esclarecem que a LDO, tem a função de intermediar a ligação entre os planos estabelecidos no PPA e na LOA. De fato, é na fase do orçamento, ou seja, durante a elaboração da LOA, que é oferecida a garantia, em termos econômicos, da execução das ações previstas nesses planos.

Ainda nessa mesma linha de pensamento Garcia (2000) e Amaral (2015) pontuam que o PPA é preparado no primeiro ano do mandato de um governo eleito e constitui um mecanismo de planejamento antecipado das ações que serão orçadas como políticas públicas a serem aplicadas em um quadriênio. Para Amaral (2015), o PPA é o planejamento macro que orienta tanto a elaboração da LDO quanto da LOA. Por sua vez, Garcia (2000) alerta para a disposição contida no Art. 176 § 1º da Constituição Federal que proíbe a execução de qualquer investimento que ultrapasse um exercício financeiro sem que este esteja incluso no PPA ou em lei que permita essa inserção. Caso o administrador público não cumpra essa disposição, o mesmo estará cometendo crime de responsabilidade.

Por conseguinte, quando se altera qualquer das peças do planejamento orçamentário, as outras também devem sofrer modificações, uma vez que elas são interdependentes, ou seja, trabalham juntas com o fim de tornar políticas públicas em realidade viável e concreta. De modo que, os orçamentos anuais devem ser orientados para atingir os objetivos previstos nos seus respectivos PPAs, contando para tal com a indicação das prioridades e as devidas adequações econômico-financeiras prescritas por meio da LDO. Por fim, define-se, através da LOA, as ações públicas a serem executadas no período de um ano, com seus respectivos valores orçados.

Com base nesse pressuposto, este estudo aborda a participação da sociedade civil no processo de planejamento plurianual, considerando essa como a etapa macro do planejamento das políticas públicas, a qual se torna completa com a soma das contribuições da LDO e da LOA. Portanto, o processo de planejamento e orçamento público nos níveis federal, estadual e municipal visa à produção de ações públicas que possam garantir a solução dos problemas prementes da sociedade.

2.1.1 Esfera pública e sociedade civil

A esfera pública é um espaço, diferente do ambiente próprio do Estado, no qual as pessoas interagem diretamente umas com as outras. Nesse espaço os indivíduos discutem as decisões realizadas pelos representantes políticos, comentam as questões inerentes à vida em sociedade, além de apresentarem demandas a serem atendidas pelo Estado (AVRITZER, 2000; LÜCHMANN, 2002).

Já o conceito de sociedade civil que foi discutido e idealizado de formas e abrangências diferentes por grandes teóricos como Hegel, Marx e Gramsci até alcançar a atual composição, surgiu da dicotomia entre sociedade civil e Estado, ou seja, teoricamente o primeiro termo compreende um espaço não pertencente àquele delimitado para o segundo e vice-versa (BOBBIO, 1982). Sendo o Estado entendido como o organismo político gestor e regulador da vida em sociedade.

Então, a compreensão do termo sociedade civil aponta para o fato de que este compreende as pessoas de uma comunidade que não exercem funções públicas como representantes do Estado em qualquer de seus níveis de composição. Assim, pode se destacar que a esfera pública é o ambiente onde a sociedade civil age cobrando do poder público soluções para problemas ou necessidades da coletividade.

2.1.2 Um pouco sobre a história do planejamento orçamentário no Brasil: o PPA do governo federal

Os primeiros sinais práticos do planejamento orçamentário público no Brasil surgiram em 1808, com a instituição do Erário Público e do Regime de Contabilidade. Esses acontecimentos surgiram como consequência da chegada de D. João VI ao Brasil que proporcionou a abertura dos portos (DAL BEM PIRES e MOTA, 2006, p. 20).

Desde essa época, o planejamento e o orçamento público têm agido sempre no sentido de assegurar a administração dos bens financeiros arrecadados da sociedade, sendo atribuição principal desse planejamento a devolução dessa arrecadação na forma de políticas que incluam bens e serviços colocados à disposição da comunidade. Esse papel do processo orçamentário tem mostrado sua relevância ao longo da história através de sua inclusão em todas as constituições federais e estaduais, e também nas leis orgânicas dos municípios (DAL BEM PIRES E MOTA, 2006, op. cit.).

De modo que, o percurso do planejamento orçamentário no Brasil alternou entre momentos em que a função de planejar ganhou protagonismo sobre as demais e em outros períodos nos quais perdeu espaço na construção de políticas públicas. Outra característica da evolução do planejamento foi o aprimoramento do seu formato, que culminou com a criação do PPA por meio da Constituição de 1988 (SOARES, 2016, p. 12).

A partir da década de 1930, o planejamento começou a ganhar certa ascensão na chamada Era Vargas, continuou a receber bastante atenção na preparação das políticas públicas durante o governo de Juscelino Kubitschek. Assim, a ação de planejamento público alcançou seu ápice em meados dos anos 1960, período do governo militar. Contudo, já no começo da década de 1970, o planejamento público no Brasil entrou em declínio (AMARAL, 2015, p. 236; SOARES, 2016, p. 13).

Com a saída do país da ditadura militar, em 1984, e a conseqüente redemocratização do Brasil que culminou com a Constituição de 1988, o planejamento governamental brasileiro ganhou formalidade e organização na sua elaboração. Foi desse processo que surgiu o PPA (AMARAL, 2015, p. 236; AVELINO e SANTOS, 2015, p. 207; SOARES, 2016, p. 13).

Sob a ótica de Rezende (2011, p. 185) o sistema de planejamento brasileiro enfrentou dois problemas sérios nos anos 1980, quais sejam: a segunda crise do petróleo (1979-1980) e as limitações econômicas do Estado para manter a quantidade de investimentos necessários para sustentar políticas públicas em andamento. Para esse autor, o aumento dos desequilíbrios externos e internos sobre a economia, combinado com a diminuição da influência do Poder Executivo em meio à abertura para um ambiente democrático, resultou na dificuldade de articulação das decisões governamentais.

Também pode-se destacar como uma característica histórica do planejamento governamental do Brasil a influência que a economia tem exercido sobre ele (SOARES, 2016,

p. 13). De forma que, ocorreram momentos em que o planejamento esteve mais direcionado para resolver problemas da economia, como aconteceu a partir dos anos 1930, também no período do Governo de Juscelino Kubitschek e durante o governo militar. Exemplos de atos que visam o desenvolvimento econômico nesse contexto são: a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934; do Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, nos anos 1950, no governo de Getúlio Vargas; o surgimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado em 1952; o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e os planos de governos adotados no período da ditadura militar (REZENDE, 2011, p. 177 – 181).

Na trilha histórica do planejamento orçamentário no Brasil, Garcia (2000) informa que em 1964, início do governo militar, foi criado o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). Essa ferramenta de planejamento tinha o objetivo de construir um plano para três anos com a devida estimativa de investimentos. Segundo esse autor, mais tarde o OPI serviria de base para a construção do PPA.

Entretanto, com a redemocratização proposta pela Constituição de 1988, o sistema de planejamento público passou a exigir mais participação do Poder Legislativo na sua elaboração, compatibilidade entre plano e orçamento, e sua obediência aos objetivos fundamentais da República, entre os quais além do desenvolvimento econômico também se destaca o combate aos problemas sociais. Além do mais, o texto constitucional fez a abertura para um planejamento democrático, com transparência na aplicação das políticas públicas e o controle estrito sobre os gastos com essas ações (BERCOVICI, 2015, p. 25).

Nesse ambiente, a pouca vontade política e/ou falta da dinâmica política adequada para planejar fica latente com o não cumprimento da prescrição constitucional para a criação de legislação sistemática do planejamento, como, por exemplo, o que prevê o Artigo 174, § 1º da Carta Magna, o qual prevê a criação de lei infraconstitucional para estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, e com a incorporação e compatibilização com os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Esse preceito constitucional ainda não foi cumprido de forma apropriada (BERCOVICI, 2015, p. 25; BRASIL, 1988, p. 66).

Ainda conforme o pensamento de Bercovici (2015, p. 25-26), na tentativa de cumprir a exigência constitucional contida no Artigo 174, § 1º o Congresso Nacional criou a Lei nº

10.180, de 06 de fevereiro de 2001, com o objetivo de instituir o Sistema Nacional de Planejamento. Contudo essa Lei somente reafirma as competências constitucionais da União de elaborar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, constantes nos Artigos (BRASIL, 1988) 21, IX; 23; 43; 48, II e IV e 165 da Constituição de 1988. De forma que esta lei prescinde de informações para a elaboração do orçamento e trata mais de questões que envolvem a administração financeira, a contabilidade, o orçamento e o controle interno do Poder Executivo Federal. Esse panorama leva Bercovici (2015, p. 26) a afirmar que a legislação que existe não supre a necessidade da instituição e funcionamento de um Sistema Nacional de Planejamento.

Sobre as dificuldades enfrentadas na implantação do planejamento nesta conjuntura, Bercovici (2015, p. 26) acrescenta como fatores que concorrem para isto, além da carência de vontade política ou a falta de dinâmica para tomada de decisões, a estrutura administrativa brasileira, prejudicada com a reforma administrativa dos anos 1990, e a limitação do planejamento ao orçamento.

Com relação à disposição da administração brasileira, Bercovici (2015, p. 26) explica que ela carece bastante de unificação e coesão. Pois conforme esse autor a falta de conexões internas da administração pública atrapalha o sucesso das políticas públicas. Já que os órgãos administrativos compõem-se por grupos políticos com interesses próprios, que lutam entre si pela hegemonia nas decisões. Diante desse ambiente, mesmo que se tenha a eficiência de técnicos e burocratas, dificilmente se conseguirá a eficácia e a efetividade das políticas econômicas e sociais do Estado, por falta da união das partes na execução do planejamento para se formar um todo planejado.

Essa situação da estrutura governamental se complicou ainda mais com a “Reforma do Estado” dos anos 1990, quando o Estado passou a ter ainda mais força de agente regulador da economia, e criou-se um ambiente propício para que o setor privado pudesse também prestar serviços públicos. A economia, desta forma, se adapta ao “Consenso de Washington”, instituindo o processo de privatização de empresas estatais (BERCOVICI, 2015, p. 27).

Como consequência da Reforma do Estado, surgiram dois campos diferentes para o Poder Público atuar: a administração pública como poder centralizador que cria e planeja as políticas públicas e os órgãos reguladores, as agências que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos, que passaram também a ser oferecidos pela iniciativa privada. Assim, o

Estado passou a agir quase que exclusivamente no controle do funcionamento do mercado (BERCOVICI, 2015, p. 28; BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 99).

Seguindo essa ótica, Bercovici (2015, p. 29) declara que política pública e serviço público não se separam, sob pena de perderem seus significados. Então, nesse caso, o Estado que age somente para assegurar a concorrência e as regras democráticas para o enfrentamento entre as forças de mercado, afasta-se do planejamento da maior parte das políticas públicas de natureza econômica e social.

Outro problema enfrentado pelo planejamento é a redução deste ao orçamento. Sobre esse assunto, Bercovici (2015, p. 32) alerta para o fato de que esse tipo de problema faz com que o planejamento perca seu principal destaque, o de indicar a direção para a atuação do Estado na solução dos problemas públicos.

Como uma tentativa de superar essa dificuldade que leva à confusão entre planejamento e orçamento, pode se utilizar a compreensão do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2017, p. 43). Para esse autor uma política pública passa por sete fases que vai desde a sua criação até a sua extinção, que são estas: identificação do problema, formulação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. De forma que, utilizando-se o prisma do ciclo de políticas públicas, compreende-se o planejamento como um recurso imprescindível de governança pública que deve ser realizado de maneira aprofundada e com um olhar para além do estabelecimento do controle entre receitas e despesas, abarcando todos os ciclos destas políticas.

Por seu turno, o orçamento é que deve conter o detalhamento sistematizado acrescido, principalmente, do valor das despesas para cada ação pública e sua respectiva contrapartida de receita. Fica para o processo planejamento a construção do plano bem estruturado para realização das políticas públicas de forma unificada e visando o desenvolvimento econômico e social.

Retomando o histórico do planejamento e orçamento no Brasil, em específico no marco em que se criou o PPA por meio da Constituição de 1988, ocorre-se a Garcia (2000, p. 14) para esclarecer que esse planejamento foi projetado como um OPI, de 1964, mais amplo. Na visão desse autor, o primeiro ciclo de planejamento de quatro anos, que vai de 1991 a 1995, não alcançou sucesso, sobretudo porque foi elaborado com improvisos, pois os tecnocratas projetaram o PPA sem o contato necessário com os responsáveis pela tomadas de

decisões. Também pode ter contribuído para esse insucesso, os problemas porque passou o Brasil nesse período, como o impeachment de um Presidente da República e a inflação alta que provocava o descontrole dos preços.

Já o segundo PPA, que abrange os anos de 1996 a 1999, é analisado por Garcia (2000) como sendo um planejamento defendido por um discurso com viés econômico audacioso, no entanto para esse autor esse PPA não alcança nada além do que as características de um plano econômico estruturado de médio prazo. Garcia (2000), também assegura que o segundo PPA padeceu da mesma falta de entrosamento entre cúpula decisória e os técnicos que transformam a vontade política em um plano estruturado de políticas públicas.

Em outubro de 1997 originou-se o grupo de trabalho integrado por técnicos do Ministério de Planejamento e Orçamento, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. O objetivo desse grupo de trabalho era confeccionar um projeto de lei para regulamentar o § 9º do Art. 165 da Constituição Federal, em um prazo de sessenta dias. Esse dispositivo constitucional prescreve o ordenamento do sistema de planejamento orçamentário brasileiro (DE TONI, 2002, p. 955-956; GARCIA, 2000, p. 18).

Assim, o grupo de trabalho integrado finalizou o projeto de lei em meados de dezembro de 1997, e o resultado foi apresentado, sobretudo, na forma de integração entre planejamento e programação orçamentária. De forma que, apresentou-se uma teoria que possibilitou uma melhor interligação entre os três instrumentos de planejamento orçamentário: o PPA, a LDO e LOA (GARCIA, 2000, p. 19).

De sorte que, entre as mudanças propostas para tornar o planejamento orçamentário integrado, Garcia (2000) destaca: a categoria Programa passou a ser a referência básica de organização do PPA e o índice chave que interliga esse plano com o orçamento; extinguiu-se as categorias subprograma, subprojeto e subatividade; a classificação funcional-programática passou a ser feita pelas três esferas do governo somente por nível de função e subfunção; a classificação funcional-programática, que está conectada com os programas, passou a ser definida em cada esfera de governo durante a preparação do respectivo PPA; os programas, a partir de então, passaram a existir em função da solução de problemas bem definidos, com

base em metas, custos e, ainda, indicadores para possibilitar o acompanhamento e avaliação do produto esperado; os programas começaram a ser compostos por ações e projetos e a criação da categoria Operações Especiais, que não trata de política pública diretamente, mas de resolver questões operacionais do plano como transferências e serviço da dívida.

O resultado dessa proposta do grupo de trabalho integrado para a reestruturação do planejamento orçamentário foi a edição do Decreto Presidencial nº 2.829/1988, que determina as normas para a construção e gestão do PPA e dos Orçamentos da União e duas portarias, uma do Ministério do Planejamento e Orçamento de nº 117, de 12/11/98, e a do Ministério de Orçamento e Gestão com numeração 42, de 14/04/99, que substituiu a portaria anterior e formalizou os conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2.829. As mudanças oficializadas através da edição dessas normas representam um marco para o planejamento e orçamento público brasileiro (GARCIA, 2000, p. 21). Esse decreto também serviu de modelo para a orientação das normas de planejamento e orçamento de estados e municípios.

Diante desse contexto de desafios criados com as modificações realizadas nas regras do sistema de planejamento orçamentário, Garcia (2000) ressalta que a elaboração do PPA 2000–2003, o terceiro PPA do governo federal, apesar de ter sido bastante complicada, retirou o planejamento da direção, quase que exclusivamente, da economia e criou um cenário onde passou a existir a possibilidade de se alcançar o nível de país organizado, e mais estruturado para guiar as políticas públicas de maneira estratégica.

De forma que, esse terceiro ciclo do PPA ganhou mais consistência com a aplicação das reformulações técnicas metodológicas propostas, a partir do ano de 1997, pelo grupo interministerial e de organizações que reúnem profissionais das áreas de planejamento e orçamento. Isso leva De Toni (2002) e Garcia (2000) a destacarem que houve significativo avanço no aprimoramento do processo de planejamento orçamentário do Brasil a partir desse período, sobretudo no que se refere à implementação da ideia de planejamento estratégico público.

Cavalcante (2007) mostra outro aspecto que se destaca no PPA 2000-2003 do Governo Federal, que é a adoção da administração gerencial no processo de planejamento orçamentário brasileiro. Desse modo, a tendência para avaliação passou a ser considerada de fundamental

importância para a consecução dos objetivos, ou seja, o foco da gestão voltou-se para desempenho ou resultados, tal como a iniciativa das empresas privadas.

Por seu turno, o quarto PPA, que compreende o período de 2004-2007, constitui o marco inicial do Plano Plurianual Participativo, divulgado por meio da sigla PPA-P. A partir de então, esse modelo de PPA que encampa a participação da sociedade civil foi instituído em muitos estados e municípios do Brasil (CAVALCANTE, 2007, p. 138; SOARES, 2016, p. 5).

Esse quarto PPA abarcou o programa de governo do então presidente eleito na época, Luiz Inácio Lula da Silva. A ideia transmitida por esse programa era escolher políticas públicas que harmonizassem desenvolvimento econômico com a justiça social. Desse contexto surgiu, então, a iniciativa de abrir espaço para acolher a contribuição da sociedade para a construção do PPA (CARDOSO JR e GIMENEZ, 2011, p. 355).

Na compreensão de Cavalcante (2007) a construção do PPA 2004-2007 se beneficiou da experiência do PPA anterior e com base nisso tratou de definir melhor o papel dos responsáveis por cada ação ou projeto contido no plano. Dessa maneira, esse planejamento continuou a utilizar e também a aperfeiçoar a técnica gerencial muito utilizada no PPA 2000-2003.

Seguindo essa tendência para a busca do melhor desempenho e resultado, Cavalcante (2007) relata que os principais objetivos do plano de gestão do PPA 2004-2007 foram: estabelecer uma gestão com foco em resultados; possibilitar uma gestão colegiada, participativa e ágil; utilizar processos de monitoramento e avaliação; incrementar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações produzidas e, por fim, proporcionar meios para tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Entretanto, Cardoso Jr e Gimenez (2011) pontuam que o plano 2004-2007 do governo federal destacou-se menos como um instrumento de planejamento abrangente e mais como uma forma de descrever os problemas do país dessa época. Nesse contexto, a pobreza e a desigualdade social receberam especial atenção como dificuldades a serem minimizadas ou superadas.

Por sua vez, o PPA 2008-2011 manteve o modelo que estruturou os dois planos anteriores. De forma que o método utilizado para definir os programas não foi modificado. Assim, a construção de cada programa no PPA continuou seguindo as etapas de

reconhecimento do problema, suas causas e o público-alvo, e a descrição do objetivo e das ações do programa que atacam as causas do problema (CAVALCANTE, 2007, p. 141).

Sob a ótica de Cardoso Jr. e Melo (2011) o planejamento proposto por esse quinto PPA trouxe boas propostas para o Brasil, pois segundo esses autores foram tomadas iniciativas setoriais no sentido de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações e, também, buscou-se diminuir a precedência e a primazia do orçamento sobre o planejamento.

No que se refere ao contexto da economia, Cardoso Jr e Gimenez (2011) esclarecem que o PPA 2008-2011 foi privilegiado em relação ao plano que o precedeu, uma vez que foi projetado em um período de retomada do crescimento econômico, seguido pelo aumento do nível de emprego e da renda. De modo que, esse PPA é apresentado como uma continuidade ampliada do plano anterior, dada a disponibilidade maior de recursos financeiros.

Por isso, o PPA 2008-2011, além de propor políticas públicas para incentivar o consumo, ele também agrega novos componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do país, como o crescimento dos investimentos em infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a implantação do novo modelo de desenvolvimento da educação por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a integração das políticas sociais (CARDOSO JR e GIMENEZ, 2011, p. 358).

Outro aspecto relevante sobre o PPA 2008-2011, destacado por Cardoso Jr e Gimenez (2011), é a manutenção, por esse plano, do modelo com abertura para participação da sociedade civil, incrementado pelo PPA 2004-2007, *pari passu* com uma tendência maior para a concentração no planejamento e na sua execução. De forma que, segundo esses autores, o PPA em tela buscou criar espaços de gestão participativa das políticas públicas por meio das contribuições recebidas de diversas organizações da sociedade civil.

Por seu lado, o PPA 2012-2015 exibiu modificações importantes na sua estrutura e linguagem, com intuito de representar melhor as escolhas e as políticas públicas e, também, de possibilitar o surgimento de condições que se ajustassem bem à gestão dos planos (SANTOS, VENTURA e NETO, 2015, p. 69).

No que se refere aos meios que o PPA do governo federal em análise utilizou para atingir os objetivos propostos em seus programas de políticas públicas, Santos, Ventura e

Neto (2015) relatam que esse plano exigiu, por meio de lei, o acompanhamento periódico da implementação dessas políticas por meio de monitoramento, avaliação e revisão. Além disso, esses autores afirmam que o PPA em tela não ofereceu informações práticas que ajudassem o gestor a aplicar as ações públicas propostas.

Ademais, esse PPA procurou inovar com a indicação para desburocratizar a relação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e órgãos executores, deslocando a ênfase para a aplicação das políticas públicas. Nesse cenário, a ideia era propiciar condições para que o administrador público pudesse implementar as políticas públicas sem os empecilhos criados por procedimentos desnecessários, ou seja, estimular o controle das ações com o mínimo de rotinas burocráticas (SANTOS, VENTURA e NETO, 2015, p. 77).

Na visão de Paulo (2013), outro ponto a ser destacado no PPA 2012-2015 faz referência aos programas, os quais foram adotados como unidade de gestão a partir do PPA 2000-2003, tenderam a não mais estruturar as ações do governo para resolver problemas ou para atender demandas; entretanto, esses programas passaram a buscar como objetivos a entrega de bens e serviços propostos pelas políticas públicas.

Ainda sob a ótica de Paulo (2013), o PPA 2012-2015 pegou a direção contrária em relação ao modelo gerencial, sobretudo no que se refere à responsabilização. Já que, de acordo com esse autor, não foi delineada nesse plano a definição de uma figura responsável para mobilizar esforços e insumos para garantir o alcance de metas. De modo que, esse PPA propôs a divisão de responsabilidades, sem, contudo, deixar claro quais seriam os atores que se envolveriam nesse processo. Para esse autor, a única responsabilidade que foi devidamente delimitada nesse plano foi a de prestar informações, incumbência do órgão responsável pelo objetivo.

Na avaliação de Santos, Ventura e Neto (2015) o modelo de gestão do PPA 2012-2015 buscou a aproximação com a atividade dos órgãos públicos, utilizando as estruturas em funcionamento e partindo da compreensão de que o alcance das metas advém de um processo complexo no qual interagem os diversos atores que conduzem as políticas públicas desde a origem até a consecução destas.

No que tange ao PPA 2016-2019, Soares (2016) aponta que esse plano procurou fortalecer as bases e orientações estratégicas do governo para o desenvolvimento nacional de longo prazo, dando continuidade às políticas públicas de longa e média duração implantadas

por meio dos planos anteriores. Nessa perspectiva, uma das ideias propostas por esse PPA foi a de orientar estratégias com o fim de fortalecer o legado das gestões anteriores nos campos econômico, social e político e, também, agir no sentido de melhorar incessantemente a qualidade do ensino no Brasil.

Com relação à metodologia utilizada na elaboração do PPA 2016-2019, esse plano seguiu basicamente a estrutura do PPA que o antecedeu, contudo esse novo plano procurou aperfeiçoar a dimensão estratégica do anterior. De forma que, os eixos e as diretrizes estratégicas receberam destaques, principalmente por conduzirem a elaboração dos programas temáticos, enfatizando o emprego da transversalidade na construção das políticas públicas (SOARES, 2016, p. 51).

O plano 2016-2019, na leitura de Soares (2016), continua com o incentivo à participação da sociedade civil no planejamento das ações públicas. Então esse PPA buscou aprimorar o diálogo entre o governo e a sociedade e suas organizações representativas, na tentativa de ampliar o escopo consultivo à população. Para alcançar esse objetivo, reforçou-se nesse plano a interligação entre os conselhos representativos da comunidade e o uso da tecnologia de acesso virtual.

Já, especificamente, no campo dos programas temáticos ambientais, Moura (2016) assevera que no PPA 2016-2019 quatro áreas são contempladas, quais sejam: recursos hídricos, conservação e uso sustentável da biodiversidade; mudança do clima e qualidade ambiental. Na concepção dessa autora, nesse contexto houve além da busca do objetivo da sustentabilidade ambiental, uma preocupação especial com o desenvolvimento de políticas públicas que garantissem o abastecimento de água à população. Isso motivou a integração entre diversos ministérios como o do Meio Ambiente, o das Minas e Energia e o da Integração Nacional.

2.1.3 Um pouco sobre a história do planejamento orçamentário no Brasil: o PPA dos estados

Sobre as relações de influência entre os PPAs nacionais e estaduais, Carneiro (2015) e Soares (2016) destacam que as transformações que têm ocorrido na construção dos planos plurianuais a nível federal ao longo da história em termos de estrutura, conceitos e inovações metodológicas têm servido de guia e inspiração para esse tipo de planejamento na conjuntura

dos estados. Isso vem acontecendo na forma de compartilhamento de informações entre os entes federados.

De sorte que os governos estaduais iniciaram a experiência de elaboração sistemática de PPAs ainda na década de 1990. Assim, como a tendência das constituições estaduais é seguir o modelo da constituição federal, essas constituições subnacionais adotaram o disposto no Artigo 165 da Carta Magna, que articula o sistema de planejamento (CARNEIRO, 2015, p. 22). De acordo com esse autor, os estados de Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Ceará elaboraram seus primeiros PPAs para o período de 1992 a 1995. Ainda, Carneiro (2015) assegura que os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul começaram a praticar a sistemática do PPA na década de 2000.

Sobre a adoção de planejamento de longo prazo pelos estados, Carneiro (2015) chama à atenção para o fato de que, dos citados, apenas Minas Gerais possui esse tipo de plano com grau mais alto de institucionalização. Os outros estados apresentam nível de médio a baixo dessa modalidade de planejamento, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Estados pesquisados com planejamento de longo prazo, por tipo, ano de adoção e grau de institucionalização

Estado	Tipo	Início de Adoção	Institucionalização
Bahia	Global	2000	Média
Espírito Santo	Global	2005	Baixa a Média
Mato Grosso do Sul	Global e regional	1999	Média
Minas Gerais	Global	1995	Alta
Rio de Janeiro	Global	2007	Baixa
Rio Grande do Norte	Regional	2000	Média
Rio Grande do Sul	Global	1995	Média
São Paulo	Setorial	Sem informação	Baixa

Fonte: Carneiro (2015, p. 28)

Com relação à integração entre os planos de longo prazo e o PPA desses estados, Carneiro (2015) informa que isso tem ocorrido de forma variada nesses entes federados. Sobre esse aspecto, o referido autor cita como características dos estados: Bahia, onde a introdução do planejamento de longo prazo ocorreu no início dos anos 2000, passou a utilizar

esse modo de planejar para orientar a preparação dos PPAs; São Paulo, que tem utilizado planejamento de longo prazo nos setores de transporte, meio ambiente e energia para contribuir com a elaboração dos PPAs, contribuição essa feita opcionalmente pelo órgão responsável pela execução da atividade; Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro têm tentado, com a ajuda de contratação de consultoria especializada, articular o PPA com o planejamento para um período mais longo e Rio Grande do Norte, cuja agregação entre o PPA e os planos para mais de quatro anos tem recebido pouco destaque.

Para Carneiro (2015), diferente do que tem acontecido na trajetória do planejamento de longo prazo, os PPAs dos estados se interligam com os planos ou ações de governo expostos em campanhas eleitorais. Carneiro (2015) também destaca que a aproximação entre esses dois planos se justifica, até certo ponto, por ambos serem de quatro anos de duração e porque há três anos de sobreposição temporal entre eles.

Destarte, para evidenciar a ligação entre as promessas ou planos expostos durante o pleito eleitoral e os PPAs subnacionais, Carneiro (2015) elaborou o quadro a seguir, com base em pesquisa realizada sobre o planejamento plurianual 2012-2015 de dez estados brasileiros.

Quadro 2 - Relação entre propostas de campanha e PPA 2012-2015 e existência de plano de governo paralelo ao PPA 2012-2015 nos estados pesquisados.

Estado	Relação entre propostas de campanha e PPA	Tipo de plano de governo paralelo ao PPA
Bahia	Parcial/indireta	Inexistente
Ceará	Parcial/indireta	Formal
Espírito Santo	Estreita	Formal
Mato Grosso do Sul	Difusa	Inexistente
Minas Gerais	Estreita	Informal
Paraná	Estreita	Informal
Rio de Janeiro	Difusa	Informal
Rio Grande do Norte	Parcial	Inexistente
Rio Grande do Sul	Parcial/Indireta	Inexistente
São Paulo	Parcial	Informal

Fonte: Carneiro (2015, p. 33)

Do exposto no quadro anterior, pode-se destacar que em todos os dez estados pesquisados ocorreu algum tipo de interligação entre o PPA 2012-2015 e as promessas de

campanhas dos gestores eleitos. De modo que, 50% desses estados exerceram essa relação de maneira mais direta, enquanto a outra metade o praticou parcial ou indiretamente. Isso mostra uma tendência para o aproveitamento das políticas públicas projetadas pelos então ainda candidatos e suas equipes, que no caso de alcançarem resultado positivo nas eleições, tratam de incluir essas políticas no PPA, tão logo tenham a oportunidade.

No que se refere à existência formal de outros planos concomitantes ao PPA, o quadro anterior proposto por Carneiro (2015), atrai a atenção para o fato de que, dos dez estados estudados, somente Ceará e Espírito Santo se enquadram nessa situação. Diante dessa informação, fica evidente a relevância dada ao PPA como modelo de planejamento no Brasil, visto que oito, de dez estados brasileiros pesquisados, utilizaram formalmente só esse tipo de plano no período de 2012 a 2015.

Entretanto, Soares (2016) faz uma crítica bastante pertinente a respeito dessa articulação entre planos de campanhas eleitorais e PPAs, pois para essa autora, nesse contexto, a aproximação entre as promessas de campanha e o planejamento estratégico pode ser contraditória, porque os planos de uma determinada gestão representam as características peculiares de um grupo que a compõe, e isso acarreta um sério risco de que esses planos sejam descontinuados em gestões seguintes. Assim, essa alta possibilidade de falta de continuidade de políticas públicas não combina com as estratégias de um PPA que, pontualmente, visa à manutenção e o incremento das ações públicas em execução e que têm auferido bons resultados.

Assim, é prudente que o PPA reflita não a visão da gestão de um governo, mas sim que carregue uma estratégia que o interligue com os planos de longo prazo, de modo que haja uma integração estrutural entre as políticas em desenvolvimento e a previsão de futuro dessas políticas e de outras que se fizerem necessárias.

Em relação ao surgimento da participação da sociedade civil no planejamento dos estados, Amaral (2015) esclarece que entre os motivos que contribuíram para que isso acontecesse destacam-se as experiências praticadas por estados e municípios anteriormente com o OP e a aproximação, motivada pelas administrações petistas, entre a sociedade civil e o governo, por meio de movimentos sociais. De maneira que, a utilização de mecanismos para possibilitar a participação da população no PPA em âmbito federal que começou no ciclo de

planejamento 2004-2007, estimulou, de maneira rápida, muitos estados a oferecerem essa mesma abertura democrática.

No sentido de procurar compreender como se deu a colaboração da sociedade civil na preparação do PPA nos estados, utiliza-se, na sequência, o quadro produzido por Carneiro (2015, p. 54), que oferece esclarecimentos de como sucedeu esse processo no lapso temporal de quatro anos em nove estados brasileiros.

Quadro 3 - Canais de interlocução com a sociedade e natureza da participação no processo de elaboração do PPA 2012-2015 nos estados pesquisados

Estado	Canal de participação	Natureza da participação
Bahia	Encontro/plenária	Informativa/consultiva
Ceará	Oficina/fórum	Informativa/consultiva
Espírito Santo	Audiência pública/portal	Consultiva
Mato Grosso do Sul	Conselho	Consultiva
Minas Gerais	Fórum	Consultiva
Rio de Janeiro	Conselho/conferência	Informativa
Rio Grande do Norte	Conselho/conferência	Consultiva
Rio Grande do Sul	Vários	Consultiva/deliberativa
São Paulo	Portal	Informativa/consultiva

Fonte: Carneiro (2015, p. 54)

Das informações sintetizadas no quadro 3 é possível detectar que na elaboração do PPPA de 2012 a 2015, oito estados do Brasil permitiram que a participação da sociedade civil nesse processo alcançasse o nível consultivo. Nesse meio se destaca o estado do Rio Grande do Sul, que foi além, e concedeu o direito à população de deliberar sobre políticas públicas a serem incluídas no PPA. Esse avanço da participação do Rio Grande do Sul em relação aos outros estados pode ser explicado pelo protagonismo que esse estado e sua capital têm desempenhado nessa questão ao longo da história. Entretanto, dos nove estados constantes no quadro 3, o Rio de Janeiro ofereceu condições para que a sociedade participasse desse processo de planejamento apenas para obter informações.

Já com relação aos meios de integração da população na produção do PPA no contexto desses nove estados, constata-se que oito deles utilizaram, de 2012 a 2015, diferentes maneiras para receber a contribuição presencial da sociedade, sendo que cinco destes

praticaram, simultaneamente, mais de um desses meios. Por seu turno, o estado de São Paulo permitiu a participação da comunidade nesse processo somente por meio eletrônico. Assim, embora os nove estados em tela tenham utilizados canais para possibilitar a participação da sociedade nesse processo de planejamento para quatro anos, sete dessas unidades da federação não conseguiram ultrapassar o nível de consulta ou de informação junto à sociedade civil.

Ainda sobre esse contexto de inclusão da população na construção do PPA dos estados, Carneiro (2015) ressalta que a Bahia vem progredindo no sentido de criar as condições para facilitar a interlocução do poder público estadual com a sociedade. De modo que, esse autor assegura que o estado da Bahia incorporou a participação da sociedade civil na atividade de preparação do PPA 2012-2015 por meio do chamado PPA Participativo (PPA-P).

2.1.4 Um breve histórico do PPA do Estado do Tocantins

A primeira experiência do Estado do Tocantins com o PPA foi através do ciclo 1996-1999, criado por meio da Lei nº 800, de 15 de dezembro de 1995 (QUEIROZ, 2015, p. 41). Para esse autor, esse plano abordou os investimentos públicos e privados com base na configuração dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, e, também, levando em consideração os projetos estruturantes. De modo que, os objetivos estratégicos destacados nesse PPA foram os seguintes: crescimento econômico sustentado; infraestrutura econômica; descentralização do desenvolvimento; desenvolvimento social; fortalecimento da cidadania nas áreas de habitação, saúde e educação e sustentabilidade ambiental.

Já o segundo PPA do Estado do Tocantins, que foi instituído pela Lei nº 1.118, de 16 de dezembro de 1999, para ser aplicado no período de 2000 a 2003, trouxe o planejamento de cinco ações estratégicas, quais sejam: consolidar a infraestrutura de transporte e energia; promover o desenvolvimento sustentado do Tocantins, priorizando o crescimento do produto agropecuário, agroindustrial e ecoturístico; promover a modernização da administração pública, dando ênfase no equilíbrio das finanças estaduais; diminuir as desigualdades sociais e combater a pobreza e assegurar o direito dos tocantinenses ao pleno exercício da cidadania (QUEIROZ, 2015, p. 41).

Quanto ao PPA seguinte, que abarca o período de 2004 a 2007, formalizado através da Lei nº 1.430, de 16 de dezembro de 2003, Queiroz (2015) salienta que esse plano inovou com a realização de dezesseis encontros regionais para sua preparação. Esses encontros foram realizados no ano de 2003, nos seguintes municípios de diversas regiões do Estado do

Tocantins: Araguaatins, Tocantinópolis, Augustinópolis, Xambioá, Araguaína, Goiatins, Colinas do Tocantins, Guaraí, Pedro Afonso, Paraíso do Tocantins, Novo Acordo, Palmas, Gurupi, Dianópolis, Taguatinga e Natividade.

Desses encontros para construção do terceiro PPA tocantinense participaram técnicos dos órgãos da administração estadual, os quais procuraram discorrer sobre as dificuldades enfrentadas pela sociedade, descobrir as causas desses problemas e, conseqüentemente, produzir informações para a construção desse plano de quatro anos (QUEIROZ, 2015, p. 42).

Destarte, é possível vislumbrar que a partir de seu terceiro ciclo, o PPA do Estado do Tocantins passou a ter abertura para encontros regionais, o que possibilitou, de certa forma, a participação da sociedade civil como ouvinte, para contribuir com informações que subsidiassem a elaboração desse plano. Essa abertura para a participação social seguiu a sistemática de planejamento do governo federal denominada de PPA-P, iniciada nesse nível governamental, de acordo com Soares (2016) e Cavalcante (2007), no PPA 2004-2007, conforme já informado na seção 2.1.2.

Vale, também, por em evidência que os macro-objetivos do PPA do Estado do Tocantins em análise foram os a seguir: aumento da produção com desenvolvimento sustentável; complementação da infraestrutura viária, energética e de comunicações; alta qualidade nos serviços públicos e equilíbrio fiscal; inclusão social e elevação da qualidade de vida dos tocantinenses; segurança e cidadania aos tocantinenses (QUEIROZ, 2015, p. 43).

Quando se trata do PPA 2008-2011, instituído por meio da Lei nº 1.860, de 06 de dezembro de 2007, Queiroz (2015) assevera que esse plano seguiu uma estrutura parecida com a do anterior no que se refere à sistemática de realização de encontros regionais. Entretanto, nesse PPA, realizaram-se quatorze encontros regionais, dois a menos se comparado com o plano 2004-2007. Essas reuniões ocorreram nos municípios polos a seguir: Paraíso do Tocantins, Pedro Afonso, Guaraí, Colinas do Tocantins, Goiatins, Araguaína, Tocantinópolis, Araguaatins, Taguatinga, Dianópolis, Gurupi, Novo Acordo, Porto Nacional e Palmas.

Outro aspecto relevante do PPA em tela diz respeito ao fato dele fazer referência explícita aos princípios de eficiência, eficácia e efetividade na implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas que compõem as políticas públicas (QUEIROZ, 2015, p. 43). Nesse sentido, esse plano criou um sistema de monitoramento e

avaliação do plano plurianual pelo Poder Executivo, coordenado pela Secretaria do Planejamento. A essa secretaria coube a incumbência de definir as diretrizes e instruções necessárias para a ativação desse sistema (QUEIROZ, 2015, p. 43).

Queiroz (2015) também ressalta que esse PPA 2008-2011 apresentou como visão de futuro para a transformação do Tocantins em um Estado que sirva de referência em unir desenvolvimento com sustentabilidade e bem-estar para a população. Para tornar essa perspectiva de futuro em realidade foram traçadas estratégias de desenvolvimento a serem aplicadas nas ações públicas contidas nesse PPA. Essas estratégias foram as que seguem: integração dos órgãos e programas da administração pública estadual; fortalecimento das políticas econômicas sustentáveis; aproximação entre Estado e cidadão e profissionalização da gestão pública.

Ainda com relação a esse quarto PPA, cabe destacar seus macro-objetivos a serem atingidos por meio da aplicação do conjunto estratégico de políticas públicas desse plano. Esses grandes alvos são os que seguem: consolidar o Tocantins como um estado competitivo; consolidar esse estado como polo industrial; motivar o desenvolvimento social do Estado do Tocantins e ampliar e preservar a qualidade de vida dos cidadãos (QUEIROZ, 2015, p. 44).

Por sua vez, o PPA 2012-2015 foi organizado por meio do projeto do Governo do Estado caracterizado de Agenda Tocantins. Para realizar esse projeto a gestão estadual contratou a Organização Jaime Câmara, que de 19 de agosto de 2011 a 4 de outubro de 2011 gerenciou a realização de nove reuniões públicas em diferentes partes do Estado, quais sejam: Palmas, Guaraí, Gurupi, Araguaína, Dianópolis, Paraíso do Tocantins, Arraias, Colinas do Tocantins e Araguaína (QUEIROZ, 2015, p. 44). Colocando-se lado a lado a quantidade de encontros regionais praticados nesse quinto PPA e a do seu antecessor, observa-se que houve uma redução de 35% no número de reuniões.

Sobre a missão dessa agenda, Queiroz (2015) esclarece que era a de reunir dados da realidade do Estado informados pela sociedade durante as audiências públicas, como estratégia para a obtenção de contribuições para a produção do PPA. De forma que, esse processo de elaboração do PPA 2012-2015 contou com o trabalho de técnicos e secretários do governo estadual, professores da Fundação Universidade do Tocantins (Unitins) e jornalistas da Organização Jaime Câmara, além de receber a contribuição da população na modalidade de consulta.

Algumas inovações podem ser visualizadas nesse quinto PPA, que foi criado pela Lei nº 2.538, de 16/12/2011, e procurou seguir a mesma sistemática de elaboração do mesmo tipo de plano do governo federal do ciclo 2012-2015. Assim, essas novidades foram as seguintes: estruturação da atuação governamental por meio do diálogo da dimensão estratégica em eixos estruturantes, macrodesafios e mapa estratégico; as ações orçamentárias de todos os programas foram discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais; programas temáticos com cada ação orçamentária vinculada a uma iniciativa única, com exceção das ações padronizadas (QUEIROZ, 2015, p. 44-45).

Outra inovação adotada pelo PPA 2012-2015 do Estado do Tocantins foi o fato do programa temático expressar a orientação para as políticas públicas produzirem como resultados a disponibilização para a população de bens e serviços, ou seja, o planejamento passou a utilizar o modelo gerencial. Isso fez com que surgisse uma organização separada, dentro do PPA, para cuidar especificamente das ações destinadas à manutenção dos serviços próprios da estrutura governamental, o caracterizado programa de gestão, manutenção e serviços ao Estado (QUEIROZ, 2015, p. 45).

Quando se trata do PPA 2016-2019 do Estado do Tocantins, instituído pela Lei nº 3.051, de 21 de dezembro de 2015, não se encontrou estudos acadêmicos que abordassem esse plano, por isso buscou-se, por meio da pesquisa documental, destacar algumas das características que marcaram esse processo que, no decorrer deste estudo, ainda se encontrava em vigência.

De sorte que, esse sexto PPA foi elaborado de acordo com as diretrizes do plano de governo apresentado na época da campanha eleitoral do então candidato a governador Marcelo Miranda, que após eleito, por meio de sua equipe articulou o planejamento estratégico institucional entre os diversos órgãos de gestão do estado. De acordo com as informações documentais verificadas, a construção desse PPA considerou as políticas públicas já formalmente constituídas e os resultados da participação da sociedade nos encontros regionais, que foram oito (TOCANTINS, 2015, p. 7).

Assim, a estrutura do PPA 2016-2019 do Estado do Tocantins seguiu basicamente a estrutura do plano anterior e contemplou os seguintes eixos temáticos: saúde; educação e conhecimento; segurança pública, assistência social e direitos humanos; desenvolvimento

agrícola e meio ambiente; desenvolvimento regional, urbano, industrial e infraestrutura; e gestão pública (TOCANTINS, 2015, p. 1).

Outrossim, destacou-se nesse plano que ele representava a consolidação da perspectiva estratégica do Governo do Tocantins, com abertura para a participação de forma regionalizada e tendo como princípios norteadores: a participação, de maneira continuada e aplicada no planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas; visão compartilhada entre governo e sociedade na busca das soluções para os problemas sociais; territorialidade, como garantia de integração das diversas regiões que compõem o estado; convergência, com a função de unir forças; mobilização, para implantar uma cultura de planejamento de longo prazo, reunindo contribuição do governo, da sociedade e da iniciativa privada; e integração, bem semelhante ao princípio da territorialidade (TOCANTINS, 2015, p. 9).

No tocante à regionalização da participação, esse sexto PPA contou com oito encontros regionais que foram realizados com o objetivo de catalogar as prioridades de cada região para serem incluídas nesse planejamento para quatro anos. De modo que, estiveram presentes nessas reuniões líderes da sociedade civil organizada, representantes do poder público municipal e outras pessoas da sociedade civil. Assim, esses encontros foram efetivados nos municípios que seguem: Tocantinópolis, localizado na região conhecida como Bico do Papagaio; Xambioá, no norte do estado; Natividade, na região sudeste; Palmeirópolis, ao Sul; Pedro Afonso, na região nordeste; Colinas do Tocantins, no noroeste do estado; Aparecida do Rio Negro, pertencente à região central e ao Jalapão; e Lagoa da Confusão, município do centro-oeste do estado (TOCANTINS, 2015, p. 10).

Para efeito de verificação comparativa da regionalização como maneira de consultar a população sobre as necessidades de políticas públicas a serem incluídas nos PPAs do Estado do Tocantins, elaborou-se o quadro a seguir, mostrando a quantidade de encontros regionais ocorridos por PPA.

Quadro 4 – Quantidade de encontros regionais realizados por PPA do Estado do Tocantins, no período de 1996 a 2019.

Lista de PPAs realizados do Estado do Tocantins	PPA 1996-1999 1º Ciclo	PPA 2000-2003 2º Ciclo	PPA 2004-2007 3º Ciclo	PPA 2008-2011 4º Ciclo	PPA 2012-2015 5º Ciclo	PPA 2016-2019 6º Ciclo
Quantidade de encontros regionais	0	0	16	14	9	8

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Tocantins (2015)

Da observação do quadro 4, pode-se inferir que o uso da sistemática de regionalização do PPA iniciou-se no terceiro ciclo, e que o número de reuniões decresceu ao longo da construção dos planos seguintes. Não se encontrou explicações em documentos para essa diminuição da quantidade de encontros. Contudo essa redução pode ter significado menos oportunidade para que a sociedade civil participasse do processo de preparação desses planos.

Na seção seguinte será abordada a estrutura legal que dá suporte ao funcionamento do planejamento orçamentário no Brasil e, mais detalhadamente, no município de Palmas-TO, cidade que seguindo a tendência dos Estados, inclusive a do Estado do Tocantins, começou a implantar o PPA-P no seu planejamento em 2013, conforme detectado por esta investigação, assunto abordado a partir do quarto tópico deste trabalho. Desta forma, busca-se abrir caminho para a compreensão do PPA dentro de sua conjuntura e, conseqüentemente, ter uma visão mais abrangente e precisa do objeto deste estudo que é esse instrumento de planejamento.

2.1.5 Aspectos legais do planejamento orçamentário no Brasil

Parte-se da compreensão de que o planejamento orçamentário da República Federativa do Brasil compõe-se de três instrumentos prescritos pela Constituição Federal, Art. 165 e mantidos com a mesma redação nos textos das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, quais sejam: o PPA, a LDO e a LOA.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais (BRASIL, 1988, p. 56).

Quando se trata de informações sobre exercício financeiro, vigência e prazos para elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, a Carta Magna prevê a edição de lei Complementar Federal para suprir essa lacuna (BRASIL, 1988, p. 56). Assim, enquanto a lei federal não supre essa previsão da Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Palmas-TO o faz no seu âmbito de aplicação, em conformidade com o que prescreve o Art. 22 da lei 4.320/64 (BRASIL, 1964, p. 6).

O PPA constitui um instrumento legal de planejamento que determina as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal, de forma regionalizada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (PALMAS-TO, 1990, p. 44-45). Esse plano tem vigência de quatro anos e deve ser encaminhado pelo Poder Executivo Municipal para aprovação na Câmara Municipal até trinta de novembro antes do término do primeiro exercício financeiro de mandato, e devolvido para sanção até o final da sessão legislativa (PALMAS-TO, 1990, p. 60-61). Há, também, previsão em lei para revisão do PPA a cada ano, com prazo para encaminhamento à Câmara Municipal até quinze de novembro e devolução para sanção do chefe do executivo até o fechamento da sessão legislativa (PALMAS-TO, 1990, p. 61).

Desta forma, esta conformação do PPA permite que haja interligação entre o planejamento do governo que termina um mandato de quatro anos e outro que inicia uma gestão com essa mesma duração, visto que a vigência de cada ciclo desse plano está programada para coincidir com o término do primeiro ano de uma gestão. De acordo com Cardoso Jr e Garcia (2014, p. 35) esse tipo de configuração constitui um princípio norteador do PPA que o acompanha desde o ciclo 1996-1999, do governo federal.

Já a LDO, esta fixa as metas e prioridades da administração pública, que inclui as despesas de capital, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual; também tratará de alterações na legislação tributária, adequando desta maneira a parte de arrecadação ao planejamento (PALMAS-TO, 1990, p. 45). A LDO deve ser elaborada e encaminhada pelo poder executivo à Câmara Municipal até quinze de outubro antes do fim de cada exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (PALMAS-TO, 1990, p. 61). Portanto, de acordo com o texto legal cada LDO orienta a elaboração de uma LOA, já que ambas as leis têm vigência anual. De forma que a LDO tem como um dos seus principais objetivos definir, com base nas diretrizes, metas e objetivos contidos no PPA, quais são as políticas de governo prioritárias e indicar as fontes de receitas que custearão essas ações de governo. Esse planejamento estabelecido através da LDO constitui, então, orientação imprescindível a ser seguida na confecção da Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988, p. 56; PALMAS-TO, 1990, p. 45).

O terceiro instrumento de planejamento orçamentário da administração pública, a Lei Orçamentária Anual, fixa as despesas e suas respectivas receitas para as políticas públicas,

planejadas através do PPA e definidas como tendo primazia pela LDO, que serão implementadas pela administração (PALMAS-TO, 1990, p. 44-45). Essa lei tem vigência anual e deve ser encaminhada pelo poder executivo municipal à Câmara de Vereadores até trinta de novembro antes do final de cada exercício financeiro e devolvida para ser sancionada pelo poder executivo municipal até o término da sessão legislativa municipal (PALMAS-TO, 1990, p. 60-61).

Na visão de Cardoso Jr e Garcia (2014, p. 35), outro princípio norteador do PPA consiste na conexão entre planejamento e orçamento, ou seja, a ligação entre PPA, LDO e LOA. Assim, a interligação entre esses três instrumentos de planejamento orçamentário, prescrito desde a Constituição Federal de 1988, age no sentido de garantir a compatibilização desses mecanismos, de forma que as políticas públicas sejam colocadas em prática sob a ótica de um planejamento que reflita os aspectos da realidade com mais precisão.

Também merece destaque um terceiro princípio condutor do PPA, que trata do alinhamento desse planejamento plurianual com os planos governamentais. Esse princípio tem previsão legal no parágrafo 4º do Artigo 165 da Constituição Federal, que prescreve a vinculação entre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais com as ações públicas descritas PPA (SOARES, 2016, p. 35-36). Procura-se, com essa dinâmica, atribuir coerência na relação entre os diversos planos de políticas públicas, articulados com temporalidades, contextos e visões diferentes (SOARES, 2016, p. 35; MAIA e MELO, 2015, p. 143).

Dando continuidade ao entendimento do aparato legal que rodeia o planejamento orçamentário, destaca-se o papel da lei complementar federal 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplina o planejamento e orçamento das contas públicas nas esferas municipal, estadual e federal, sobretudo no que se refere ao equilíbrio fiscal, ou seja, a manutenção da paridade entre receitas e despesas e ao não descontrole financeiro ou o endividamento dos entes federados (BRASIL, 2000).

Por conseguinte, o planejamento plurianual público municipal, objeto de investigação desta pesquisa, tem duração legal de quatro anos, e a cada período de um ano, a partir da orientação da LDO, elabora-se a LOA, que recebe o detalhamento orçamentário das políticas públicas contidas no PPA programadas para serem executadas nesse período de um ano. Assim, o PPA cumpre seu papel com o auxílio da LDO e da LOA que se renovam após o término de cada exercício financeiro, ou seja, no início de cada ano.

Nessa conjuntura, faz-se relevante ressaltar que a própria lei que institui o PPA faz a previsão de que esse plano seja revisto. De modo que, a Lei nº 2.021, de 8 de janeiro de 2014, que instituiu o PPA 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Palmas-TO, preconizou no seu Art. 11 que o Poder Executivo poderia, por meio de projeto de lei, propor revisões desse plano. A Lei nº 2.374, de 19 de fevereiro de 2018, que incluiu no ordenamento jurídico o PPA 2018-2021, também seguiu essa mesma iniciativa de autorizar o executivo municipal a propor modificações no Plano Plurianual (PALMAS-TO, 2014; 2018).

Assim, a partir do conhecimento das normativas legais que regem o ciclo de planejamento público municipal é possível começar a visualizar o caminho para se chegar aos atores que participaram da construção do planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, um dos objetivos desta pesquisa, para que depois se possa alcançar os demais.

A seção a seguir tratará, notadamente, do suporte teórico que será utilizado para interpretar e analisar os dados coletados para este estudo.

2.2 Condução teórica desta pesquisa

Para a compreensão do processo participativo na elaboração do PPA, esta pesquisa tem como uma de suas fontes de embasamento teórico Avritzer (2003), uma vez que esse autor procura analisar diversas modalidades da participação da sociedade civil no orçamento das cidades, tendo como referência o OP da cidade de Porto Alegre-RS, pioneira na implementação dessa modalidade de institucionalidade democrática. Pois o PPA e o orçamento são instrumentos interligados de governança por meio dos quais se registra o planejamento das políticas públicas, embora esses instrumentos sejam instituídos por leis diferentes e tenham prazos de vigência distintos. Daí porque a possibilidade de se utilizar a experiência participativa no orçamento como subsídio para se entender o processo que permite a atuação da população na elaboração do PPA.

De modo que, na concepção de Avritzer (2003, p. 19) o OP possibilita a discussão de “...um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo”.

Nessa ótica, a participação popular nos orçamentos e também nos PPAs públicos municipais pode possibilitar um engajamento maior da sociedade civil nos projetos de

governos e nas decisões sobre políticas públicas, sobretudo no que se refere ao acesso aos direitos sociais pelos cidadãos. Nesse contexto, os atores que não fazem parte diretamente da burocracia governamental, agindo por meio da esfera pública, passam a ter poder de influenciar decisões sobre as ações do governo que envolvem o atendimento das demandas genuínas da sociedade.

Segundo Avritzer (2002, p. 576), outro marco de referência para esta pesquisa, o OP, tendo como base as experiências precursoras de Porto Alegre-RS e Belo Horizonte-MG, inclui: “ ... atores sociais, membros de associações e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através de um conselho de delegados”.

Destarte, depreende-se que a construção do orçamento municipal por meio da democracia direta, de acordo com o modelo das cidades citadas, envolve um processo que em um primeiro momento o exercício democrático direto deve dar o tom às deliberações, ou seja, a participação da sociedade em geral; já em uma segunda etapa, a sociedade civil elege internamente seus representantes que, na prática, deverão fazer o encaminhamento e a defesa das demandas a serem incluídas no planejamento.

A participação é um dos temas bastante frequentes no meio acadêmico quando se trata de analisar as circunstâncias de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Assim, o grande interesse pelo estudo dos efeitos da participação em contextos de governança pública se justifica por ser esse um dos meios mais compreensíveis de classificação de estilos de políticas públicas. Pois a gestão de políticas públicas pode se realizar em ambientes com estilos de maior ou menor participação (SECCHI, 2017, p. 140).

De forma que, os processos participativos podem ser categorizados por modos nos quais os participantes têm possibilidades de exercerem ações que os projetem como ouvintes, indicadores ou desenvolvedores de preferências, agregadores de preferências e praticantes de tomada de decisão por meio de deliberação (FUNG, 2006, p. 69; SECCHI, 2017, p. 140).

Outra classificação utilizada para as instituições participativas é a divisão dessas em níveis, de acordo com o grau de poder de decisão obtido por meio da intensidade alcançada no modo de participação. São exemplos desses níveis: educação individual, influência comunicativa, conselho e consulta, cogoverno e autoridade direta (FUNG, 2006, p. 69).

Sobre o uso da deliberação em processos participativos, Cohen (1989, p. 345-346) e Secchi (2017, p. 140) asseveram que esse modo de tomada de decisão fundamenta-se no ideal de que cada pessoa participante em um contexto como esse tenha a liberdade e as condições necessárias para exercer a argumentação com um mesmo nível ou intensidade de convencimento dos outros integrantes desse processo. De sorte que, as pessoas que se comprometem a resolver suas diferenças de posicionamento através da deliberação criam as razões para que elas, honestamente, convençam as outras pessoas com as quais compartilham esse mesmo compromisso.

Todavia, faz-se necessário estabelecer a diferenciação entre decisão coletiva, que é de caráter decisionístico, e a deliberação, que é de concepção argumentativa. Pois na decisão por meio da coletividade as preferências dos atores participantes são reunidas por meio de votação, levando-se em consideração que essas pessoas têm pleno conhecimento para ordenar, da melhor forma, suas prioridades com as preferências coletivas (SECCHI, 2017, p. 140).

Por seu turno, a concepção deliberativa ou argumentativa constitui-se em um processo no qual durante a tomada de decisão os participantes interagem entre si por meio da interposição de razões e argumentos, como direcionamento para se alcançar decisões mais representativas (SECCHI, 2017, p. 140).

Retornando ao contexto da discussão sobre as instituições participativas nas governanças municipais, cabe salientar o que Avritzer (2002, p. 592) afirma sobre a dinâmica do modelo de OP de Porto Alegre-RS e Belo Horizonte –MG: “... mostra que as formas institucionais da democracia não são fixas e que novas experiências são necessárias para que questões polêmicas recebam um tratamento adequado. Ele também mostra que as soluções para as questões centrais com as quais a democracia lida mudam de acordo com os diferentes cenários políticos”.

De sorte que, a institucionalidade democrática que age diretamente no planejamento das cidades acontece em conjunturas inconstantes, cheias de embates políticos, como acontece com qualquer situação que envolve interesses e decisões coletivas. Daí porque essa institucionalidade possa desenvolver-se nas mais diferentes configurações e sempre existam desacordos a serem resolvidos.

Ainda vale ressaltar a seguinte compreensão do OP de Avritzer (2002, p. 576): “é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por

uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”. Pois a participação da sociedade civil no planejamento pode seguir essa mesma lógica.

2.2.1 Esquema analítico utilizado nesta pesquisa

Neste trabalho utilizou-se o modelo teórico proposto por Archon Fung, denominado *cubo da democracia*, por se adequar ao estudo do objeto institucionalidades democráticas com base na participação, como é o caso desta investigação. Segundo esse esquema analítico existem três dimensões que representam um processo decisório em mais ou menos participativo, quais sejam: a de *seleção de participantes*, que indica quem pode participar; a de *modos de comunicação e decisão*, mostra como são compartilhadas as informações e as tomadas de decisões, e a de *extensão de autoridade e poder*, ou seja, o resultado prático de um processo de participação (FUNG, 2006, p. 141). O capítulo da metodologia, mais adiante, enumera as categorias analíticas que compõem cada uma dessas dimensões e mostra, também, exemplos de utilização do modelo de Fung (2006).

Reafirma-se que esse esquema de análise de processo de participação se aproxima do objeto desta pesquisa, visto que se investiga o exercício da democracia participativa na elaboração do planejamento público, portanto um contexto de governança pública que envolve as possibilidades de investigação com previsão nesse arcabouço analítico proposto por Fung (2006). Inclusive, essa tipologia analítica foi indicada por esse autor para representar institucionalidades de democracia participativa como o OP praticado na cidade de Porto Alegre-RS.

Então, a atuação da Sociedade Civil no PPA de Palmas-TO será demonstrada a partir do modelo *cubo da democracia*. De modo que, com lastro nessa referência e na análise das variáveis e dos dados empíricos levantados para esta pesquisa será verificado o nível de influência da sociedade civil nesse processo. Por conseguinte, essa medição da atuação da sociedade civil no PPA do município de Palmas-TO constitui-se no ponto crucial de desenvolvimento deste estudo.

Para explicar o processo de idealização desse protótipo teórico, Fung (2006) partiu do seguinte questionamento: “o quanto e qual tipo de participação deveria haver em uma democracia contemporânea?” Na busca de resposta para essa pergunta, esse autor argumenta que diante das condições complexas das democracias modernas há a necessidade de teorias e

instituições participativas que se adequem, pelo menos, às complicações inerentes a três fatores.

O primeiro fator indica que não há uma forma normatizada de participação direta para ambientes democráticos modernos, pois no entendimento Fung (2006) os modos de atuação da sociedade civil nesses contextos deveriam ser exercidos diretamente por um número maior possível de pessoas.

Já o segundo fator, este compreende a ideia de que a participação popular provoca o surgimento de múltiplos valores e propósitos nas administrações públicas contemporâneas. Assim, para Fung (2006) controlar princípios como a igualdade de influência em decisões coletivas e a autonomia individual é uma atividade muito abstrata, que pode não oferecer informações precisas para se ter o entendimento dos objetivos e das características da participação da sociedade civil em contextos democráticos.

O posicionamento de Fung (2006) sobre esse segundo fator é que, diante da complexidade dos processos participativos expostos, torna-se mais produtivo examinar o alcance dos valores aproximados que os mecanismos de participação podem gerar e os problemas que eles procuram resolver.

Por meio do terceiro fator Fung (2006) adverte que os mecanismos de participação direta não são uma alternativa estrita à representação política ou ao conhecimento especializado, contudo esses mecanismos são complementares nesse processo. Nesse sentido, esse autor afirma que a participação da sociedade em governanças democráticas funciona melhor em sinergia com a representação e com a administração governamental. Pode-se, desta forma, criar as condições para se produzir melhores práticas e resultados nas tomadas de decisões e ações coletivas.

Fung (2006, p. 66) assegura que é possível identificar no espaço do modelo institucional do *cube da democracia* as regiões que são apropriadas para atacar três problemas importantes da governança pública contemporânea: a falta de legitimidade, a injustiça e a falta de efetividade.

Na compreensão deste autor a falta de legitimidade tem sua origem em um ambiente em que os responsáveis pela tomada de decisões políticas desenvolvem suas funções longe do alcance dos cidadãos comuns. Por isso uma forma de garantir a legitimidade pode ser

aumentar a acessibilidade e a intensidade da participação da sociedade em decisões sobre políticas públicas. Portanto, para atacar o problema da ilegitimidade Fung (2006) sugere a ação da governança em dois dos três eixos que formam o cubo da democracia, quais sejam: o de *seleção de participantes* e o de *modos de comunicação e decisão*.

No que se refere à segunda dificuldade a ser enfrentada pela governança pública, Fung (2006, p. 71) afirma que os mecanismos de participação podem aumentar a justiça de um governo democrático de duas maneiras: eles podem substituir os governantes eleitos que praticarem ações injustas através da participação direta dos cidadãos, como também podem, por meio da pressão popular, obrigar os governantes a agirem de forma justa.

Contudo, mesmo que as decisões públicas sejam praticadas de forma legítima e justa, ainda pode persistir o problema da não efetividade na aplicação das ações para atender as necessidades públicas, isto é, pode haver falta de capacidade das agências estatais para colocar em prática essas decisões (COHEN e SABEL, 1997, apud FUNG, 2006, p. 73). De forma que, cidadãos não profissionais podem ter capacidades distintas para contribuir com políticas na área de educação, desenvolvimento humano, segurança e outras áreas, pois são eles quem mais conhecem o contexto onde estas ações são executadas (FUNG, 2006, p. 73).

Para Fung (2006, p. 67), a principal razão para melhorar a participação da sociedade civil em qualquer área da governança contemporânea pode ser porque a cúpula autorizada para tomadas de decisões sobre políticas públicas, ou seja, representantes eleitos ou funcionários administrativos de alto escalão, agem de forma deficiente. Pode faltar para esses líderes conhecimento, competência, intenção pública, recursos, ou o respeito necessário para comandar acordo e cooperação.

Ainda, segundo Fung (2006, p. 67) a solução dessas deficiências por meio da participação depende em larga escala de quem participa. Por isso propõe as seguintes questões com a finalidade de se pensar na qualidade da participação: os participantes representam adequadamente uma parte importante da população ou do público em geral? Há interesses ou perspectivas relevantes excluídos? Os participantes possuem informações e competências para fazerem bons julgamentos e tomarem boas decisões? Eles respeitam as necessidades daqueles que não participam?

Portanto, Fung (2006, p. 74) defende que os mecanismos de participação de maneira geral, tais como os projetados de maneira a garantir o suprimento das necessidades de bens e

serviços para a população, servem a três valores democráticos particularmente importantes, quais sejam: legitimidade, justiça e efetividade das ações públicas.

Destarte, os dados empíricos levantados por esta pesquisa foram analisados e agrupados de forma a serem projetados no modelo *cubo da democracia*, elaborado por Fung (2006), também com vistas a localizar nesse arquétipo analítico tridimensional dos mecanismos de participação, as áreas, que segundo este autor, estão relacionadas à falta de legitimidade, à injustiça e à falta de efetividade, da governança pública.

Contudo, Soares (2016), aponta limitações do modelo de Fung (2006), que, segundo esta autora, postula que a qualificação das escutas sociais nos mecanismos de participação diminui a democracia em grandeza e intensidade, cenário que só poderia ser revertido a partir do aumento da autoridade, ou seja, incremento do poder político no eixo *extensão de autoridade e poder*. Nesse sentido, os incentivos à qualificação da população para participar dos planejamentos participativos seriam incongruentes com o desenvolvimento do processo de democratização das institucionalidades participativas, quando representados na tipologia tridimensional de Fung.

Porém, entende-se que essa tipologia de Fung (2006) quando utilizado para demonstrar conjunturas de instituições participativas que preparam politicamente e com antecedência seus atores, pode não indicar limitação da democracia, visto que, dependendo da capacidade institucional em termos de estratégias e quantidades de vagas oferecidas para essa capacitação, a abertura para a aprendizagem participativa pode ser irrestrita e o ensino aplicado com qualidade. Assim, esse protótipo de Fung prevê inúmeras possibilidades de configurações participativas, inclusive os efeitos do estímulo prévio à aprendizagem dos sujeitos desses processos que podem ser positivos sobre a democracia, a depender do alcance populacional, da eficiência, da eficácia e da efetividade dessa aprendizagem.

De forma que, uma institucionalidade participativa de PPA quando demonstrada no *cubo da democracia*, tem a possibilidade de atingir o nível de *deliberação e negociação*, no eixo *modos de comunicação e decisão*, e, ainda, preservar a representatividade da sociedade civil em números de participantes e a intensidade da participação.

Na sequência são descritos os procedimentos metodológicos que conduzirão esta pesquisa na consecução dos seus objetivos.

3 METODOLOGIA

3.1 Abordagem metodológica

Esta investigação segue os parâmetros da pesquisa descritiva, com abordagem predominantemente qualitativa.

De acordo com Gil (2002), a função da pesquisa descritiva é destacar as características de um objeto de estudo, quer seja um fenômeno ou uma população, ou ainda possibilitar a ligação entre variáveis. De maneira que, a análise dos dados referente a uma pesquisa permite que se faça, por meio do método descritivo, um estudo minucioso daquilo onde se pretende encontrar respostas para o questionamento que provocou a investigação.

Já Prodanov e Freitas (2013), além de estarem de acordo com Gil (2002) sobre a função da investigação descritiva, também afirmam que nesse ambiente o pesquisador pode observar, anotar e analisar dados, contudo ele não pode operá-los ou promover qualquer interferência neles. Assim, nesse tipo inquirição o investigador não interfere no contexto estudado, ou seja, não existe intenção de provocar mudanças, mas sim de procurar compreender, por meio da análise descritiva, o objeto investigado. Destarte, a tarefa do pesquisador é estudar esse objeto dentro de uma realidade própria e exclusiva.

Com referência à pesquisa qualitativa, Flick (2004) esclarece que este método deve ser voltado para situações reais, com base em singularidades locais e temporais, bem como nas expressões e exercícios das pessoas nos seus locais de atuação. Nessa linha de pensamento Prodanov e Freitas (2013) asseveram que a investigação qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.” De modo que, quando se trata de pesquisa científica em que o propósito é compreender o objeto a ser investigado sem dissociá-lo do meio com o qual ele se interage e gera múltiplos significados, o método qualitativo pode ser de fundamental relevância. As diferentes perspectivas possíveis que o investigador pode ter do universo que pretende compreender com profundidade podem ser potencializadas com o alcance abrangente do método qualitativo. Esse método pode oferecer meios para compreensão de realidades subjetivas.

Portanto, a partir da compreensão de Gil (2002), Prodanov e Freitas (2013) e Flick (2004) fica patente o entendimento de que a pesquisa descritiva se adequa bem aos

procedimentos qualitativos, uma vez que ambas podem oferecer subsídios para a investigação de realidades complexas e repletas de subjetividade. Assim, com fundamento nessa concepção, argumenta-se que o objeto desta investigação se harmoniza, no seu desenvolvimento, com a investigação descritiva e o método qualitativo, visto que se propõe analisar e compreender uma institucionalidade democrática de caráter local, qual seja a participação da sociedade civil no processo planejamento de Palmas-TO.

Quanto ao uso prevalecente da abordagem qualitativa nesta pesquisa, compreende-se que esse método abre espaço para uma visão mais abrangente da análise de dados, visto que se trabalha com a verificação da atuação da sociedade civil na elaboração do planejamento de uma municipalidade.

3.2 Local da pesquisa

Este estudo foi realizado em Palmas-TO, cidade projetada para ser a capital do Estado do Tocantins, criada em 20 de maio de 1989, logo após a criação desse Estado que aconteceu no dia 5 de outubro de 1988, por meio do artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República Federativa do Brasil. De forma que, essa nova capital foi instalada em 1º de janeiro de 1990, após a transferência da capital provisória de Miracema para Palmas-TO (BRASIL, 1988; TOCANTINS, 1989).

De modo que, o planejamento da capital definitiva foi iniciado quando Siqueira Campos foi eleito governador, em 15 de novembro de 1988, o qual solicitou pesquisa para embasar a decisão sobre a localização de uma cidade que tivesse as condições de ser um centro de expansão para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Tocantins. Dessa pesquisa chegou-se a uma área localizada entre os municípios de Porto Nacional e Taquaruçu do Porto, a leste do povoado do Canela (IBGE, 2017a).

Após o processo de planejamento, a instalação de Palmas só foi possível com a mudança da sede administrativa do município de Taquaruçu do Porto para Palmas. Isso fez com que o prefeito eleito de Taquaruçu do Porto, Fenelon Barbosa, fosse o primeiro prefeito de Palmas. Depois dessa transferência, Taquaruçu do Porto passou a ser distrito de Palmas, bem como Taquaralto e Buritirana (IBGE, 2017a e TEIXEIRA, 2009, p. 93-99).

Quanto à escolha do nome Palmas, isso ocorreu em homenagem à comarca de São João da Palma, sede do primeiro movimento separatista do norte goiano, e também pela existência abundante de palmeiras na região que compreende essa cidade (IBGE, 2017a).

A população estimada de Palmas para 2018 foi de 291.855 habitantes (IBGE, 2017b). Esta cidade planejada está localizada no centro geográfico do Estado, com altitudes máximas que ultrapassam 600 metros em relação ao nível do mar. A área urbana de Palmas tem 11.085 hectares e capacidade para abrigar cerca de 1,2 milhão de habitantes (TEIXEIRA, 2009, p. 91-95).

No tocante ao mercado de trabalho e à renda, a média salarial mensal de Palmas em 2016 foi de 3,8 salários mínimos e a proporção de pessoas que exerciam algum tipo de trabalho em relação à população total era de 48,6%. Quando se compara esses dados sobre trabalho e renda com as mesmas informações de outros municípios do Estado do Tocantins, Palmas destaca-se na primeira colocação. Todavia, quando se faz essa mesma comparação com os 5.570 municípios brasileiros, esta cidade fica na posição 42^a no quesito salário médio e no 63^o lugar no item taxa de ocupação da população. Dados de 2016 mostram que 30% da população de Palmas moram em domicílios cujos rendimentos mensais são de até meio salário mínimo por pessoa (IBGE, 2017b).

Na área de educação, em 2017 Palmas teve 8.201 alunos matriculados na pré-escola, 34.754 no ensino fundamental, 13.076 no ensino médio e, em 2007, 10.450 pessoas ingressaram no ensino superior. No ano de 2016 a nota média do IDEB para os alunos dos anos iniciais da rede pública municipal de Palmas foi 6 e para os estudantes dos anos finais da primeira fase do ensino fundamental, 4,7 (IBGE, 2017b).

No setor da economia, destaca-se que o Produto Interno Bruto (PIB) per capita desta Capital, em 2016, foi de 28.974,17 reais e o percentual das receitas oriundas de fontes externas para o ano de 2015 perfaz 57,9%. Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010 foi de 0,788. Ainda, o total das receitas municipais realizadas nesse município em 2017 alcançou 1.125.053,02 e o de despesas empenhadas 963.493,02 (IBGE, 2017b).

Quando o assunto é a saúde, os dados de 2018 mostram que a taxa de mortalidade infantil média nesta cidade é de 9,48 para 1.000 nascidos vivos e as internações devido a diarreias são de 0,7 para cada 1.000 habitantes (IBGE, 2017b). Palmas possui três hospitais

públicos estaduais, sendo um de referência, uma maternidade e um hospital para atender crianças. A rede privada conta com seis hospitais. De acordo com o Ministério da Saúde, Palmas tem 865 leitos hospitalares (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019).

A respeito do território e questões de preservação ambiental, este município tem uma extensão de 2.218,942 km². O serviço de esgotamento sanitário adequado cobre 67,6% de domicílios e 31,3% das moradias urbanas estão localizadas em vias públicas com urbanização, contando com bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio (IBGE, 2017b).

No campo social, o mapa da pobreza e da desigualdade de Palmas do ano de 2003 mostra um índice de 29,52% da população nessa situação e o de pobreza subjetiva de 29,27%. No índice de GINI, que mede as desigualdades sociais em uma escala de 0 a 1, este município teve a média de 0,46 para esse mesmo ano (IBGE, 2017b).

De modo que, a começar com uma visão ampla sobre a cidade de Palmas-TO, esta investigação se aprofundará no estudo do processo de planejamento deste município tendo como escopo a verificação da participação da sociedade civil nesse processo. Na estrutura do Governo Municipal de Palmas-TO essa atividade fica a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e, mais especificamente, essa função de planejamento pertence à Superintendência de Planejamento e Orçamento, departamento dessa secretaria.

Assim, embora este estudo tenha tido como local principal de coleta de dados documentais essa Superintendência, também foram feitas pesquisas de documentos em outros departamentos da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e em outros setores do governo municipal que tiveram algum envolvimento no processo de planejamento de políticas públicas. Além disso, foram identificados como informantes desta investigação tanto os integrantes da gestão municipal quanto as pessoas da sociedade civil que participaram desse processo, dentro do período demarcado para este estudo.

3.3 Procedimentos deste estudo

Além de ser do tipo descritivo e de ter a abordagem preferencialmente qualitativa, conforme destacado no tópico abordagem metodológica, este trabalho também se constitui em um estudo de caso, com base na pesquisa documental, em entrevistas semiestruturadas e na triangulação de dados.

3.3.1 Estudo de Caso

Estudos de caso normalmente são encarados como um procedimento que se ajusta bem a uma gama de preferências, no caso da pesquisa sugerir perguntas do tipo "como" e "por que", quando o investigador tem pouco controle sobre as ocorrências e quando aquilo que se pretende pesquisar é algo do tempo presente dentro do seu ambiente real (YIN, 2001, p. 19). A pesquisa que envolve o cenário que é próprio do objeto investigado e que considera os aspectos da realidade, sem que o pesquisador tenha o domínio desse contexto, esta investigação pode ser considerada um estudo de caso.

De modo que, o estudo de caso tem sido utilizado como método norteador em diversas áreas e temas de estudo, dos quais pode se destacar: ciência política; administração pública; sociologia; psicologia comunitária; pesquisas organizacionais e gerenciais; estudos de planejamento regional e municipal; pesquisas sobre plantas; estudos sobre bairros ou instituições públicas; supervisão de dissertações e teses nas ciências sociais; administração empresarial; ciência administrativa e trabalho social (YIN, 2001, p. 19-20). Assim, inúmeras áreas de pesquisa acadêmica e profissional têm aplicado o estudo de caso como um dos métodos para alcançar objetivos e solucionar problemas propostos por investigações.

Ademais, o estudo de caso, a partir da sua aplicação na realidade da pesquisa, pode oferecer uma contribuição incomparável para o estudo aprofundado dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Por isso esse método de estudo tem sido aplicado usualmente nos campos da psicologia, da sociologia, da ciência política, da administração, do trabalho social e do planejamento (YIN, 2001, p. 21). Então, as pesquisas que envolvem a compreensão de um contexto complexo de relações entre pessoas e que não descartam a subjetividade dessas ligações como fonte de informações relevantes, esses estudos podem ter uma parceria ainda mais vantajosa com o estudo de caso.

Ainda com relação à abrangência do estudo de caso, Yin (2001) destaca o fato de que estudos de caso podem ser encontrados até nas ciências econômicas, em situações que há a necessidade de se desvendar fenômenos sociais de grande complexidade. Ademais, esse tipo de estudo pode abarcar tanto um caso único quanto casos múltiplos, ou seja, pode-se investigar uma ou mais instituições, uma localização geográfica ou mais de uma (YIN, p. 33; PRODANOV e FREITAS, p. 60).

Por conseguinte, com fundamento em Yin (2001) pode-se confirmar a existência de três características importantes do estudo de caso, que podem influenciar, sobretudo, na escolha da aplicação desse método, quais sejam: esse tipo de estudo não exige controle sobre comportamentos; trabalha com acontecimentos contemporâneos e pode ser utilizado para compreensão de realidades complexas.

Assim, o estudo sobre a elaboração do planejamento do Município de Palmas-TO sob a perspectiva dos efeitos da participação da sociedade civil nesse processo, de acordo com a interpretação que se tem de Yin (2001) e Prodanov e Freitas (2013), pode ser conduzido por meio do estudo de caso. Tem-se, portanto, um município e a verificação de sua abertura para uma institucionalidade de democracia direta com vistas ao planejamento de suas políticas públicas, o que por si só suscita um caso com bastante complexidade.

3.3.1.1 Estudo de caso e a pesquisa qualitativa

A posição de Yin (2001) a respeito da correlação entre estudo de caso e pesquisa qualitativa é que não se deve confundir o primeiro com o segundo método. Já que o estudo de caso combina tanto com provas quantitativas como com qualitativas.

Seguindo essa linha de pensamento Prodanov e Freitas (2013) declaram que o estudo de caso é um tipo de investigação qualitativa e/ou quantitativa que objetiva estudar um objeto com profundo rigor científico. Esses autores enumeram as exigências a seguir para se trabalhar com estudos de caso: rigorosidade, objetivação, originalidade e coerência.

Em relação à pesquisa de avaliação, que geralmente usam estratégias experimentais e levantamentos, procedimentos com predominância quantitativa, Yin (2001) assegura que nesse campo o estudo de caso pode oferecer cinco tipos de aplicação.

A primeira delas é permitir a compreensão das ligações causais em interferências da vida real que não podem ser inteligíveis o suficiente por meio de estratégias que envolvam experimentos ou levantamentos.

Outra aplicação do estudo de caso na pesquisa avaliativa é a de explicar, por meio da descrição, uma intervenção e o contexto na vida real em que isso acontece.

Já a terceira aplicação para os estudos de caso nesse contexto é a de enriquecer tópicos de uma avaliação por meio do modo descritivo, ainda que seja com um olhar jornalístico.

A quarta aplicação desse método na pesquisa de avaliação pode ser acionada em casos em que a intervenção que está sendo verificada resulta em conjuntos de informações difíceis de serem interpretadas.

Por último, o estudo de caso pode ter aplicação na pesquisa de um estudo de avaliação, isto é uma meta-avaliação.

Isso posto a respeito do estudo de caso e da pesquisa qualitativa, acolhe-se para este estudo, o posicionamento de Yin (2001) e Prodanov e Freitas (2013) que confirmam a existência de harmonia entre esses dois procedimentos de investigação.

3.3.1.2 Posições contrárias ao uso do estudo de caso

Apesar do estudo de caso servir de forma ampla e destacada para a investigação empírica, conforme enfoque do tópico anterior, Yin (2001) assevera que muitos pesquisadores ainda veem esse método com um pouco de desconsideração. Esse autor levanta a possibilidade de que esse julgamento preconceituoso sobre o estudo de caso ocorra porque o pesquisador que utiliza essa estratégia tem sido frequentemente pouco rigoroso na aplicação dos procedimentos de investigação. Essa tendência acarreta a produção de trabalhos que não interpretam a realidade com precisão, por terem utilizado informações sem validade.

Yin (op. cit.) ainda acrescenta três perspectivas de muitos pesquisadores sobre o estudo de caso que podem contribuir para não valorização desse método.

A primeira é a falta de diferenciação entre o ensino e a pesquisa do estudo de caso. Sobre essa distinção, esse autor explica que em uma circunstância de ensino as informações e dados utilizados podem ser manipulados para enfatizar alguma questão, contudo na pesquisa esse procedimento não é permitido.

Já o segundo olhar, bastante frequente quando se trata de estudos de caso, é aquele que enxerga pouca sustentação para se sugerir uma generalização de cunho científico. Como resposta a essa visão, Yin (op. cit.) esclarece que nos estudos de caso, como acontecem com os experimentos, as proposições teóricas é que podem ser generalizadas, entretanto não se pode fazer o mesmo com populações ou universos.

A terceira visão que muitos pesquisadores têm do estudo de caso é que esse tipo de investigação demanda muito tempo, e ao final surgem muitos documentos sem legibilidade.

Em esclarecimento a essa ótica do pesquisador para lidar com estudos de caso, Yin (op. cit.) pontua que isso pode ser compreensível a partir do entendimento de pesquisas realizadas no passado, todavia não significa que estudos de caso que ainda serão realizados não possam ser conduzidos de maneira diferente.

3.3.1.3 Habilidade do pesquisador de estudo de caso

Para desenvolver suas atividades é inegável que o pesquisador necessita ter um conjunto de habilidades para lidar com o contexto de investigação a partir da visão da ciência. Nessa acepção, Yin (2001) sugere diversas habilidades que o pesquisador deve ter para trabalhar com o estudo de caso, das quais merecem destaque as que seguem: capacidade de elaborar perguntas pertinentes para a pesquisa - e compreender o verdadeiro sentido das respostas; ser bom ouvinte e não se deixar iludir por suas ideologias e seus preconceitos; deve ter facilidade de adaptação e flexibilidade em ambientes que estão em constantes mudanças e usar isso a favor do desenvolvimento da pesquisa; precisa ter um entendimento inequívoco das questões que estão em estudo, de modo que busque as informações previstas nos objetivos da pesquisa em equilíbrio com a capacidade de registro e interpretação e, precisa agir com imparcialidade diante de ideias já existentes, como as que têm suas origens em uma teoria.

3.3.2 Pesquisa documental

Quando se compara as pesquisas documental e bibliográfica, Gil (2001) e, Prodanov e Freitas (2013) asseguram que esses dois procedimentos de investigação são bastante análogos.

De forma que, a distinção entre esses dois procedimentos está na origem das fontes, isto é, a pesquisa bibliográfica vale-se essencialmente da produção de muitos autores sobre determinado assunto, já a investigação documental utiliza-se de materiais sem tratamento analítico, ou que ainda podem ser reestruturados com o suporte dos objetos da investigação (GIL, 2001, p. 45; PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 55).

Assim, além de serem semelhantes, as pesquisas documental e bibliográfica seguem o mesmo roteiro de aplicação. Contudo é importante observar que na pesquisa bibliográfica as fontes são encontradas, principalmente, em formato impresso, localizados em bibliotecas. Já na pesquisa documental, as fontes são localizadas nas mais diversas formas e locais distintos (GIL, 2001, p. 46; PRODANOV e FREITAS, 2013).

Com relação ao estágio de elaboração dos documentos, Gil (2001) e, Prodanov e Freitas (2013) classificam como documentos de primeira mão, aqueles que não foram tratados de maneira analítica e de segunda mão, os que de alguma forma já receberam algum tipo de análise.

De modo que, com a contribuição inestimável da pesquisa documental, esta investigação utilizou a coleta dos seguintes dados sobre os atores que participaram do planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019: atas de reuniões, fotografias e outros documentos que evidenciaram acontecimentos em que ocorreram decisões sobre o processo orçamentário com a presença de membros da comunidade; os PPAs, as LDOs as LOAs e outras leis e decretos que compõem o planejamento orçamentário. Este estudo também se baseou em fontes de dados de segunda mão ou secundárias, como relatórios, revistas, notícias e outras que tratam de assuntos relacionados ao objeto de investigação. Essa coleta de dados documentais aconteceu entre Dezembro de 2018 a Agosto de 2019.

3.2.2.1 Vantagens da pesquisa documental

No que se refere às vantagens proporcionadas pela pesquisa documental, Gil (2001) destaca três, que podem ser bastante úteis para os pesquisadores. A primeira delas é o fato de os documentos preservarem dados históricos relevantes para a interpretação e análise da realidade.

Outro benefício da investigação que utiliza fontes documentais está na exigência de pouco investimento financeiro na sua aplicação, necessitando basicamente da dedicação e habilidade de análise do pesquisador.

A terceira vantagem para o investigador que trabalha com a investigação documental é a que esse método de coleta de informações não requer relação direta com os participantes da pesquisa.

Este estudo, portanto, fez uso do procedimento de coleta de dados documentais porque além das outras vantagens destacadas anteriormente neste tópico, esse procedimento foi imprescindível para a obtenção de informações históricas e contemporâneas para se alcançar os objetivos propostos por esta pesquisa.

3.2.2.2 Limitações da pesquisa documental

A pesquisa documental apesar de ser fundamental para responder questões propostas pela ciência, também contém suas limitações. Sobre esse assunto, Gil (2001) declara que as limitações de maior peso atribuídas a esse procedimento de obtenção de informações fazem referência a pouca representatividade e à subjetividade dos documentos. Esses problemas podem acontecer, contudo o pesquisador pode minimizá-los.

Como meio de superar a falta de representatividade, Gil (2001) sugere que os pesquisadores devem trabalhar com um número maior de documentos e selecioná-los a partir de um critério aleatório. Com esse procedimento, é possível representar o universo do objeto da pesquisa com uma margem maior de segurança.

Por outro lado, garantir que os dados conseguidos em documentos sejam objetivos é tentar superar outra limitação bastante complicada, muito frequente na investigação social. Nesse contexto, Gil (2001) e Prodanov e Freitas (2013) propõem como parte da solução para esse problema a utilização, por parte do pesquisador, das mais variadas informações que podem ter provocado qualquer tipo de influência na elaboração do conteúdo aos documentos, antes de construir análises descritivas ou explicativas.

Ainda com relação às dificuldades a serem enfrentadas com a investigação por meio de documentos, Prodanov e Freitas (2013) defendem que cada uma dessas fontes de dados precisa ser avaliada em profundidade pelo pesquisador, que deverá, inclusive, examinar seus aspectos internos e externos.

3.3.3 Entrevista semiestruturada

O uso de entrevistas semiestruturadas têm se disseminado no meio acadêmico e esta tendência está ligada ao fato de se imaginar que dados de melhor qualidade para pesquisa podem ser coletados por meio de entrevistas que ofereçam uma margem para serem incrementadas no momento da aplicação (FLICK, 2004, p. 89; e DUARTE, 2002, p. 141). Nesse tipo de entrevista o investigador tem a liberdade de adaptar o roteiro no instante da coleta de informações, possibilitando assim, a equalização das circunstâncias durante a aplicação com os objetivos da pesquisa.

Flick (2004) distingue as entrevistas semiestruturadas em diversos tipos, como segue: a focal; a semipadronizada; a centralizada no problema; a entrevista com especialistas e a etnográfica.

Na entrevista focal, utiliza-se um estímulo como um filme, por exemplo, para depois se analisar o impacto deste sobre quem responde às questões (FLICK, 2004, p. 89). De acordo com esse autor, a entrevista focal foi criada para ser aplicada em pesquisas da mídia.

Quando se trata de entrevistas semipadronizadas, Flick (2004) destaca que estas permitem perguntas abertas as quais podem possibilitar que o entrevistador forneça de forma espontânea informações que ajudem a esclarecer as questões sobre o objeto da investigação.

Já entrevista centrada no problema faz uso de um roteiro de entrevista com perguntas e estímulos, com o objetivo de obter dados biográficos com ligações a um problema específico (FLICK, 2004, p. 100). Por isso, nesse tipo de procedimento a preocupação se centra nas possibilidades de compreender a questão que originou a pesquisa.

Na entrevista com especialistas, Flick (2004) adverte que nessa modalidade de coleta de informações o que está em foco é a capacidade do entrevistado de possuir conhecimentos especializados sobre uma determinada área. De modo que, nesse contexto, é provável que os dados que podem enriquecer a investigação surjam em quantidade menor do que em outros tipos de entrevistas.

Nessa classificação elaborada por Flick (2004), a última modalidade de entrevista semiestruturada discriminada por este autor é a etnográfica. Uma peculiaridade que marca esse instrumento de coleta de informações é que em geral o momento de sua aplicação surge de forma não planejada a partir de contatos de campo entre pesquisador e o universo de estudo.

De modo que, neste estudo optou-se por utilizar a entrevista semiestruturada na sua forma semipadronizada, pois julga-se que esse modelo pode melhor servir aos objetivos da pesquisa. Outrossim, realizou-se um pré-teste com esse instrumento de obtenção de dados, com vistas a uma melhor adequação de sua estrutura às necessidades do estudo e também com o intuito de treinar o pesquisador no uso desse procedimento de coleta de dados.

3.3.3.1 Limitações da entrevista semiestruturada

Apesar de oferecer inúmeras possibilidades de obtenção de informações para a pesquisa científica, a entrevista semiestruturada pode apresentar dificuldades quanto a sua utilização. Nessa linha de entendimento, Durhan (1986) e Duarte (2004) lembram que a condução desse tipo de coleta de dados é um processo bastante complicado, já que se trabalha com um ambiente repleto de subjetividade e com perguntas que devem ser ajustadas no instante da aplicação.

Com o objetivo de minimizar as limitações desse instrumento de coleta de dados, Duarte (2004) aponta que para realização de uma entrevista que contribua com a pesquisa é necessário que se tenha os requisitos a seguir: definição clara dos objetivos da pesquisa; conhecimento aprofundado do contexto da investigação; elaboração de roteiro de entrevista e realização de pré-teste; domínio da situação de aplicação da entrevista; condução da entrevista com certa informalidade, sem, contudo, esquecer-se dos objetivos da pesquisa.

3.3.3.2 Definição do tamanho da amostra

O universo amostral deste estudo, no que se refere à aplicação das entrevistas, abarca as pessoas que de alguma maneira estiveram presentes nos eventos em que foram realizados os PPAs do município de Palmas-TO, para o período de 2013 a 2019. Este recorte temporal foi realizado, sobretudo, para que se consiga analisar dois ciclos do PPA desta municipalidade, visto que essa etapa de planejamento representa o nível macro de decisões sobre elaboração de políticas públicas.

A quantidade de entrevistas foi definida por meio do critério de saturação. De forma que, esse critério foi utilizado conforme esclarecimento proposto por Fontanella et al (2011) e Duarte (2002), os quais destacam que o limite para número de entrevistas é demarcado quando surgem informações repetitivas, que não sejam representativas para a pesquisa.

Já a decisão sobre quais pessoas foram entrevistadas, esta foi feita com base na amostragem por julgamento proposto por Barbetta (2012) que defende a escolha dos elementos representativos da população que se quer pesquisar. Assim, foram escolhidos, entre os participantes do processo de planejamento de políticas públicas do contexto delimitado para esta pesquisa, membros da sociedade civil e representantes do governo municipal em

proporções que garantiram o máximo possível da representação das características desse universo em sua integralidade.

Adicionalmente à amostragem por julgamento, também utilizou-se nesta pesquisa o critério de seleção de entrevistados por meio do método chamado *bola de neve*. Vinuto (2014, p. 203) classifica esse método como não probabilístico e que está baseado em uma rede de referências. De forma que, esse método indica a utilização de documentos e/ou informantes iniciais que se destacam no contexto da população a ser pesquisada como fontes de informação para se descobrir novos informantes que, também, servirão de contato para se chegar a outras pessoas a serem entrevistadas e, assim, sucessivamente, até que se esgote a possibilidade de surgirem novos nomes ou informações relevantes para a análise do objeto de pesquisa.

Vinuto (2014, p. 203) afirma, também, que a amostragem em *bola de neve* é adequada para investigar objetos cujas populações que melhor os caracterizam sejam de difícil identificação. De modo que, considera-se que o universo desta pesquisa se encaixa nesse posicionamento defendido por essa autora, uma vez que se estuda a participação em um processo de planejamento de políticas públicas, em que descobrir quais atores tomaram parte nesse processo pode ser uma tarefa assaz complexa. Por conseguinte, o uso método de amostragem em tela pode ser bastante produtivo para a seleção das pessoas a serem entrevistadas que tenham informações substanciais para uma análise mais precisa do objeto deste estudo.

Assim, como o período pesquisado abrange um histórico de vários anos do planejamento do município de Palmas-TO, utilizou-se estratégias para que os entrevistados se recordassem com maior clareza de informações históricas relevantes para este trabalho. Por isso colocou-se à disposição dos entrevistados documentos, fotografias e outros materiais relacionados ao objeto desta investigação.

No que se refere à elaboração das questões que servirão de roteiro para a entrevista aplicada aos participantes do planejamento orçamentário no contexto desta inquirição, foram duas modalidades: uma para os representantes da sociedade civil e outra para os membros do governo municipal. Essas questões foram construídas com fundamento nos objetivos específicos da pesquisa, sobretudo para que se possa conhecer de forma aprofundada os desdobramentos dos seguintes indicadores concebidos por Fung (2006): *seleção de*

participantes, modo participação e decisão e extensão de autoridade e poder; dentro do processo de planejamento de políticas públicas, para o recorte temporal delimitado para este estudo.

3.4 Procedimentos para análise e interpretação de dados

3.4.1 Procedimentos de análise dos dados

Os dados desta pesquisa foram analisados com base em Bardin (1977) que assevera que as informações coletadas para a investigação necessitam primeiro passar por uma pré-análise. Nesse estágio do estudo, o pesquisador processa a escolha dos documentos a serem analisados e depois cria um tipo de categorização a partir das informações extraídas desses documentos, ou seja, estabelece grupamentos de dados que se assemelham.

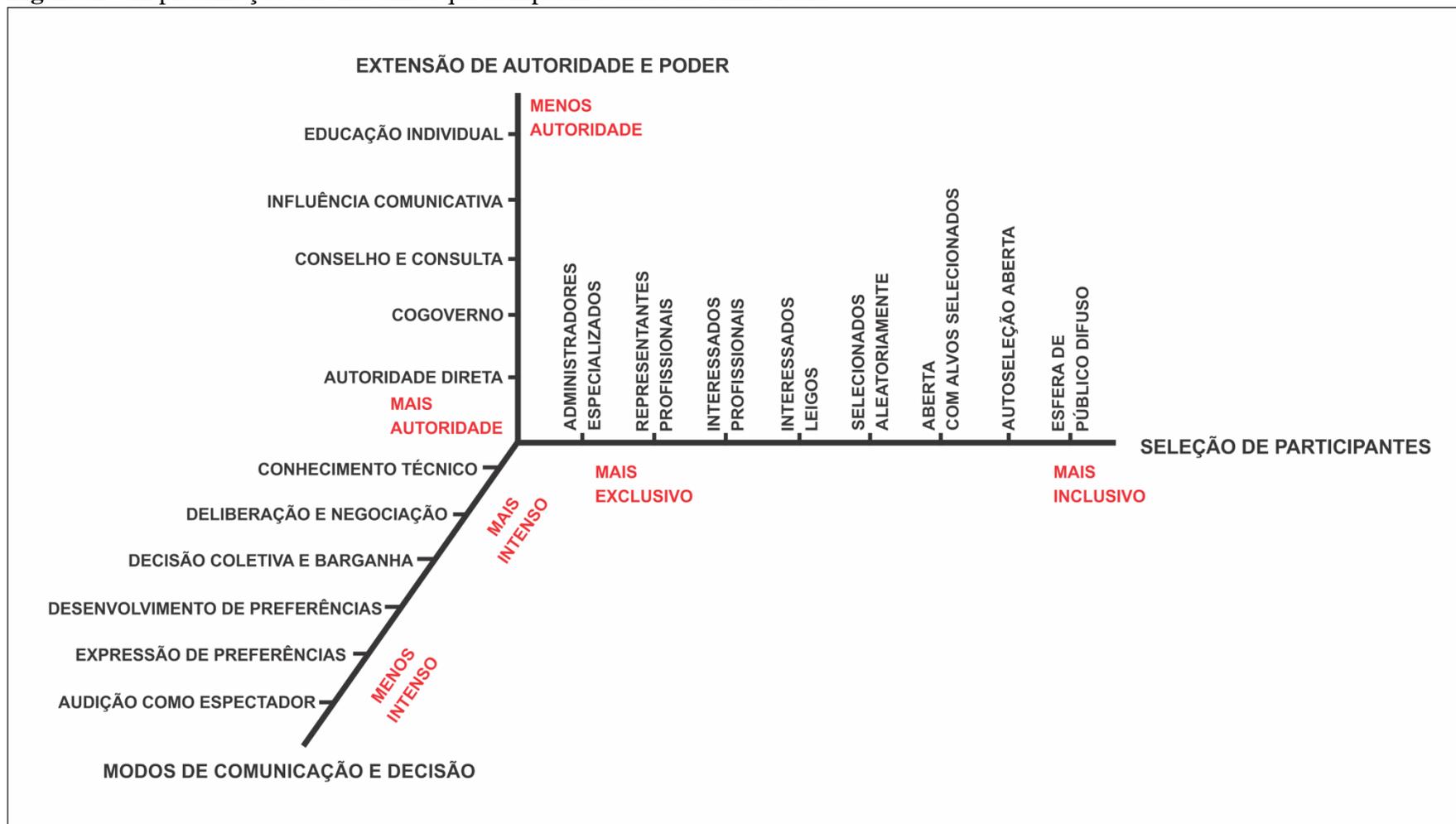
No caso específico desta investigação fez-se um esforço para reunir informações coletadas que se agrupem às seguintes características que permeiam o objeto deste estudo: *seleção de participantes, modo participação e decisão e extensão de autoridade e poder* (FUNG, 2006). No entanto, agrupamentos baseados em outras características também foram utilizados com o desenrolar da investigação, para facilitar a análise dos dados, quais sejam: áreas temáticas de discussões e ações públicas propostas por pessoas da sociedade civil incluídas nos PPAs.

3.4.2 Procedimentos de interpretação dos dados

Bardin (1977) oferece pressupostos para a interpretação das informações que foram reunidas por meio desta pesquisa. Essa autora destaca que de posse dos dados organizados em forma de categorias, o pesquisador pode tecer inferências a partir dos objetivos da pesquisa ou podem surgir descobertas imprevisíveis.

Com efeito, a maneira principal de interpretação utilizada neste estudo foi a verificação do nível de participação da sociedade civil no planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, para o período demarcado para este estudo, por meio do uso do esquema teórico *cuvo da democracia*, concebido por Archon Fung, como previsto na base teórica. De forma que, os dados coletados sobre a participação nos processos de planejamentos pesquisados foram tabulados e analisados com o objetivo de se definir o grau de influência da sociedade civil a partir de sua localização no *cuvo da democracia*, apresentado através da figura 1.

Figura 1 – Representação dos três eixos que compõem o cubo da democracia



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no cubo da democracia de Fung (2006, p.71).

Assim, com base na figura 1 quando a análise dos dados indicar que posição do processo de planejamento em estudo estiver deslocada o máximo à direita na reta que representa o eixo *seleção de participantes*, chega-se ao ápice da abertura para participação. Caso esse processo se localize mais à esquerda, tem-se a diminuição do espaço para a acessibilidade. De forma que, o eixo *seleção de participantes* é composto por oito categorias: *administradores especializados; representantes profissionais; interessados profissionais; interessados leigos; selecionados aleatoriamente; aberta, com alvo selecionado; autoseleção aberta e esfera de público difuso*.

Quanto se observa o eixo *modos de comunicação e decisão* na figura 1, compreende-se que o processo participativo fica mais intenso nesse eixo à medida que se desloca para cima. Assim, as categorias que compõem esse eixo são: *audição como espectador; desenvolvimento de preferências; expressão de preferências; decisão coletiva e barganha; deliberação e negociação e, conhecimento técnico*. As três primeiras são utilizadas para representar mecanismos participativos de governança que não superaram o modo de comunicação, que dizer, não alcançaram a capacidade decisiva. Já as três últimas categorias indicam um mecanismo de governança em que os participantes tomam parte nas decisões (FUNG, 2006).

A outra dimensão do *cubo da democracia*, como destacado na figura 1, é representada pelo eixo *extensão de autoridade e poder*, que é formado por categorias que indicam o impacto da participação nas governanças públicas (FUNG 2006, p. 69). Fazem parte dessa dimensão: *autoridade direta; cogovernança; conselho e consulta; influência comunicativa e, educação individual*. De forma que, quando uma institucionalidade participativa se posiciona nesses dois primeiros mecanismos, significa que essa institucionalidade exerceu poder de forma direta nas decisões. No caso do posicionamento nos outros mecanismos, o impacto nas decisões aconteceu de maneira indireta.

Nesse eixo se projetou os resultados produzidos pelos atores da sociedade civil participantes dos planejamentos em análise, por meio de suas capacidades de comunicação e decisão. Portanto, é nesse eixo que se visualiza o nível de participação da sociedade civil no planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO. Então, quanto mais abaixo no eixo *extensão de autoridade e poder* se situar o resultado da participação da sociedade civil, mais intensa e decisiva foi sua participação nesse processo de planejamento.

Por conseguinte, com fundamento na análise detalhada dos dados e no esquema analítico *cuvo da democracia*, proposto por Fung (2006), foi projetada em formato gráfico tridimensional a participação da sociedade civil no planejamento do município de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019.

Além de Bardin (1977) e Fung (2006), estudos de outros autores previstos na base teórica também foram utilizados para fundamentar a análise e interpretação de dados deste trabalho.

3.4.3 Triangulação de dados

A triangulação de dados, processo incorporado a este estudo, é definido por Martins (2006) e, Prodanov e Freitas (2013) como uma investigação na qual se coteja informações obtidas em fontes variadas, sendo esse um esforço requerido para se contar com dados de maior poder de persuasão e mais confiáveis. Como este trabalho contou com a coleta de dados por meio da pesquisa documental e de entrevistas, tornou-se inevitável o cruzamento das informações conseguidas através desses dois procedimentos de investigação.

Ainda a respeito da triangulação, Yin (2001) argumenta que ela se constitui em uma base lógica para se trabalhar com mais de uma evidência. De acordo com este autor, o estudo de caso representa uma oportunidade para se trabalhar com informações de fontes diferentes.

Nessa ótica, Prodanov e Freitas (2013) destacam que para o pesquisador alcançar seus objetivos com a investigação, ele necessita estar disposto a utilizar indícios de origens variadas. Tais indícios precisam estar alinhados com a descrição daquilo que se pretende obter, de forma a propiciar confiabilidade nas descobertas realizadas por meio de triangulações de informações, de métodos e até de teorias.

Já Neves (1996) coloca em evidência que a triangulação pode fazer a ponte entre diferentes descobertas com origens distintas, enriquecer esses achados e ainda deixá-los mais inteligíveis. Este autor alerta para a questão de que o cruzamento de informações também pode conduzir a incongruências, o que pode modificar o rumo das questões a serem investigadas.

A partir da compreensão de Souza e Zioni (2003) pode-se acrescentar às características da triangulação que esse procedimento de suporte analítico além de fortalecer a validade dos dados, também pode provocar uma maior imersão do pesquisador no contexto de

execução do estudo. Posto que, quanto mais métodos de coletas de dados o investigador empregar, mais ele estará exposto ao ambiente de pesquisa.

Diante disso, realizou-se o cruzamento de informações entre os dados coletados das fontes documentais, das entrevistas dos membros da sociedade civil e das entrevistas de integrantes do Governo Municipal de Palmas-TO. Então, esta triangulação foi utilizada no ambiente da pesquisa com os seguintes objetivos: dar mais validade para os dados, possibilitar a ligação entre descobertas de fontes distintas, exigir a imersão do pesquisador dentro de campo de pesquisa e possibilitar maior consistência e riqueza de detalhes para os resultados da investigação.

Então, com os suportes dos métodos abordados no capítulo atual e da base teórica exposta no anterior, produziu-se, na sequência, a descrição, a análise e a interpretação do planejamento do município de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019, com a finalidade de se verificar a atuação da sociedade civil nesse processo.

4 DESCRIÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS SOBRE O CASO DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO MUNICIPAL DE PALMAS-TO SOB O PRISMA DA PARTICIPAÇÃO

4.1 Histórico do PPA-P de Palmas-TO para o período de 2014 a 2017

4.1.1 Etapa presencial do PPA-P 2014-2017

As informações descritas nesta seção são resultados da pesquisa documental e foram extraídas do relatório chamado Palmas Participa, do PPA-P de 2014-2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a), produzido por servidores da Superintendência de Planejamento e Orçamento, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, da Prefeitura Municipal de Palmas-TO. Também foram utilizados, como fontes de dados para esta pesquisa, relatórios das reuniões temáticas desse PPA produzidos por técnicos da administração municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

O objetivo geral da proposta do PPA-P realizado em 2013 foi de realizar o planejamento participativo, entre os meses de agosto e setembro, por meio de plenárias regionais, a fim de debater com a comunidade de Palmas-TO o Plano Plurianual da gestão, instrumento orientador das ações de governo nos quatro anos seguintes. Já os específicos compreendem os que seguem: fomentar e consolidar o diálogo e a participação social como método de governo; aprofundar a integração entre o cidadão e o poder público e construir mecanismos de escuta e participação do cidadão na agenda pública (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

De modo que, a interação entre o governo municipal e a sociedade civil na construção do PPA 2014-2017 aconteceu por meio de cinco audiências públicas, divididas em salas temáticas e abertas para toda a comunidade e, também, uma etapa virtual por meio de acesso a site específico em que a população em geral pôde encaminhar suas demandas de políticas públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Os meios de divulgação dessas audiências públicas foram instrumentos de comunicação utilizados pela Prefeitura de Palmas-TO como folder, carro de som, convite, banner no site da Prefeitura, nas redes sociais, entre outras peças (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

No que se refere à forma utilizada para a definição das prioridades entre as políticas públicas defendidas pela comunidade, não existem informações documentais que comprovem

a realização de votação durante as reuniões participativas de planejamento com tal objetivo. Conquanto exista no relatório geral das audiências do PPA 2014-2017 uma listagem contabilizando votos por propostas, compreende-se que essa contagem não foi realizada a partir da votação das pessoas presentes nos eventos, nas proposições, mais sim na quantidade de vezes que uma mesma política pública foi demandada por pessoas diferentes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Tal entendimento se baseia no número de votos que as propostas alcançaram, pois a maioria das proposições foi votada uma ou duas vezes, segundo o relatório geral. Também, não foram identificadas, nos registros documentais próprios dos encontros dos eixos temáticos de cada audiência, informações sobre a ocorrência de sufrágio para eleição das ações públicas mais urgentes. Por conseguinte, julga-se que a definição das políticas públicas prioritárias, na ocasião das plenárias públicas de planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO em 2013, aconteceu por meio do critério de agrupamento das mesmas solicitações de ações públicas propostas por pessoas distintas.

Ainda, segundo documento produzido pela administração municipal, o PPA-P 2014-2017 fez parte do programa Cidades Sustentáveis, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma vez que essa entidade escolheu Palmas-TO para integrar o referido projeto (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Não foram encontradas evidências documentais de que aconteceram reuniões, com abertura para participação da Sociedade Civil, de revisão do PPA, de elaboração da LDO nem de feitura da LOA, para o período que vai de 2014 a 2017.

Outrossim, faz-se necessário o esclarecimento de que os temas *agricultura, aquicultura e meio ambiente*, mesmo fazendo parte do grupo temático do eixo 2 de cada audiência pública, foram incluídos no relatório técnico geral das plenárias no eixo 4, com o qual têm assuntos bastante correlatos como *desenvolvimento urbano e rural*. Isso mostra que houve, por parte dos técnicos que fizeram a separação desses temas, equívocos na realização desse processo. De modo que, o assunto *agricultura* poderia ter sido agrupado com *desenvolvimento rural e meio ambiente* com *desenvolvimento urbano*.

- **Primeira audiência**

De forma que, a primeira audiência pública para coletar propostas a serem colocadas no PPA 2014-2017 aconteceu em 17 de agosto de 2013, no Colégio São Francisco, localizado

na quadra 108 norte. Essa plenária foi a que contou com o maior número de participantes, ou seja, de 311 (trezentos e onze) pessoas, compreendendo representantes do governo municipal e membros da sociedade civil, entre os quais destacam-se: integrantes de entidades de classe, sindicatos, associações, movimentos sociais, entidades acadêmicas. Esteve presente nesse evento o prefeito de Palmas-TO na época, Carlos Amastha. A área de abrangência dessa audiência foi denominada de *região geral*, que compreende todo o município (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

A metodologia utilizada nessa audiência implementou a divisão da elaboração do PPA 2014–2017 em quatro eixos temáticos, quais sejam: *desenvolvimento social e direitos humanos* (1); *economia empreendedora e qualidade de vida* (2); *gestão pública e participação social* (3) e; *desenvolvimento urbano e rural: infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural* (4). De maneira que, após o evento de abertura da referida audiência formou-se as salas temáticas e as pessoas da comunidade tiveram como possibilidade a escolha do tema para participarem das discussões sobre políticas públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a, p. 13).

De modo geral, nessa primeira audiência pública foram apresentadas propostas de políticas públicas pela sociedade civil que compreenderam: construções de praças e academias, quadras de esporte; melhorias na infraestrutura das ruas e avenidas; iluminação pública; educação e políticas de incentivo à sustentabilidade e preservação do meio ambiente. Segue a descrição do encontro de cada eixo dessa primeira audiência (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

- Reunião do *Eixo 1 - desenvolvimento social e direitos humanos*

Especificamente, no que se refere ao *Eixo 1* que tratou do assunto *desenvolvimento social e direitos humanos*, que por sua vez abrange os temas *saúde, educação, assistência social, inclusão social, habitação e segurança*; segundo dados do relatório dessa sala temática a previsão orçamentária de gastos com as políticas públicas desse eixo era de 50 (cinquenta) milhões de reais. Ainda há um destaque especial nesse relatório indicando que o objetivo das reuniões temáticas era garantir eficiência nos gastos públicos do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Assim, frequentaram esse encontro temático 148 (cento e quarenta e oito) pessoas entre membros da sociedade civil e da administração municipal. O relatório técnico não

informa o quantitativo desses dois grupos de participantes separadamente (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Interagiram propondo ou defendendo ideias de políticas públicas na reunião desse eixo 27 (vinte e sete) pessoas da sociedade civil e 4 (quatro) componentes da administração municipal. Nessa oportunidade os representantes da população civil apresentaram 109 (cento e nove) propostas para combater problemas públicos e os membros do governo municipal fizeram dois esclarecimentos e uma proposição (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

De sorte que, as proposições defendidas pelos integrantes da sociedade civil nesta ocasião estão descritas no quadro que segue.

Quadro 5 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da primeira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Social	Capacitação dos conselheiros tutelares; criação de centro de atendimento à população idosa; ações de combate à violência contra as crianças; concurso público para funcionários dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); construção de sedes definitivas dos conselhos tutelares; criação de centro comunitário para idosos e pessoas com limitações físicas; definição de percentual do orçamento para assistência social em lei; políticas de combate à violência doméstica; doação de área para construção de espaço para o idoso; implantação de creche noturna; implantação de programa de prevenção ao uso de drogas e de recuperação de viciados; implantação de CRAS; implantação de uma rede de políticas antidrogas; criação de programa de incentivo aos catadores de lixo; programa de inclusão produtiva para pessoas vulneráveis; reativação da fábrica “nosso pão” e socialização dos serviços oferecidos pela prefeitura.
Educação	Ampliação da escola municipal Benedita Galvão; aumento do horário de tolerância para saída dos alunos; conclusão da obra da escola Luiz Rodrigues Monteiro; construção de colégio estadual no setor Santa Bárbara; construção de auditórios nas escolas municipais; implantação de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) nos bairros União Sul e Lago Sul; construção de escolas nos setores Sônia Regina e Jardim Bela Vista; construção de laboratório com Internet na zona rural; construção de sala para professores e brinquedoteca; construção de CMEI no bairro Aurenny I; construção de piscina olímpica no colégio Paulo Freire; contratação de professores especialistas em artes e empreendedorismo; criação de programa para oferecer Internet aberta para a comunidade; implantação de uma

(Continua)

Área	Descrição resumida das políticas públicas
	<p>universidade municipal da maturidade; desenvolvimento de parcerias com a educação para realização de oficinas; criação de equipe multiprofissional para as escolas; programa de humanização da rede educacional; criação de escola profissionalizante; implantação de horário de banho para alunos de escolas de tempo integral; oferecimento de programa mensal de avaliação pedagógica; criação de centro especializado de línguas estrangeiras; implantação do hino nacional diariamente nas escolas; mais investimentos em recursos pedagógicos; ações de valorização dos professores; políticas para melhoria da qualidade do ensino; melhoria da infraestrutura das escolas Tom Jobim, Cora Coralina, Santa Bárbara e Paulo Freire; reforma da escola do assentamento Entre Rios; climatização das salas de aulas das escolas municipais; melhoria no programa de alimentação das escolas e implantação de políticas de educação para o respeito aos professores e professoras.</p>
Habitação	<p>Aperfeiçoamento do cadastro do sistema habitacional para torná-lo justo com a população; fortalecimento dos projetos de moradias populares; legalização da área do setor Lago Norte e aperfeiçoamento da política de regularização fundiária.</p>
Saúde	<p>Melhoria dos atendimentos nos postos de saúde; ativação do posto de saúde do projeto de assentamento Serra; agilização na liberação de exames na rede municipal de saúde; aumento da capacidade de realização de consultas médicas; capacitação dos agentes de saúde; construção do hospital municipal de urgência e emergência; construção de Unidades de Saúde Familiar (USFs) nos setores Aurenny III, Sol Nascente, Sônia Regina e Bela Vista; construção de USF na zona rural; fornecimento de medicamentos para pessoas carentes nos finais de semana; implantação de banco de consultas de médicos especialistas; criação de clínica de recuperação para viciados; criação de parcerias entre as secretarias de saúde e agricultura; priorização de consultas médicas para pessoas com mais de 45 (quarenta e cinco) anos de idade; criação de programas de palestras e campanhas sobre saúde; realização de exames de endoscopia na rede municipal; implantação de campanhas de planejamento familiar e realização de tratamento odontológico nas unidades de saúde.</p>
Segurança	<p>Ampliação do monitoramento da segurança através de câmeras; ativação dos pardais eletrônicos; aumento do atendimento dos guardiões escolares; aumento da segurança comunitária; concurso para a guarda municipal; aplicação de mais “blitz” para verificação de documentação irregular de veículos; criação de plano municipal de segurança; fiscalização de pontos de venda bebidas alcoólicas; implantação de bases da guarda metropolitana; implantação do programa guarda quarteirão; criação de sede militar na região norte; implantação de curso</p>

Área	Descrição resumida das políticas públicas
	para formação de policiais comunitários; criação de fiscalização para os carros de som; criação de programas de segurança com a participação da comunidade; intensificação do combate às queimadas e aplicação da lei seca.
Inclusão social	Ampliação das políticas de combate à pobreza e à extrema pobreza; aplicação de ações de combate à homofobia; implantação de política municipal de respeito à identidade de gênero; política de valorização de jovens evangélicos e ações que tornem a cidade inclusiva para todos.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a; 2013b).

Ainda, nesse encontro foram feitos dois esclarecimentos e uma proposta de ações públicas por membros do governo municipal. O primeiro esclarecimento de uma técnica municipal se refere à demanda de implantação da creche noturna, que segundo ela será atendida por outra secretaria municipal que não é a da educação, por isso ao invés de creche seriam inauguradas salas de acolhimento temporário no período noturno. Já o segundo esclarecimento fez alusão à política habitacional, sendo garantido por um gestor municipal o respeito ao cadastro habitacional e a ampliação de programas de habitação popular com qualidade. Em se tratando da proposta colocada pelo componente da administração municipal nessa conjuntura, essa sugere a criação de uma universidade municipal da maturidade na região sul de Palmas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

- Reunião do *Eixo 2 – economia, empreendedorismo e qualidade de vida*

Este eixo compõe-se pelos temas *agricultura e aquicultura, esporte e lazer, juventude, cultura, empreendedorismo, desenvolvimento econômico e meio ambiente*. De modo que, estiveram presentes nesse encontro 21 (vinte e uma) pessoas no total. Não há indícios sobre o quantitativo de pessoas da comunidade e de membros do governo separadamente. Também não há informações que revelem quantos membros da sociedade civil ou do governo municipal interagiram durante essa reunião sugerindo ideias de ações públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Desse segundo eixo temático da primeira plenária pública do PPA 2014-2017 surgiram 18 (dezoito) proposições de ações para atender as necessidades da população, as quais são destacadas no quadro adiante.

Quadro 6 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 2 da primeira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Esporte	Construção de campo de futebol na zona rural; construção de centro esportivo com gramado e vestiário; construção de centro comunitário; criação de uma lei de incentivo para alunos praticarem esportes; ampliação do horário das ciclofaixas até as 22 horas; implantação de programa de incentivo ao esporte; aparelhamento físico dos centros municipais de educação e realização de campeonato de xadrez.
Cultura	Implantação de projetos culturais e valorização da marcha para Jesus e congressos.
Empreendedorismo	Ampliação de microcrédito para pessoas físicas e jurídicas e implantação de programa de empreendedorismo.
Desenvolvimento Econômico	Construção de centro de treinamento de captação de renda; criação de uma confecção usando a mão de obra carcerária; implantação de consultoria para legalização de empresas; criação de um polo industrial e inclusão social com patrocínio de indústria de confecção.
Governo	Criação de políticas públicas para o setor Jardim Bela Vista.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

- Reunião do *Eixo 3 – gestão pública e participação social*

A reunião desse eixo da primeira audiência, que se subdivide nos assuntos *gestão moderna, transparente e participativa*, contou com a presença de 26 (vinte e seis) pessoas. Os dados existentes no documento de registro desse encontro de planejamento não permitem separar do total de participantes o número específico de membros da população civil (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Porém, há, nesse documento, logo após o registro dos nomes de 23 (vinte e três) desses participantes a informação de que cada um deles pertence a diferentes órgãos da Prefeitura Municipal de Palmas-TO. Isso comprova que a maioria dos frequentadores da reunião em tela era, na época, funcionário público municipal, mas que interagiram nesse encontro de planejamento como membros da sociedade civil. Pois essas pessoas identificadas como servidores públicos municipais fizeram proposições de ações públicas nessa ocasião (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

De fato, duas pessoas que frequentaram esse encontro não são registradas no relatório como funcionários do município, o que leva a crer que elas presenciaram esse evento como legítimos representantes da sociedade civil. Ainda há outra pessoa que esteve nesse evento

com identificação diferente daquela de funcionário público municipal, como integrante do Conselho Regional de Economia.

De sorte que, as pessoas não identificadas como funcionários públicos municipais nessa reunião, do terceiro eixo da primeira audiência do PPA 2014-2017, defenderam as seguintes iniciativas para atendimento das necessidades da população de Palmas-TO: construção da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Norte; construção de duas escolas de tempo integral; duplicação da Avenida Teotônio Segurado na região sul, próximo ao aeroporto; fortalecimento dos conselhos em todas as suas dimensões e aperfeiçoamento do Portal da Transparência que estava com pouca informação. Verificou-se que as três primeiras proposições foram incluídas no relatório técnico sobre o PPA 2014-2017 dentro dos eixos temáticos 1 e 4 e não no eixo 3, onde foram propostas. É provável que isso tenha ocorrido porque essas propostas não estão relacionadas com os temas que compõem o eixo 3 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Já as demais demandas para atendimento de necessidades públicas, oriundas da reunião em análise, propostas por funcionários do poder executivo municipal formam repertório a seguir: execução dos requerimentos aprovados na Câmara Municipal; criação de TV web; criação de uma assessoria para auxiliar as associações de moradores; criação do plano municipal de envelhecimento; integração das secretarias; implantação de plano de ação para combate às drogas; aplicação de políticas públicas na quadra 605 norte; reativação da subprefeitura de Taquaruçu; valorização das lideranças comunitárias; abertura de concurso público (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

A lista de ações iniciadas no parágrafo anterior prossegue com: criação de plano de cargos e salários para servidores do sistema único de assistência social; implantação de planos odontológicos e de saúde para os funcionários públicos do município; criação de programa de valorização do servidor público; aprimoramento do sistema de informação da gestão municipal com os servidores; mais investimento em tecnologia da informação; modernização dos sistemas de informática e aprimoramento da transparência na gestão e no combate à corrupção. Assim, o resultado desse encontro do eixo 3 em quantidade de proposições foi de 22 (vinte e duas) ações públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

- Reunião do *Eixo 4 – desenvolvimento urbano e rural: infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural*

A pesquisa documental sobre o auditório que discutiu o planejamento do grupo temático pertencente ao *Eixo 4*, da primeira plenária pública de 2013, esclareceu que esse evento contou com 116 (cento e dezesseis) frequentadores. Também, assim como aconteceu com os encontros dos outros três eixos dessa audiência, não há dados nos documentos que permitam precisar, especificamente, quantas pessoas da comunidade havia nessa ocasião (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Todavia, o relatório específico do encontro desse eixo temático informa além do nome, a entidade social a que pertence ou o bairro onde mora, para cada um dos participantes da sociedade civil que propôs ideias para o atendimento das necessidades públicas nessa reunião. De modo que, 16 (dezesseis) pessoas da sociedade civil interagiram nessa circunstância, propondo ações públicas para serem incluídas no PPA 2014-2017. Desse rol de participantes da comunidade 8 (oito) foram assinalados no registro desse encontro como lideranças comunitárias, como presidentes de associações de bairros e outras entidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Importa salientar, também, que houve um participante que frequentou as reuniões dos eixos 4 e 5 dessa primeira audiência pública do PPA 2014-2017, sendo que esses encontros dos quadro eixos aconteceram simultaneamente. Isso indica que havia a possibilidade das pessoas da comunidade participarem durante certo tempo em um eixo e, depois, se encaminharem para frequentar outros (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Como produtos desse encontro do eixo 4, a última da primeira audiência a ser descrita, resultaram 90 (noventa) propostas de ações públicas. Constatou-se, portanto, que essa reunião foi uma das que mais produziu proposições nas audiências públicas do PPA 2014-2017. O quadro a seguir traz uma descrição resumida dessas políticas públicas separadas por área.

Quadro 7 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da primeira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Rural	Construção e manutenção de hortas comunitárias; implantação de poços artesianos; construção de tanques para criação de peixes; disponibilização de máquinas agrícolas para produtores rurais; ações para evitar o assoreamento da zona rural; programa de incentivo à prática da agricultura familiar; implantação de cursos para agricultores; melhoramento da infraestrutura das feiras; criação do mercado municipal e incentivo ao uso de material orgânico ao invés de agrotóxico.
IMPUP – Instituto Municipal de Planejamento Urbano	Aproveitamento das Áreas Públicas Municipais (APMs); regularização do Instituto de Planejamento Urbano e reurbanização da Avenida Tocantins, em Taquaralto, nos moldes da Avenida Cônego Lima, em Araguaína.
Infraestrutura	Abertura de novas avenidas; construção e manutenção de infraestrutura asfáltica em diversas regiões da cidade; consolidação da coleta seletiva do lixo; construção de praças com academia ao ar livre com profissional orientador de educação física; expansão dos serviços de esgoto e saneamento; fiscalização do uso das calçadas; ampliação e aperfeiçoamento do serviço de iluminação pública; serviço de limpeza das bocas de lobo; manutenção de estradas da zona rural; implantação de paisagismo urbano e revitalização de praças e parques.
Meio Ambiente	Implantação de programa de arborização com espécies nativas; aumento da fiscalização nas lojas de materiais de construção e nas construções; fiscalização das Áreas de Proteção Permanente (APP); implantação de programa de reciclagem; revitalização do Córrego Cipó e implantação de políticas de separação de produtos recicláveis.
Mobilidade	Ampliação da acessibilidade nas ruas e órgãos públicos; aumento da acessibilidade nos transportes públicos; construção de mais ciclovias na cidade; implantação de mais faixas de pedestres; implantação de semáforo no cruzamento entre a entrada para o aeroporto e a via de acesso ao Taquari; implantação de mais sinalização de trânsito no município; disponibilização de transporte entre Taquaruçu e a zona rural; implantação de programa de padronização de calçadas; investimento em melhorias do transporte público; integração entre a Avenida E e a NS 10; reativação do terminal de ônibus do rodoshopping e investimento da arrecadação com o estacionamento rotativo em políticas públicas de mobilidade urbana.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

Assim, da análise das propostas de ações públicas das reuniões dos quatro eixos temáticos dessa primeira audiência, observa-se que, algumas vezes, essas indicações de ações

fugiram do tema do encontro em que foram propostas. Por exemplo, as propostas de construção da UPA Norte; construção de duas escolas de tempo integral; duplicação da Avenida Teotônio Segurado na região sul, próximo ao aeroporto foram indicadas no encontro do Eixo 3 - *gestão moderna, transparente e participativa*. Contudo, essas demandas foram incluídas no relatório técnico geral nas áreas as quais elas estão relacionadas. Nesses casos, observa-se a tendência de alguns participantes não seguirem os temas propostos em encontros específicos de planejamento.

- **Segunda audiência**

Já a segunda audiência aconteceu em 19 de agosto de 2013, na Escola Municipal Antônio Carlos Jobim, localizada na quadra 1.206 Sul. Estiveram presentes neste evento 28 (vinte e oito) pessoas, entretanto o documento que relata essa plenária também não indica o quantitativo de participantes que são membros da sociedade civil. O território de abrangência dessa plenária foi denominado de *região central* (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

A metodologia utilizada foi a mesma da primeira audiência, ou seja, a participação foi dividida em salas temáticas, contemplando as mesmas áreas do evento que antecedeu a esse. Essa audiência foi a que contou com menos frequentadores de todas as outras realizadas em 2013. Na sequência têm-se informações específicas dos eventos que compuseram essa segunda plenária.

- Reunião do *Eixo 1 - desenvolvimento social e direitos humanos*

O encontro desse Eixo reuniu 11 (onze) participantes. Sendo, 7 (sete) deles representantes da sociedade civil que se manifestaram nessa reunião propondo ideias para solucionar questões públicas; e 4 (quatro) membros do governo municipal que, também, se expressaram nessa oportunidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Então, essas foram as 11 (onze) proposições das pessoas da comunidade nessa reunião do Eixo 1, da segunda plenária pública de planejamento realizada em 2013: elaboração do Plano Municipal de Segurança; adequação do espaço físico da Escola Municipal Antônio Carlos Jobim para melhor atender os alunos e professores; criação de um centro de ensino de Inglês; implantação de um semáforo e uma faixa de pedestre entre a Escola Francisca

Brandão Ramalho e a quadra 1206 sul; construção de posto de saúde; maior divulgação das audiências do PPA-P; autonomia administrativa da Secretaria Municipal de Educação; construção de um fórum de educação; implantação de creche noturna; contratação de professores especialistas em artes e empreendedorismo e implantação de sistema de monitoramento nas quadras 92 e 132 sul (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Após as falas dos membros da população civil, nessa mesma conjuntura, os quatro técnicos da administração presentes apresentaram as observações que seguem: a reforma da Escola Municipal Antônio Carlos Jobim estaria prevista no PPA 2010-2013; a proposta do centro de estudos de Língua Inglesa seria levada para a Secretaria Municipal de Educação; sobre a construção de um posto de saúde, foi informado que a administração trabalharia com a ideia de instalar uma sala de estabilização para atender a demanda da comunidade da quadra 1206 sul e região; e o esclarecimento de que a construção da Escola de Tempo Integral Osmar Dualibe, hoje com o nome de Escola de Tempo Integral Almirante Tamandaré, estava paralisada porque a empresa que venceu a licitação resolveu não continuar essa obra (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

- Reunião do *Eixo 2 – economia, empreendedorismo e qualidade de vida*

Constatou-se, por meio da pesquisa documental, que somente uma pessoa esteve presente nesse encontro do Eixo 2, e que apenas uma proposta foi apresentada, qual seja: aparelhamento físico dos centros municipais de educação (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

- Reunião do *Eixo 3 – gestão pública e participação social*

Esse auditório do *Eixo 3*, da segunda audiência, segundo o relatório específico dessa reunião, contou com a presença de 7 (sete) pessoas da sociedade civil e 2 (dois) técnicos do governo municipal. Todavia, no documento técnico geral de registro dessa audiência consta que não houve nenhuma pessoa presente na sessão do Eixo 3 da segunda plenária do PPA 2014-2017. Isso pode ter ocorrido porque as propostas desse encontro foram incluídas no documento geral como sendo de outros eixos, por estarem ligadas a outros temas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

De modo que, o documento de registro dessa reunião destaca que os 7 (sete) representantes da comunidade expuseram, nessa ocasião, as 29 (vinte e nove) propostas de ações que seguem: criação de programa de humanização da rede educacional; revitalização do rodoshopping; melhoramento do serviço de iluminação pública; reforma das quadras de esporte abandonadas; liberação de acesso à Internet sem fio para a comunidade; valorização dos presidentes de associações; asfaltamento da quadra 1304 sul; reativação do posto policial da quadra 1304 sul; construção de locais de lazer na quadra 1304 sul; implantação de projeto social nos moldes da horta comunitária que envolve 380 (trezentos e oitenta) famílias; criação de programas de microcrédito para hortas comunitárias; ampliação da cota de microcrédito para pessoas físicas e jurídicas; aplicação de tratamento e aproveitamento do material orgânico para adubo; aproveitamento das APMs (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Essa lista de proposições dessa reunião prossegue: implantação de plano de saúde e odontológico para os servidores públicos do município; realização de Concurso Público; reforma da quadra poliesportiva e praça da quadra 1206 sul; colocação de sinalização com placas verticais nas esquinas e nas quadras internas; construção de posto de saúde 1206 sul; inclusão do hino da Pátria e hinos de grande relevância para o país no dia a dia das crianças; implantação de bases da guarda metropolitana nos locais de lazer com grande tráfego de pessoas; criação de mais linhas de ônibus coletivo urbano para servir a população; implantação de projetos da Fundação Cultural de forma regionalizada; construção de campos de areia e de gramado natural ou sintético, com iluminação e toda estrutura necessária; ação articulada de segurança para os espaços públicos com envolvimento da sociedade; criação de feira cultural itinerante nas praças e espaços públicos; padronização da construção de calçadas na cidade; disponibilização de um zelador por praça e de orientadores nas academias ao ar livre (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Do lado do governo, os dois técnicos presentes no encontro em análise fizeram algumas observações e propostas, quais sejam: enfatizar a discussão sobre políticas de combate ao uso de drogas; criação do Instituto de Planejamento Urbano e implantação de projeto de integração entre as secretarias (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

- Reunião do *Eixo 4 – desenvolvimento urbano e rural: infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural*

Na reunião desse *Eixo*, da segunda plenária para a construção do PPA 2014-2017, verificou-se que houve a frequência de somente 9 (nove) pessoas. Não há dados precisos que informem quantas dessas pessoas são membros da população civil (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Com efeito, os registros documentais desse encontro possibilitou o conhecimento de que foram apresentadas 7 (sete) propostas, as quais são: construção de praça na quadra 1206 sul; duplicação da Avenida Teotônio Segurado na área que ainda falta; pavimentação urbana; recuperação da iluminação pública e instalação de mais iluminação; construção de ciclovias e calçadas na quadra 1206 sul; implantação de ciclovia na Avenida Teotônio Segurado e implantação de semáforo entre a escola Francisca Brandão Ramalho e a quadra 1206 sul (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Vale salientar, que essa última proposição conquanto tenha sido feita no encontro do primeiro eixo dessa segunda audiência, foi registrada no relatório geral do PPA-P 2014-2017 como sendo uma proposição do quarto eixo dessa mesma plenária. Isso indica que a equipe técnica da administração municipal, após os eventos participativos de planejamento, agrupava as ideias de ações públicas de acordo com o tema relacionado a elas. Outrossim, destaca-se mais uma evidência de que os participantes das audiências fizeram propostas que não estavam ligadas diretamente com o tema da reunião de que frequentaram (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

De modo que, nesse segundo momento participativo do PPA 2014-2017 houve uma drástica diminuição no número de participantes, que caiu 91% (noventa e um por cento) em relação à primeira plenária. Contudo, o quantitativo de propostas por participante nessa ocasião foi de 1,71 (um vírgula setenta e um), maior do que o do evento anterior que foi de 0,76 (zero vírgula setenta e seis).

- **Terceira audiência**

No que se refere à terceira audiência pública do PPA 2014-2017, esta aconteceu no dia 31 de agosto de 2013, na Escola Municipal Beatriz Rodrigues, quadra 405 Norte. Esse evento contou com a participação de 97 (noventa e sete) pessoas, contudo, não foi possível, por meio

das informações documentais, precisar quantos desses frequentadores não são representantes da administração municipal. Por seu turno, a área de alcance dessa plenária foi denominada de *região norte* (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Constatou-se por meio da pesquisa documental que o método de organização dessa audiência permaneceu similar ao aplicado nas duas audiências anteriores, inclusive com relação à separação do planejamento por áreas temáticas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

O relatório geral, dessa terceira audiência de 2013, deu destaque para as seguintes sugestões de políticas públicas da sociedade civil: prevenção ao uso de drogas; prevenção da criminalidade; programas socioeducativos; programas de incentivo ao esporte; cursos profissionalizantes; projetos culturais; melhorias no atendimento à saúde; construção de equipamentos públicos, como praças e áreas de lazer; melhorias na estrutura das escolas e mais investimentos na infraestrutura da cidade. Na sequência, tem-se a descrição com mais detalhes das quatro reuniões que compuseram essa terceira audiência (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

- Reunião do *Eixo 1 - desenvolvimento social e direitos humanos*

Essa sessão de planejamento participativo da terceira audiência de 2013 juntou 36 (trinta e seis) frequentadores; também não foi possível distinguir por meio do registro documental, quantos desses participantes pertenciam à sociedade civil nessa oportunidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

De modo que, 16 (dezesseis) pessoas da sociedade civil propuseram soluções para o atendimento das necessidades da população nesse encontro. Ainda, segundo o relatório de registro dessa reunião, 4 (quatro) pessoas dentre essas eram lideranças comunitárias, 3 (três) representantes de escolas municipais e 9 (nove) moradores do entorno do local onde aconteceu esse evento. Segue, então, o quadro com a listagem resumida das 28 (vinte e oito) proposições defendidas nesse auditório de planejamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Quadro 8 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da terceira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Social	Criação de centro de atendimento da pessoa idosa; implantação de um centro comunitário; plano de incentivo para catadores de lixo e programa de prevenção e combate à violência contra crianças.
Educação	Ampliação de vagas nas escolas de tempo integral; implantação de um centro de formação e capacitação de professores e demais servidores da educação; conclusão da obra da Escola Luiz Rodrigues Monteiro; construção de auditórios nas escolas; construção de creche; construção de mais escolas de tempo integral; capacitação de vigias e porteiros de escolas; desenvolvimento de parcerias entre a educação e outras entidades para realização de oficinas; implantação de escola profissionalizante; implantação de programa de incentivo para alunos produzirem redação e reforma de escolas municipais.
Saúde	Ativação do posto de saúde da quadra 409 norte; construção do hospital municipal de urgência e emergência; construção de postos de saúde; construção de UPAs; reforma de postos de saúde e oferecimento de exames de endoscopia pelo sistema de saúde municipal.
Segurança	Ampliação do monitoramento da segurança por meio de câmeras; programa de reforço da segurança nas ruas e construção de postos de segurança.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO, (2013a).

- Reunião do *Eixo 2 – economia, empreendedorismo e qualidade de vida*

Constatou-se que 10 (dez) pessoas estiveram presentes nessa reunião. Não há dados que comprovem o quantitativo desses frequentadores que são membros da população civil, nem quantos deles fizeram propostas de ações públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Portanto, estas foram as 9 (nove) proposições resultantes da reunião em tela: criação de uma confecção usando mão de obra carcerária; implantação de polo industrial; implantação do Sistema Nacional de Emprego (SINE); construção de campo de futebol com gramado e iluminação; construção de centro esportivo com gramado e vestiário; adequação de espaços para a prática de outros esportes; implantação de trabalho de grupo para incentivo a idosos; aparelhamento físico dos centros municipais de educação e reforma e ampliação de complexo esportivo (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

- Reunião do *Eixo 3 – gestão pública e participação social*

Frequentaram essa reunião do *Eixo 3*, da terceira audiência pública de construção do PPA 2014-2017, 10 (dez) pessoas entre membros do governo municipal e pessoas da sociedade civil. Também não foi possível, com base pesquisa documental, verificar o quantitativo específico para cada um desses dois grupos de atores participantes desse evento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Já as ideias de ações públicas que surgiram no contexto desse encontro foram as 6 (seis) seguintes: criação de uma assessoria para auxiliar as associações de moradores; implantação de um ponto de atendimento da prefeitura; criação de plano de ação para combate às drogas; aplicação de políticas públicas na quadra 605 norte; plano de valorização das lideranças comunitárias e funcionamento do portal da transparência do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

- Reunião do *Eixo 4 – desenvolvimento urbano e rural: infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural*

Com base nos levantamentos documentais apurou-se que esse evento, da terceira audiência do PPA em tela, contou com 41 (quarenta e um) integrantes, ainda que não tenha sido possível contabilizar quantos desses participantes são membros da sociedade civil. Não obstante, levantou-se que 7 (sete) pessoas interagiram nessa oportunidade, apresentando demandas de ações públicas. De sorte que, entre esses participantes havia um vereador, dois presidentes de associações de bairro e quatro cidadãos comuns (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Logo, o quadro seguinte destaca de forma resumida as 29 (vinte e nove) demandas colocadas pelos participantes do encontro em observação.

Quadro 9 - Descrição resumida das proposições de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da terceira audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Rural	Aumento das feiras e hortas comunitárias; implantação de programa de agricultura familiar; aplicação de fiscalização nas hortas comunitárias; mudança da feira da quadra 307 norte para um local mais adequado e revitalização de todas as feiras cobertas.
Infraestrutura	Conclusão do asfalto da quadra 405 norte; construção de meio fio; construção de praça com academia ao ar livre, com profissionais para orientação; duplicação da Avenida LO 10, entre as quadras 305 e 405 norte; implantação de iluminação pública adequada em vários locais da cidade; construção de vias de ligação entre a Universidade Federal do Tocantins (UFT), a região norte e o shopping Capim Dourado; construção e infraestrutura adequada em diversos locais do município e revitalização de praças abandonadas.
Meio Ambiente	Arborização das praças e revitalização do Córrego Sussuapara.
Mobilidade	Implantação de faixa de pedestres entre as quadras 305 e 303 norte; implantação de faixa de pedestres próximo à Escola de Tempo Integral Padre Josimo e legalização dos estacionamentos.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

Por conseguinte, essa terceira plenária teve aumento em número de participantes na comparação com a segunda, mais não chegou a alcançar um terço do número de frequentadores da primeira audiência. A quantidade de solicitações por participante foi a menor entre esses três primeiros eventos, qual seja, 0,74 (zero vírgula setenta e quatro).

- **Quarta audiência**

No tocante à quarta audiência pública para a construção do PPA 2014–2017, averiguou-se que esse evento ocorreu em 14 de setembro de 2013, na Escola Municipal de Tempo Integral Eurídice de Melo, no bairro Jardim Aurenys III. Presenciaram esse evento 163 (cento e sessenta e três) pessoas entre membros do governo municipal e representantes da comunidade. De modo que, a área de alcance dessa plenária foi denominada de *região sul* (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Então, os membros da população civil que frequentaram esse evento compreenderam moradores de diversos bairros da região sul de Palmas-TO, como: Morada do Sol, Santa Fé, Bela Vista, Aurenys I, II, III e IV, Sol Nascente, Vale do Sol, Setor Sul, Novo Horizonte, Irmã Dulce, Maria Rosa, Santa Bárbara, Setor Aeroporto e Taquari. Também participaram

desse evento os acadêmicos da Universidade da Maturidade (UMA). Não há nas fontes documentais informações que indiquem, separadamente e com exatidão, o quantitativo de participantes da população civil nesse evento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Outrossim, consta no relatório a utilização de metodologia idêntica a praticada nas três audiências logo antecedentes a esta. Permaneceu a divisão por área temática, circunstância em que cada participante da sociedade civil escolheu participar em uma das quatro salas com os seguintes temas: *desenvolvimento social e direitos humanos; economia empreendedora e qualidade de vida; gestão pública e participação social e; desenvolvimento urbano e rural: infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural* (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

- Reunião do *Eixo 1 - desenvolvimento social e direitos humanos*

Na sala onde aconteceu o encontro desse Eixo 1 da quarta audiência do PPA 2014-2017 estiveram presentes 55 (cinquenta e cinco) pessoas. Não há registros que identifiquem quantos desses frequentadores representaram a sociedade civil (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Contudo, verificou-se que na oportunidade dessa sessão foram projetadas 44 (quarenta e quatro) ações públicas para inclusão no PPA. Prossegue, então, o rol dessas proposições de forma resumida, separado por área (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Quadro 10 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da quarta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Social	Construção de CRAS; doação de APM para desenvolvimento de projetos sociais; implantação de Centro de Atenção Psicossocial (CAPS); melhoramento da infraestrutura dos CRAS e reativação do projeto “Fábrica Pão Nosso”.
Educação	Ampliação da Escola Municipal Benedita Galvão; aumento de vagas nas escolas de tempo integral; ativação da creche do setor Morada do Sol III; construção de escola estadual no setor Santa Bárbara; Construção de CMEIs e creches; construção de escolas; criação de auditórios em escolas; contratação de professores especialistas em artes e empreendedorismo; criação de uma unidade da UMA na região sul; desenvolvimento de parcerias entre educação e outras entidades para realização de oficinas; instalação de uma instituição pública de ensino superior e aperfeiçoamento da estrutura das escolas.
Habitação	Construção de mais casas populares e legalização de áreas dos setores Belo Horizonte, Vista Alegre, Morada do Sol, Irmã Dulce e Universitário.
Saúde	Ampliação das visitas dos agentes de saúde no setor Universitário; construção de USFs em diversas regiões; implantação de academia ao ar livre; construção do hospital municipal de urgência e emergência; implantação do hospital materno infantil e construção de postos de saúde.
Segurança	Aumento da segurança nas praças e áreas públicas e implantação da fiscalização em bares próximos a residências que utilizam som alto.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

- Reunião do *Eixo 2 – economia, empreendedorismo e qualidade de vida*

De acordo com o relatório desse encontro da quarta audiência do PPA 2014-2017 participaram desse evento 21 (vinte e um) membros da sociedade civil, dos quais 15 (quinze) propuseram ideias para solução de questões públicas nessa oportunidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Estas foram as propostas dos agentes da sociedade civil nessa reunião: criação de centro cultural para o projeto Mais Cultura; implantação da feira municipal de Taquaralto; transformação da feira do Aurenny III em um Centro Educacional Unificado (CEU); resolução da questão fundiária do setor União Sul; criação de mercado municipal; reativação da feira da amizade no bairro Maria Rosa; implantação de complexo esportivo no setor Aurenny III; aplicação de programa de coleta seletiva de lixo; fiscalização da poluição sonora; construção

de campo de futebol para juventude; implantação de lixeiras plásticas grandes para coleta de lixo; construção de quadras poliesportivas cobertas; construção de praças com academias a céu aberto (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Ainda continua essa lista de demandas da comunidade: reforma e ampliação do parquinho no setor Bela Vista; agilização para emissão de alvarás de funcionamento de estabelecimentos comerciais; construção de postos de polícia; legalização de área comercial próxima da estação de ônibus em Taquaralto; implantação de projetos de empreendedorismo e geração de renda; criação de espaço para crianças praticarem leitura; criação de projetos para recuperação de jovens e crianças viciados em drogas; construção de centro recreativo para eventos; implantação de programas de agricultura familiar, com linhas de crédito e capacitação para os produtores rurais; regularização da subprefeitura da região sul e aplicação de projetos de criação de peixe para atender a comunidade do setor Aurenny III. Ao todo, foram 22 (vinte e duas) propostas de ações públicas na ocasião da reunião do Eixo 2, da quarta audiência do PPA 2014-2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

No entanto, há divergências entre informações do relatório geral das audiências e o específico desse encontro do Eixo 2, quais sejam: no primeiro documento consta a frequência de 16 (dezesesseis) pessoas, já o segundo destaca a presença de 21 (vinte e um) membros da sociedade civil, como apresentado anteriormente. Também há diferenças na quantidade de propostas apresentadas nesses dois documentos, apesar de haver muitas proposições que são comuns nos dois relatórios. Assim, no relatório geral constam 14 (quatorze) propostas, e 22 (vinte e duas) no específico (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Diante dessa discordância entre essas duas fontes de dados, julga-se que as informações contidas no documento específico de registro da reunião em análise sejam as mais precisas para esse contexto, visto que essa fonte, além de conter o nome dos participantes, também disponibiliza o número de telefone e o endereço de cada um deles. Logo, com base no detalhamento das informações, fundamenta-se esse posicionamento.

- Reunião do *Eixo 3 – gestão pública e participação social*

Presenciaram esse encontro de planejamento 6 (seis) pessoas, sendo 5 (cinco) membros da sociedade civil e um vereador. Não foi possível identificar, por meio documental, quantos técnicos do governo municipal acompanharam esse evento. De fato, os 5 (cinco)

representantes da população civil e o vereador expuseram ideias de ações públicas nessa conjuntura. Então, nessa ocasião, os membros da comunidade fizeram 12 (doze) demandas de ações públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

De modo que, estas foram as proposições dos componentes da sociedade civil nessa sessão do terceiro eixo, da quarta plenária do PPA 2014-2017: valorização dos servidores públicos; construção de um centro cultural na região sul; construção de mais um CRAS na região sul; construção de um posto de saúde no setor Sol Nascente; construção de um posto de saúde no bairro Jardim Bela Vista; capacitação dos possíveis candidatos a conselheiros tutelares; reforma dos pontos de ônibus, com estrutura adequada para os usuários; melhoria na fiscalização do transporte público; investimento em novos ônibus; implantação de semáforo na Avenida Tocantins, em Taquaralto; realização de trabalho em rede para as ações da política antidrogas e implantação de CAPS na região sul (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Ainda no contexto dessa reunião um vereador destacou a ideia do fortalecimento da política antidrogas com o reforço dos vínculos entre as famílias de usuários de drogas e os CRAS (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Também, foram constatadas divergências entre as duas fontes documentais utilizadas para descrever e analisar as audiências do PPA realizadas em 2013; sobre número de políticas públicas propostas nesse encontro. Novamente, credita-se mais precisão ao documento específico de registro da reunião em tela, em razão da maior riqueza de detalhes presente nele.

- Reunião do *Eixo 4 – desenvolvimento urbano e rural: infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural*

Essa última sessão da quarta plenária do PPA 2014-2017 atraiu a participação de 81 (oitenta e um) frequentadores. Entretanto, não houve possibilidade de quantificar separadamente, com base nos documentos existentes, quais frequentadores, nesse contexto, participaram como membros da sociedade civil e quais agiram na defesa das ações da administração municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Averiguou-se que 29 (vinte e nove) pessoas fizeram propostas de soluções para problemas da comunidade na reunião em análise; entre esses participantes estavam 8 (oito) líderes da sociedade civil, um vereador e um secretário municipal. Assim, ao todo foram apontadas 66 (sessenta e seis) propostas para questões públicas nessa reunião. A extensa lista

de ações públicas produzidas nesse encontro foi sintetizada através do quadro que segue (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Quadro 11 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da quarta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Rural	Aumento do número de feiras e hortas comunitárias; construção de horta comunitária no bairro Santa Bárbara; implantação de plano de agricultura familiar; criação de mercado municipal; regularização dos feirantes e readequação das feiras e retorno da feira da amizade no Maria Rosa.
Desenvolvimento Urbano	Legalização das áreas ocupadas pelas igrejas.
Instituto do Planejamento Urbano	Reurbanização da Avenida Tocantins, em Taquaralto.
Infraestrutura	Conclusão do parque do setor Bela Vista; construção de praças com academias ao ar livre, com orientação profissional; construção de uma passarela no setor Universitário; construção de meio fio no setor Morada do Sol; construção de praça no setor Bela Vista; duplicação da Avenida Teotônio Segurado, na altura da Ulbra; duplicação da Avenida Raimunda Galvão; implantação de iluminação nas ruas do setor Morro Branco; colocação de rede de esgoto no bairro Aurenny I; colocação de pontos de luz na Avenida Ipanema; asfaltamento das ruas do setor Santo Amaro; melhoramento da infraestrutura da praça de alimentação da estação de ônibus de Taquaralto; mais investimentos na infraestrutura do setor Bela Vista; implantação de serviços de infraestrutura da quadra 409 sul; aperfeiçoamento do trecho inicial da rodovia que liga Taquaralto a Porto Nacional; pavimentação da rua Maringá; asfaltamento da rua T25 e Raimundo Galvão; pavimentação da rua T3; pavimentação dos setores Aurenny I, Santa Helena, da parte baixa do Aurenny III, Morada do Sol e Bela Vista; recapeamento do asfalto do bairro Aurenny III; recuperação de praças; recuperação de quadra poliesportiva e da praça da quadra 1206 sul; reforma e ampliação de parquinho; regularização da quadra na divisa dos setores Aurenny I e II; infraestrutura e regularização do setor Belo Horizonte; regularização e infraestrutura do setor União Sul; retorno das obras do setor Santa Bárbara; revitalização da estação de ônibus de Taquaralto e revitalização das avenidas Tocantins e Ipanema.
Meio Ambiente	Fiscalização das empresas de cerâmica no setor Morada do Sol; revitalização da Praça da Árvore e do Córrego Sussuapara.
Mobilidade	Disponibilização de linha de ônibus no setor Bela Vista; construção de vias com mais acessibilidade; desvio da rota do ônibus eixão para passar por dentro do bairro Santa Fé; adequação do horário de circulação dos coletivos urbanos; implantação de linha de ônibus para passar pelos setores Santa

(Continua)

Área	Descrição resumida das políticas públicas
	Bárbara e Taquari; construção de ciclovia e calçada na Avenida Taquaruçu; implantação de quebra mola na Avenida Copacabana, na marginal oeste, no setor Aurenny III e perto dos pontos de ônibus; colocação de semáforo no bairro Aurenny III; implantação de sinalização de trânsito na Avenida Copacabana; reformulação do trajeto dos ônibus entre os bairros dos Aurenys; mudança da estação de ônibus de Taquaralto para outro local; revisão do retorno entre as quadras 303 e 305 norte; instalação de semáforos na Avenida Tocantins e na saída para Taquaruçu e substituição das placas de sinalização vertical nas esquinas e dentro das quadras.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

Assim, os números desse quarto evento esclarecem que houve um acréscimo no quantitativo de frequentadores em relação a segunda e a terceira plenária, todavia ocorreu diminuição de 48% (quarenta e oito por cento) na comparação com a primeira. Nessa circunstância, o quantitativo de demandas por participante foi de 0,88 (zero vírgula oitenta e oito).

- **Quinta audiência**

Por sua vez, a quinta e última audiência pública para a composição do PPA 2014–2017 do município de Palmas, Estado do Tocantins, concretizou-se no Colégio Municipal de Tempo Integral Crispim Pereira de Alencar, em Taquaruçu, no dia 21 de setembro de 2013. Essa audiência reuniu 78 (setenta e oito) participantes, compreendendo membros do governo municipal e pessoas da população civil. Assim, a área de abrangência dessa plenária foi denominada de *Taquaruçu e Buritirana* (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

De forma que, os membros da sociedade civil que participaram dessa audiência foram compostos por moradores de Taquaruçu, Buritirana e de assentamentos de regiões rurais próximas, como Veredão e Taquaruçu Grande. Os dados documentais não foram suficientes para se obter o número exato de componentes da sociedade civil nesse evento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Essa etapa de abertura para participação da população em geral na construção do PPA 2014-2017, de acordo com a pesquisa documental, seguiu a metodologia já testada nas quatro etapas anteriores. Portanto não houve modificações com relação à organização da divisão das

discussões em salas temáticas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

- Reunião do *Eixo 1 - desenvolvimento social e direitos humanos*

Essa sessão de planejamento do PPA 2014-2017 recebeu 31 (trinta e um) frequentadores. Assim, nessa ocasião 12 (doze) pessoas da comunidade e dois técnicos da administração do município expuseram ideias de ações públicas e esclarecimentos (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Desse encontro do Eixo 1, foram apresentadas 25 (vinte e cinco) ideias de políticas públicas, conforme o quadro seguinte:

Quadro 12 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 1 da quinta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Social	Efetivação dos serviços do conselho tutelar; implantação de programas de assistência social para crianças; implantação de programa para prevenção/recuperação do uso de drogas; implantação de uma filial da UMA e melhoria na estrutura dos CRAS.
Educação	Construção de CMEI; implantação de programa de educação para jovens e adultos; reforma e ampliação da Escola Municipal Crispim Alencar e implantação de transporte escolar.
Habitação	Abertura de ruas no distrito de Buritirana; realocação de moradias em APPs e revisão do cadastro de habitação.
Saúde	Aumento do número de atendimento médico nas unidades de saúde; construção de postos de saúde; implantação de um polo do Centro de Controle de Zoonoses (CCZ) em Taquaruçu; implantação de um consultório veterinário em Taquaruçu; reativação do posto de saúde de Taquaruçu e do programa de saúde preventiva.
Segurança	Ampliação do atendimento dos guardiões das escolas; funcionamento adequado do posto fiscal da 6ª delegacia; implantação de câmeras de monitoramento; aplicação de curso de formação de policiais comunitários; implantação de guaritas da polícia militar em Taquaruçu; aplicação de programa de transparência nos serviços estratégicos e utilização de maior rotatividade de policiais em Taquaruçu.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

Pelo lado da administração municipal, o técnico que representou a área da educação nesse encontro argumentou sobre a demanda de construção do CMEI em Taquaruçu, esclarecendo que o governo do município já estava à procura de uma área para a realização

dessa ação e, também, a respeito da solicitação de implantação de programa de educação para jovens e adultos; esse funcionário do município destacou que logo haveria uma reunião para decidir sobre a execução dessa política (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Ainda nessa mesma ocasião, outro membro do governo municipal garantiu que a ação de reativação do posto de saúde estava em fase de licitação, esclareceu, também, que alguns tipos de exames de laboratório já estavam sendo feitos em Taquaruçu. Esse técnico ainda apontou que a administração do município estava estudando a possibilidade de atender a política de implantação de uma unidade do CCZ no distrito onde aconteceu a reunião em tela. Ao final de sua fala, ele argumentou que era a favor das demandas da comunidade, contudo enfatizou que havia limitações em termos de verbas públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

- Reunião do *Eixo 2 – economia, empreendedorismo e qualidade de vida*

Na circunstância desse encontro, da derradeira plenária pública de elaboração do PPA 2014-2017, marcaram presença 14 (quatorze) pessoas, das quais não há evidências em documentos que comprovem quantas delas representaram a sociedade civil. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Todavia, há nos registros documentais a listagem contendo 13 (treze) políticas públicas defendidas pelos participantes dessa sessão de planejamento, consoante as informações do quadro subsequente.

Quadro 13 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 2 da quinta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Cultura	Apoio ao projeto casa do artesão; contratação de artistas locais para eventos; criação do projeto Cinema em Taquaruçu; entrega da concessão de uso da casa do artesão e implantação de ações de resgate, preservação e registro da cultura de Taquaruçu.
Desenvolvimento Econômico	Implantação de programa de incentivo às microempresas.
Esporte	Construção de campo de futebol com gramado e iluminação e reforma do ginásio poliesportivo.
Governo	Implantação de rede de telefone e Internet.
Turismo	Efetivação do calendário de eventos; implantação de projeto turístico para a área da Cachoeira do Roncador; participação da população em projetos turístico e cultural e revitalização do centro histórico de Taquaruçu.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

- Reunião do *Eixo 3 – gestão pública e participação social*

Segundo o relatório do setor de planejamento da Prefeitura Municipal de Palmas-TO, a reunião desse Eixo, da quinta audiência pública de construção do PPA 2014-2017, contou com somente um participante. De forma que, para essa oportunidade foi colocado nesse registro documental esta única proposta: reativação da subprefeitura de Taquaruçu (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

- Reunião do *Eixo 4 – desenvolvimento urbano e rural: infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural*

Esse quarto encontro que integrou a quinta e última plenária do PPA 2014-2017 contou com 32 (trinta e duas) pessoas. Da mesma maneira que ocorreu em quase todas as reuniões das audiências desse PPA, a base documental existente não possibilitou a separação do quantitativo dos membros da sociedade civil e do governo municipal presentes na reunião em destaque (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Apesar da existência de poucos dados documentais, constatou-se que 11 (onze) pessoas interagiram durante a reunião em observação. Elas propuseram 29 (vinte e nove) políticas para o atendimento de necessidades da população. De forma que, os participantes que se manifestaram verbalmente nessa ocasião compreenderam 10 (dez) membros da

sociedade civil e um secretário municipal. Na sequência apresenta-se o rol de ações públicas propostas nesse encontro (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Quadro 14 - Descrição resumida das propostas de políticas públicas do encontro do Eixo 4 da quinta audiência do PPA 2014-2017, separadas por área.

Área	Descrição resumida das políticas públicas
Desenvolvimento Rural	Apoio aos feirantes; aproveitamento dos resíduos orgânicos das hortas comunitárias; capacitação dos profissionais da área da agricultura; criação do dia do campo; melhoria da política de cessão de maquinário público de preparação do solo para agricultura; criação de programa de doação de calcário, de sementes e de tratores; implantação de políticas públicas para atender pequenos agricultores; aplicação de programa de agricultura envolvendo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e as famílias e; a implantação de projeto de produção agrícola.
Planejamento Urbano	Levantamento a respeito da verticalização de Taquaruçu.
Infraestrutura	Ampliação da iluminação de Taquaruçu; construção de bueiros na estrada do projeto do Assentamento Serra; criação de programa de fornecimento de água para os sítios; ligação de água permanente nos sítios; manutenção das estradas rurais; pavimentação de áreas com potencial turístico; pavimentação urbana; recapeamento da rodovia do projeto de Assentamento Veredão e recuperação de praças.
Meio Ambiente	Fiscalização de loteamentos localizados próximos de córregos; implantação de programa de recuperação de córregos; criação de núcleo de educação ambiental e revitalização do Córrego Sumidouro.
Mobilidade	Implantação de transporte coletivo com funcionamento todos os dias, passando por Taquaruçu e projetos de assentamentos; melhoria do transporte público e substituição da frota de ônibus urbano.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

Com efeito, houve decréscimo no total de frequentadores dessa quinta plenária no comparativo com a primeira, a terceira e a quarta, porém houve aumento em relação à primeira audiência. Já o número de solicitações por participante permaneceu igual ao da quarta audiência.

Embora não tenha sido possível identificar de forma precisa, através dos dados documentais, quantos foram os participantes membros da sociedade civil presentes nas plenárias do PPA-P 2014-2017, depreende-se que estes representaram, pelo menos, 80% (oitenta por cento) do total de frequentadores desses eventos, com base na análise minuciosa

dos relatórios das reuniões temáticas que contêm o registro dos nomes dos participantes. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Portanto, as cinco plenárias que compuseram PPA-P 2014-2017, no seu modo presencial, contaram com 677 (seiscentos e setenta e sete) participantes, sendo que 177 (cento e setenta e sete) deles, membros da Sociedade Civil, propuseram 571 (quinhentos e setenta e uma) ações públicas. Assim, entre as áreas para as quais mais políticas públicas foram indicadas destacam-se: infraestrutura; educação; saúde; mobilidade e segurança. Os setores que receberam menos solicitações foram cultura e esportes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Para finalizar a descrição das audiências públicas presenciais do PPA 2014-2017 expõe-se o quadro que segue com o resumo quantitativo da participação nesses eventos.

Quadro 15 - Síntese da participação no PPA 2014-2017, na modalidade presencial.

Audiências públicas / Regiões	Quantidade de Participantes	Quantidade de propostas da sociedade civil	Quantidade de Membros da Sociedade civil que se manifestaram verbalmente
Primeira Audiência- Região Geral	311	239	69
Segunda Audiência - Região Central	28	48	14
Terceira Audiência - Região Norte	97	72	23
Quarta Audiência - Região Sul	163	144	49
Quinta Audiência - Taquaruçu e Buritirana	78	68	22
Total	677	571	177

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a; 2013b).

4.1.2 Etapa virtual do PPA-P 2014-2017

Além das cinco audiências públicas do planejamento em análise, realizou-se mais uma etapa para a coleta de sugestões de políticas públicas da sociedade civil. Essa etapa ocorreu por meio virtual, ou seja, foi disponibilizado, pelo Governo Municipal de Palmas-TO, o site ppaparticipativo.palmas.to.gov para a realização dessa coleta, no período de 19 de agosto de 2013 a 29 de setembro de 2013 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Assim, os cidadãos e cidadãs puderam expressar suas sugestões de demandas a serem resolvidas por meio de políticas públicas acessando o site e seguindo estes passos: realização do cadastro, sendo necessário o preenchimento de formulário com nome e o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF); identificação da região para endereçar a sugestão; escolha da área temática e descrição da sugestão, com a disponibilização de um campo de 100 (cem) caracteres para atender esse último passo. De forma que, cada pessoa tinha possibilidade de enviar até 5 (cinco) sugestões, sendo 3 (três) para regiões específicas e 2 (duas) em âmbito geral para a cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Com efeito, as opções das regiões a serem selecionadas durante o preenchimento do formulário via Internet para enviar a contribuição para construção do PPA 2014-2017 compreendiam as mesmas denominações das localidades onde foram realizadas audiências públicas presenciais desse PPA, quais sejam: região geral, que envolve toda a cidade; região central; região norte; região sul e; Taquaruçu e Buritirana. Sendo que nas plenárias presenciais essas duas últimas regiões foram agrupadas na forma da realização de uma única audiência, em Taquaruçu (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

A seguir apresenta-se o quadro com o quantitativo das propostas de políticas públicas sugeridas pela sociedade civil para o PPA 2014–2017, por meio do portal específico disponibilizado na Internet para esse fim.

Quadro 16 – Quantidade de políticas públicas sugeridas pela sociedade civil para o PPA 2014-2017 por meio virtual.

Quantidade de proposições informadas pelo próprio participante	Quantidade de proposições escolhidas pelos participantes entre as opções preestabelecidas pela administração municipal
39	91
Total	130

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

Verifica-se que a maioria das pessoas que utilizaram a Internet como meio de participação no PPA em exame optou por fazê-lo escolhendo as ações públicas já predefinidas pelo governo municipal naquela circunstância. Essa tendência pode indicar que a administração municipal tinha, na época desse planejamento, uma visão ampla das necessidades de bens públicos da sociedade civil.

Com relação à quantidade de pessoas que utilizou o meio virtual para participar do PPA 2014-2017, o relatório técnico geral afirma que foram 625 (seiscentos e vinte e cinco). Contudo, esse número de participantes deve ter sido menor, pois acredita-se que essa quantidade se refere, na verdade, ao total de ações públicas coletadas por meio do formulário disponível por meio virtual, incluindo as ações informadas ou escolhidas mais de uma vez por pessoas diferentes. Uma vez que havia a possibilidade de cada pessoa informar até cinco ideias de políticas públicas. Com base nesse pressuposto, compreende-se que entre 100 (cem) e 200 (duzentas) pessoas podem ter utilizado esse modo de participação nessa circunstância (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2013a).

Embora não se tenha encontrado dados documentais que confirmassem o número exato de participantes no PPA em tela por meio da Internet, foi possível identificar as ações públicas mais solicitadas pela população nesse contexto. Então, o quadro na sequência traz as demandas mais recorrentes entre aquelas livremente informadas pelos participantes, classificadas por região.

Quadro 17 – Ações públicas mais recorrentes do PPA-P 2014-2017 virtual informadas livremente pelos participantes, classificadas por região.

Descrição das ações públicas como maior recorrência, entre as informadas diretamente pelos participantes do PPA-P 2014-2017 virtual	Quantidade de recorrência de solicitações por região				
	Geral	Centro	Norte	Sul	Taquaruçu e Buritirana
Criação do plano municipal de envelhecimento humano.	45	0	0	0	0
Pavimentação de vias e estacionamentos.	0	7	0	0	0
Pavimentação dos estacionamentos das quadras 906 e 1006 sul.	0	5	0	0	0
Reforma de todas as quadras poliesportivas.	0	2	0	0	0
Construção do hospital municipal de urgência.	2	0	0	0	0
Construção de entidade de longa permanência para atender pessoas idosas em situação de risco e vulnerabilidade.	2	0	0	0	0
Pavimentação e drenagem da quadra 408 norte.	0	0	1	0	0
Mais investimentos nas escolas da região sul.	0	0	0	1	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013a).

Apesar de não estarem expostas nesse quadro todas as 39 (trinta e nove) contribuições da sociedade através PPA-P 2014-2017 na modalidade virtual, por meio da opção livre preenchimento, nota-se que as regiões *geral* e *centro* foram as que mais tiveram recorrência de ações públicas, já para as outras regiões *norte* e *sul* não houve esse tipo de ocorrência, ou seja, não aconteceu a apresentação de uma mesma política pública por mais de um participante (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

Por seu turno, a área que abrange *Taquaruçu* e *Buritirana* não foi contemplada pela sociedade civil nessa oportunidade em que as pessoas tiveram a liberdade de digitar, no formulário virtual do PPA em análise, suas próprias ideias para atender as necessidades públicas. Esse cenário pode indicar que a população do centro da cidade estava mais informada sobre a realização desse PPA virtual (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

A seguir expõe-se o quadro com as políticas públicas mais selecionadas pelos membros da comunidade por meio das opções já predefinidas pela administração municipal nessa conjuntura da participação do PPA em exame via Internet.

Quadro 18 – Ações públicas mais recorrentes do PPA-P 2014-2017 virtual selecionadas pelos participantes através das opções predefinidas pelo governo municipal, classificadas por região.

Descrição das ações públicas com maior recorrência, selecionadas pelos participantes do PPA-P 2014-2017 virtual, entre as opções predefinidas pelo governo municipal	Quantidade de recorrência de solicitações por região				
	Geral	Centro	Norte	Sul	Taquaruçu e Buritirana
Pavimentação urbana.	0	12	13	15	0
Agilidade na marcação de consultas médicas.	0	5	5	13	0
Implantação de programa e projetos esportivos de lazer.	0	3	9	10	0
Valorização do idoso.	0	3	2	12	0
Adequação da drenagem de águas pluviais na área urbana.	0	10	4	2	0
Incentivo à cultura e ao lazer para pessoas idosas.	0	3	0	11	1
Expansão do programa guardião eletrônico e direitos humanos.	0	7	2	4	1
Recapamento urbano.	0	5	4	3	1
Atendimento integral em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 5 anos.	0	5	2	6	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2013b).

Ainda que não se tenha listado no quadro anterior as 91 (noventa e uma) ações defendidas pela população na modalidade virtual do PPA em destaque, entre as políticas já preestabelecidas pela administração municipal, percebe-se que as regiões sul, norte e centro foram as que mais receberam indicações de aplicação dessas ações predefinidas, respectivamente. Também se verifica que a região geral, ou seja, aquela que envolve todo o município, não recebeu nenhuma indicação de ação pública. Esse fato pode assinalar uma preferência para a participação regionalizada.

Outra compreensão que se pode ter a partir dos dados sobre o PPA 2014-2017, na modalidade participativa via rede mundial de computadores, é a de que ações nas áreas de assistência social, infraestrutura, saúde, cultura, esporte e lazer, segurança e educação foram as mais solicitadas.

4.2 Histórico do PPA-P de Palmas-TO para o período de 2018 a 2021

4.2.1 Etapa presencial do PPA-P 2018-2021

As informações relatadas nesta seção foram obtidas diretamente das atas das audiências públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017a), realizadas para a elaboração do PPA 2018-2021, registradas por técnicos da Superintendência de Planejamento e Orçamento, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, e de outros departamentos da Prefeitura Municipal de Palmas-TO.

Consta no texto de cada uma dessas atas que o objetivo das audiências públicas realizadas foi a elaboração do PPA 2018-2021 e do OP para o exercício de 2018, em cumprimento aos Arts. 165, 166 e 167 da Constituição Federal de 1988, Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e Art. 88 da Lei Orgânica Municipal. Contudo, durante as audiências não há quaisquer indícios de que se tratou do orçamento para o ano de 2018, visto que não houve menção de valores a serem gastos com as políticas públicas propostas durante as reuniões com a sociedade civil.

Ademais, com base nos dados dessas atas constata-se que houve, durante a realização das audiências para a construção do PPA 2018-2021, abertura para a participação da população do município de Palmas-TO e representantes de todos os segmentos da sociedade, membros dos poderes executivo, legislativo e judiciário, além de entidades e associações representativas legalmente organizadas.

O método de organização dessas audiências baseou-se na divisão por áreas temáticas, com a realização de quatro plenárias nas regiões norte, sul, Aurenys e Taquaralto e, Taquaruçu e Buritirana; no período de 05 de Agosto de 2017 a 26 de Setembro de 2017. Cada audiência foi seccionada em sete reuniões de acordo com as áreas temáticas a seguir, que aconteceram simultaneamente em salas separadas de um mesmo local público: *agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo* (1); *educação* (2); *saúde* (3); *assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã* (4); *infraestrutura* (5); *gestão moderna, transparente e participativa* (6) e; *habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano* (7).

De forma que os participantes tiveram que fazer a escolha do tema que iriam participar em cada uma dessas audiências públicas. Assim, essas plenárias foram postas em prática em escolas municipais localizadas em diferentes regiões da cidade e conduzidas por técnicos da Prefeitura Municipal de Palmas-TO.

Portanto, a forma de organização das audiências com abertura para a participação da sociedade civil na elaboração desse PPA foi similar à estrutura das plenárias para construção do PPA 2014-2017, com exceção da divisão em áreas temáticas e da quantidade de plenárias públicas, que no PPA 2018-2021 foram sete temas discutidos em quatro audiências públicas, já no PPA anterior foram quatro eixos temáticos debatidos em cinco plenárias públicas.

Contudo houve diferenças entre esses dois ciclos de planejamento participativo, pois durante as audiências para a elaboração do PPA 2018-2021 a estratégia de tomada de decisões sobre as propostas de políticas públicas que se tornaram prioridades foi, em grande parte, realizada por meio do voto da maioria dos participantes das respectivas salas temáticas, enquanto que no planejamento plurianual anterior esse método não foi utilizado.

Além das plenárias públicas, outra forma utilizada para possibilitar a participação da sociedade civil no PPA 2018-2021 foi a disponibilização do meio virtual, através do site participa.palmas.to.gov.br. Mais à frente, nesta seção, serão destacadas informações sobre as contribuições da população para esse PPA por meio da Internet.

Verificou-se, também, que simultaneamente à realização das audiências públicas de elaboração do PPA em tela e no mesmo local destas, aconteceram duas reuniões para a revisão do Plano Diretor de Palmas-TO (PALMAS-TO, 2017; MARTINS, S., 2017). Essa institucionalidade participativa de revisão do plano diretor das cidades é uma exigência da Lei

10.257/2001 para os municípios que se enquadrem em quaisquer das seguintes condições: tenham acima de vinte mil habitantes; sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou, ainda, nos locais onde a gestão pública resolva exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento (BRASIL, 2001; BRASIL, 1988).

Assim, apesar da revisão participativa do Plano Diretor de Palmas-TO não fazer parte do objeto de estudo deste trabalho, considera-se essa institucionalidade, que também propõe o exercício direto da democracia, de grande relevância para a sociedade, e que tem ligação com o planejamento participativo. Visto que, o assunto principal desse meio de participação deve ser a discussão sobre políticas públicas que melhorem a qualidade de vida das pessoas que vivem nas cidades.

Ademais, não há evidências documentais de que aconteceram reuniões com abertura para a participação da sociedade civil na elaboração da LDO e da LOA, para o período que vai de 2017 a 2019.

Embora não haja indícios da participação direta da população na construção das LOAs 2018 e 2019, a sociedade civil também pode estar influenciando, de certa forma, a elaboração desses orçamentos, visto que as políticas públicas demandadas pela população civil durante o planejamento participativo realizado em 2017 que foram incluídas no PPA em análise, receberam a identificação por meio da sigla PPA-P, tanto no Plano Plurianual quanto nas LOAs 2018 e 2019. Deveras, confirmou-se a existência de diversas ações PPA-P nesses dois orçamentos (PALMAS-TO, 2018d; 2018e).

Assim, a participação da sociedade civil no PPA 2018-2021 pode ter ajudado a definir quais ações públicas foram incluídas nos dois orçamentos citados anteriormente, ainda que essa atuação tenha ocorrido somente nas plenárias de preparação desse plano plurianual.

- **Primeira audiência**

A primeira audiência pública para a preparação do PPA 2018-2021 com abertura para colaboração da sociedade civil ocorreu no dia 05 de agosto de 2017, na Escola de Tempo Integral Almirante Tamandaré, localizada na quadra 1304 sul, Avenida NS-04, Plano Diretor Sul e contou com a participação de 181 (cento e oitenta e uma) pessoas da comunidade e 40

(quarenta) técnicos do governo municipal. No total foram 103 (cento e três) propostas de políticas públicas da sociedade civil e 234 (duzentos e trinta e quatro) do governo municipal.

- Tema 1 – *Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo*

De forma que, a sala dessa primeira audiência que tratou do conjunto temático *agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo* contou com a participação de 19 (dezenove) pessoas da sociedade civil e 11 (onze) técnicos do governo municipal. Nessa ocasião 45 (quarenta e cinco) propostas de políticas públicas foram apresentadas. A ata dessa reunião não deixa claro quantos membros da sociedade civil participaram das discussões no decorrer desse evento. Contudo, é provável que participantes da sociedade civil tenham apresentado propostas nessa reunião, uma vez que as sugestões de ações públicas apresentadas pelos técnicos da prefeitura foram colocadas nas atas em letras maiúsculas, perfazendo um total de 27 (vinte e sete) propostas e, depois, na lista final para votação foram acrescentadas, em letras minúsculas, as 18 (dezoito) proposições de ações públicas que, provavelmente, são provenientes da população civil.

As propostas de políticas públicas prioritárias dessa sala foram definidas por votação. Assim, das 45 (quarenta e cinco) propostas apresentadas 39 (trinta e nove) receberam, pelo menos, um voto. As sugestões de ações públicas mais votadas foram as que envolvem ofertas de crédito por meio do Banco do Povo, manutenção do SINE e qualificação profissional. Essas propostas obtiveram 19 (dezenove) votos. As 18 (dezoito) propostas que tratam de políticas nas áreas de infraestrutura e geração de renda receberam até 10 (dez) votos.

Outras 16 (dezesesseis) propostas obtiveram menos de 10 (dez) votos. São as que compreendem ações nos ramos de eventos como carnaval da fé, festival gastronômico e nos setores de turismo e agricultura. Contudo, 6 (seis) proposições de ações públicas não receberam votos, quais sejam: manutenção da infraestrutura de atrativos turísticos de Palmas; projeto grupo gerador de economia de energia (energia automotiva); qualificação da mão de obra para o turismo; manutenção do projeto de flores tropicais; implantação do destino turístico inteligente e manutenção do centro de convenções.

- Tema 2 – *Educação*

Já na divisão da audiência pública em análise que debateu sobre o tema *educação* estiveram presentes 74 (setenta e quatro) membros da sociedade civil e 2 (dois) técnicos do governo municipal. Uma representante da administração municipal apresentou as propostas do governo para a educação e destacou que estas foram pactuadas com o Plano Municipal de Educação (PME) e com o Plano Municipal de Governo.

Apesar de 10 (dez) participantes da sociedade civil terem sugerido propostas de políticas públicas durante essa reunião, elas não foram inseridas na lista de votação para definir as prioridades. Dessas sugestões da sociedade civil pode-se destacar as seguintes: ao invés de investir em construção de CMEI para a oferta de ensino de 0 a 3 anos, que não é obrigatório por lei, investir mais na manutenção das unidades já existentes, como por exemplo, na climatização; criação de plano de carreira na educação para equipe multidisciplinar como fonoaudiólogos, psicólogos, entre outros; investimento em energia solar; isenção ou diminuição do valor pago na conta de energia para as escolas e construção de um centro esportivo.

De modo que, foram apresentadas 10 (dez) propostas de ações públicas pela sociedade civil na reunião dessa primeira audiência que tratou do tema educação. Todavia, segundo réplica de representantes da administração municipal após essas sugestões de políticas públicas, elas já estavam incluídas na proposta técnica do governo. Isso pode ter ocasionado a não inserção das proposições da população no rol para a escolha de prioridades.

Nessa reunião 29 (vinte e nove) propostas foram expostas por representantes do governo municipal e colocadas na lista de votação para eleição das prioridades. Com efeito, todas essas propostas obtiveram votos. Assim, 21 (vinte e uma) delas receberam 74 (setenta e quatro) votos, das quais destaca-se: infraestrutura das escolas; alimentação escolar; transporte escolar; formação de professores; uniformes dos alunos; apoio à prática pedagógica; educação inclusiva; sistema de avaliação; gestão democrática e descentralização de recursos.

As 8 (oito) propostas restantes alcançaram entre 73 (setenta e três) e 56 (cinquenta e seis) votos. Elas envolvem as ações a seguir: correção do fluxo escolar; apoio à prática pedagógica; ampliação de oferta de vagas na educação infantil; referencial pedagógico e educação de jovens e adultos.

- Tema 3 – *Saúde*

Por seu turno, a sala que tratou da temática *saúde*, da primeira audiência do PPA 2018-2021, teve o envolvimento de 37 (trinta e sete) pessoas da sociedade civil e 3 (três) técnicos da administração municipal. Nessa reunião, 48 (quarenta e oito) propostas foram expostas, sendo que 14 (quatorze) foram sugeridas pela administração municipal e 34 (trinta e quatro) pela sociedade civil.

Todavia, 2 (duas) propostas do governo municipal não foram colocadas em votação para formação da lista de ações públicas em ordem de prioridade. Elas versam sobre estruturação física da atenção primária e o melhoramento da segurança nos centros de saúde da comunidade. Outrossim, 7 (sete) sugestões de ações públicas da sociedade civil não foram incluídas no catálogo para votação. Elas são as seguintes: mudança do nome de centro de saúde; suspensão da construção do centro de saúde da mulher; transferência da UPA sul de prédio para atender demanda do Trânsito Rápido de Ônibus (BRT); construção de um Centro de Saúde da Comunidade (CSC) na quadra 806 sul; ação para diminuir o problema com a poeira causada pelo grande fluxo de caminhão na quadra 806 sul e melhoramento da infraestrutura e saneamento da avenida NS-1.

Não há explicação, no documento de registro desse encontro, para a não inserção dessas proposições na lista para definição de prioridades. Assim, das 48 (quarenta e oito) propostas, somente 39 (trinta e nove) foram submetidas ao sufrágio.

Como resultado dessa votação tem-se que 32 (trinta e duas) sugestões de políticas públicas tiveram 37 (trinta e sete) votos. Dessas propostas, 20 (vinte) foram sugeridas pela sociedade civil e compreendem as seguintes ideias de ações: abertura dos centros de saúde à noite; ações para diminuição dos óbitos maternos; capacitação de servidores para atendimento; realocar o Centro de Especialidade Odontológica (CEO) para a região sul; monitoramento da rede privada de saúde; ampliação de consultas médicas; aumento da resolutividade dos serviços de atenção secundária à saúde; redução do absenteísmo em consultas agendadas; transferência da UPA sul de prédio; implantação de acessibilidade nos centros de saúde e nas secretarias municipais; intersectorialização com o SEBRAE, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e com outras instituições; melhoramento da coleta de lixo e implantação desse serviço nos lugares onde ele ainda não existe; promoção de capacitações para microempreendedores rurais; construção de centro de saúde; implantação

de unidade móvel de Unidade de Vigilância e Controle de Zoonoses (UVCZ); ampliação de acesso via ônibus aos CSC; construção da captação e drenagem de águas pluviais e colocação de faixas de pedestres em frente aos centros de saúde.

Já as 12 (doze) propostas do governo municipal que também obtiveram 37 (trinta e sete) votos nessa reunião envolvem, sobretudo, as proposições que seguem: estruturação e implementação da rede de atenção secundária e psicossocial; melhoramento de serviços e ações da vigilância em saúde; redução da mortalidade materna; fortalecimento das ações de regulação, controle e avaliação da atenção secundária; manutenção, estruturação e implementação da atenção primária; aprimoramento de serviços de vigilância; manutenção da rede de atenção secundária e estruturação e implementação da rede de urgência e emergência.

Entretanto, 7 (sete) propostas da sociedade civil que constavam na lista de votação não obtiveram votos. Elas envolvem os assuntos que seguem: redução da utilização de combustível fóssil com uso de Veículo Leve sobre Trilho (VLT) e BRT; construção de estações climatizadas com área de shopping; diminuição do tempo de espera para consultas médicas com especialistas; implementação de parcerias entre saúde e Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE); criação de um núcleo técnico de saúde e segurança do trabalho; construção de ciclovias e criação de bolsões de arborização nas vias públicas.

De modo que, nessa reunião, 11 (onze) participantes da sociedade civil e 3 (três) técnicos do governo municipal tomaram a palavra para sugerir propostas de políticas públicas.

- Tema 4 – *Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã*

Quando se trata da sala da primeira audiência para a construção do PPA 2018-2021 que abordou a temática *assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã*, observa-se que o número de participantes foi bastante reduzido. Contou apenas com a presença de 6 (seis) representantes da sociedade civil e 7 (sete) técnicos da administração municipal. Portanto, poucas pessoas da comunidade optaram por participar desse evento.

Desse encontro surgiram 46 (quarenta e seis) propostas de ações públicas, sendo 39 (trinta e nove) do governo municipal e 7 (sete) da sociedade civil. Interagiram sugerindo

propostas e opiniões nessa reunião 6 (seis) participantes da sociedade civil e os 7 (sete) membros da administração municipal.

Porém, não houve votação para definir as prioridades entre as políticas públicas sugeridas nessa reunião. Também não há qualquer explicação na ata do motivo para esse acontecimento.

Assim, as propostas da sociedade civil nessa reunião versam sobre os assuntos a seguir: criação de uma superintendência para cuidar das políticas públicas das mulheres; alocação de mais recursos para essas políticas; criação de um albergue; isenção de parte do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para associações e comerciantes, como meio de incentivá-los a implantarem um sistema de monitoramento para ajudar na segurança; criação de meios para incentivar as pessoas a participarem das audiências. A ata dessa reunião cita que um representante da sociedade civil destaca a participação inexpressiva da comunidade nesse evento.

- Tema 5 – *Infraestrutura*

Por sua vez, o encontro dessa primeira audiência para a elaboração do PPA 2018-2021 que debateu o assunto *infraestrutura* também contou com uma quantidade reduzida de componentes. Com base nos dados da ata dessa reunião, estiveram presentes nesse evento 8 (oito) participantes da sociedade civil e 2 (dois) representantes do governo municipal.

De sorte que, como produto desse encontro 41 (quarenta e uma) propostas de ações públicas foram expostas. Elas compreendem 30 (trinta) sugestões de políticas públicas do governo municipal e 11 (onze) da sociedade civil. Então, 8 (oito) pessoas da comunidade tomaram a palavra nessa reunião para propor ou defender ideias para solução de problemas públicos. Os dois técnicos da administração municipal também fizeram a sustentação oral das proposições de políticas públicas do governo.

Após a eleição das prioridades dessa sala temática, as ações indicadas pela comunidade ficaram assim classificadas: execução de manutenção da iluminação e roçagem com menor periodicidade na quadra 409 sul – 7 (sete) votos; implantação de infraestrutura na ARSO 44 - 7 (sete) votos; melhoramento da infraestrutura da quadra 409 sul – 6 (seis) votos; implantação e manutenção da sinalização viária vertical, horizontal e indicativa de endereço da região sul – 5 (cinco) votos; manutenção da malha asfáltica da região sul - 4 (quatro) votos;

construção de infraestrutura da quadra 904 sul – 4 (quatro) votos; asfaltamento das Avenidas LO 31 e 33 - 3 (três) votos; manutenção das estradas vicinais da região sul - 2 (dois) votos; manutenção dos serviços do cemitério público do distrito de Taquaruçu – 2 (dois) votos; construção de poços artesianos na região sul – 2 (dois) votos e construção de estrada próximo ao Clube de Tiro, entrada para Aparecida do Rio Negro – 2 (dois) votos.

Já com relação às proposições do governo nessa reunião, 6 (seis) delas receberam 8 (oito) votos. Elas envolvem principalmente estas ações: execução de serviços de manutenção da malha viária; manutenção, ampliação e execução da rede de iluminação pública; serviços de roçagem mecanizada com trator; raspagem e remoção de terra em vias e logradouros públicos; pavimentação e qualificação de vias; execução de licenciamento ambiental das obras em execução e manutenção de terrenos baldios públicos e privados. Duas propostas da administração municipal obtiveram somente 1 (um) voto. Elas versam sobre: manutenção de recursos humanos de parques e jardins e serviços de pintura de meio-fio em vias e logradouros públicos.

Entretanto, vale ressaltar que nesse encontro 2 (duas) propostas do governo municipal não receberam nenhum voto. Elas compreendem ações de iluminação natalina e páscoa e geração de energia com resíduos sólidos urbanos, por meio de parceria público-privada. Outras ideias de políticas públicas do governo receberam entre 7 (sete) e 2 (dois) votos.

- Tema 6 – *Gestão moderna, transparente e participativa*

Com referência à reunião dessa primeira plenária pública do PPA 2018-2021 que abordou o assunto *gestão moderna, transparente e participativa*, nela frequentaram 17 (dezesete) participantes da sociedade civil e 12 (doze) técnicos do governo.

Os componentes dessa reunião apresentaram 80 (oitenta) propostas, sendo 62 (sessenta e duas) do governo municipal e 18 (dezoito) da sociedade civil. De forma que, nessa oportunidade tomaram a palavra para propor políticas públicas 15 (quinze) pessoas da sociedade civil e 12 (doze) membros do governo municipal.

Assim, as três proposições feitas por pessoas da sociedade civil mais votadas nessa reunião alcançaram 17 (dezesete) votos. Elas são estas: melhoramento da metodologia de comunicação sobre eventos com a comunidade; isonomia salarial entre os planos de cargos,

carreiras e salários e a alteração do programa de bonificação do servidor público por produtividade para melhorar a equidade.

Outras 7 (sete) propostas da população civil obtiveram entre 15 (quinze) e 10 (dez) votos. Estas versam sobre: aumento do limite de financiamento do banco do povo; convocação dos candidatos já aprovados em um concurso, durante o prazo de validade deste, antes de iniciar um novo certame; disponibilização de cursos de mestrado para os servidores do quadro geral da prefeitura; construção de poços artesianos para assentamentos rurais; inserção de artistas regionais no projeto economia solidária; construção de horta comunitária na quadra 1.303 sul e apoio ao turismo externo. As demais propostas da comunidade que receberam votos são as seguintes: fomento ao turismo no Taquaruçu Grande – 9 (nove) votos; diminuição da carga horária de cursos exigida para progressão na carreira pública municipal para 40h – 5 (cinco) votos e empreendedorismo coletivo – 1 (um) voto.

Contudo, 5 (cinco) ideias de ações públicas dos participantes da sociedade nessa reunião não conseguiram votos, quais sejam: apoio ao desenvolvimento sócio comunitário; repasse do recurso do evento Capital da Fé para pagamento da data-base dos servidores; melhoramento da divulgação dos assuntos do BRT; financiamento para o pequeno produtor no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e incentivo à produção de camarão em Palmas.

Por outro lado, 2 (duas) propostas do governo municipal, nessa mesma ocasião, foram votadas 15 (quinze) vezes. Elas são a implantação da Cidade Participativa e a realização de concurso público. Outras 55 (cinquenta e cinco) propostas do governo obtiveram entre 13 (treze) e 1 (um) votos. Também, nessa reunião, 5 (cinco) propostas do governo não receberam votos. São estas: divulgação institucional do Instituto de Previdência da Prefeitura de Palmas-TO (PREVIPALMAS); obras e instalações do PREVIPALMAS; cumprimento de sentenças e custas judiciais; implantação da prefeitura itinerante e fortalecimento da gestão do Instituto 20 de Maio.

- Tema 7 – *Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano*

Por fim, o local da primeira audiência pública para construção do PPA 2018-2021 que trabalhou com o assunto *habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade*,

planejamento e desenvolvimento urbano envolveu 20 (vinte) participantes da sociedade civil e 3 (três) técnicos da administração municipal.

Deveras, 57 (cinquenta e sete) propostas para solução de problemas públicos foram expostas nessa reunião. Elas foram compostas por 45 (quarenta e cinco) proposições do governo municipal e 12 (doze) da sociedade civil. Ao todo, 12 (doze) componentes da comunidade participaram de forma ativa dessa reunião, sugerindo ideias de políticas públicas. Os três membros da administração municipal também se manifestaram na defesa das ações propostas pelo governo.

Destarte, todas as 57 (cinquenta e sete) propostas oriundas dessa reunião obtiveram 20 (vinte) votos. Não há na ata desse encontro indícios do motivo que levou a esse tipo de consenso na votação. Assim, as propostas da sociedade civil nessa reunião foram: construção de praça e outras obras na quadra 1.105 sul; construção de praça na quadra 706 sul; construção de praça e outras obras na quadra 1206 sul; revitalização da praça na quadra 106 norte; construção de praças na quadra 1.503 sul e 804 sul; urbanização completa das quadras 408 e 508 norte; revitalização da praça e implantação de drenagem na quadra 904 sul; construção de ciclovia no trecho que vai do centro de Palmas até Taquaruçu; instrumentalização e dotação de capacidade técnica das equipes de fiscalização urbana e ambiental; construção de Unidades Habitacionais Faixa II para servidores públicos com projeto de energia solar e equipamentos públicos; construção de uma praça no setor Lago Norte e regularização desse setor; construção de praça na quadra 604 Norte e arborização; instalação dos pontos de coleta seletiva de lixo nesta quadra e troca da iluminação pública de toda a cidade, substituindo a luz amarela pela luz branca.

O quadro a seguir sintetiza as informações numéricas sobre a participação em cada uma das 7 (sete) reuniões temáticas realizadas no decorrer da primeira audiência com abertura para que a população civil pudesse colaborar na elaboração do PPA 2018-2021.

Quadro 19 – Síntese das informações sobre a participação na primeira audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências.

Área temática	Quantidade de membros da sociedade civil	Quantidade de membros do governo municipal	Quantidade de propostas da sociedade civil	Quantidade de propostas do governo municipal	Quantidade de membros da sociedade civil que se manifestaram verbalmente
1 - Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo	19	11	18	27	19
2 - Educação	74	02	10	19	10
3 - Saúde	37	03	27	12	11
4 - Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social e defesa dos direitos humanos	06	07	07	39	06
5 - Infraestrutura	08	02	11	30	08
6 - Gestão moderna, transparente e participativa	17	12	18	62	17
7 - Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano	20	03	12	45	12
Total	181	40	103	234	83

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017a).

Então, dessa primeira audiência pública constatou-se que o número de participantes membros da população civil foi maior do que o das outras plenárias, e que a quantidade de propostas sugeridas por esse tipo de ator para o PPA 2018-2021 foi pouco expressiva se comparada com o quantitativo de políticas públicas defendidas pelos atores do governo municipal. Com referência aos membros da sociedade civil que efetivamente participaram

propondo ideias de ações públicas, depreende-se que fazem parte desse grupo 46% (quarenta e seis por cento) das pessoas da população civil que frequentaram essa primeira plenária.

- **Segunda audiência**

No tocante à segunda audiência pública de elaboração do PPA 2018-2021, esta aconteceu no dia 12 de agosto de 2017, no período da manhã, na Escola de Tempo Integral Padre Josimo Moraes Tavares, situada na quadra 301 norte, Avenida LO 09, Plano Diretor Norte. Frequentaram essa plenária pública 93 (noventa e três) integrantes da comunidade e 32 (trinta e dois) membros da administração municipal. Nessa audiência foram expostas 54 (cinquenta e quatro) propostas de ações públicas pela sociedade civil e 237 (duzentos e trinta e sete) pelo governo municipal.

- Tema 1 – *Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo*

De sorte que, a sala dessa segunda plenária pública que abordou especificamente os assuntos *agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo* não teve a participação de membros da sociedade civil, pois nenhuma pessoa da população civil compareceu a essa reunião. Não se sabe o motivo exato desse acontecimento, que pode ter tido como uma das razões a falta de ampla divulgação desse evento de planejamento de políticas públicas.

Assim, estiveram presentes nessa circunstância apenas 3 (três) técnicos da administração municipal, que declararam a abertura e logo em seguida o encerramento dessa reunião por falta de participantes da comunidade. Consta na ata o registro das mesmas propostas da reunião do tema em tela da audiência anterior, do dia 5 de agosto de 2017.

- Tema 2 – *Educação*

Prosseguindo à descrição das reuniões da audiência pública em análise, destaca-se, então, o auditório que abordou o tema *educação*, no qual participaram 26 (vinte e seis) componentes da sociedade civil e 3 (três) representantes do governo municipal. Seguindo o mesmo ritual da reunião realizada na plenária anterior para o tema em questão, um técnico da

administração municipal expôs as propostas do governo para a educação e ressaltou que elas foram pactuadas com o PME e com o Plano Municipal de Governo.

Nessa reunião 29 (vinte e nove) proposições de políticas públicas foram apresentadas para votação, sendo as mesmas da reunião do dia 05 de agosto de 2017, que também debateu o tema educação.

De forma que, 10 (dez) participantes da sociedade civil tomaram a palavra nessa reunião e propuseram 5 (cinco) demandas de políticas públicas, porém não tiveram suas propostas incluídas na lista para votação. Essas demandas envolvem as seguintes ações: instalação de energia solar nas escolas; regulamentação da alimentação dos servidores das escolas; respeito ao intervalo de almoço dos servidores; aumento do quantitativo de uniformes dos alunos e instalação de sensores nas portas das salas de aula, para registrar a presença dos alunos.

A não inclusão dessas cinco propostas na lista a ser votada foi justificada por uma técnica da Secretaria Municipal de Educação, que para a demanda de disponibilização de energia fotovoltaica nas escolas sugeriu a criação de uma lei para garantir essa ação. Com relação às outras 4 (quatro) propostas também não inseridas na lista para definição de prioridades, a técnica argumentou que elas já estavam contempladas em outras ações já propostas pela prefeitura municipal.

De modo que, como resultado da votação das prioridades dessa reunião obteve-se: 18 proposições alcançaram 26 (vinte e seis) votos e 11 (onze) receberam entre 25 (vinte e cinco) e 20 (vinte) votos. Houve poucas mudanças nas prioridades em relação à reunião da audiência anterior de mesmo tema, todavia o número de participantes da sociedade civil reduziu-se em 48 (quarenta e oito). Pois no encontro da audiência do dia 05 de agosto de 2017 que tratou do tema em análise compareceram 74 (setenta e quatro) pessoas da comunidade. Portanto, houve uma diminuição de 65% (sessenta e cinco por cento) na quantidade de participantes da comunidade.

Para o próximo encontro sobre o tema em tela, o Secretário Municipal da Educação de Palmas-TO sugeriu que as sugestões, dúvidas e novas propostas da comunidade fossem feitas por escrito e depois repassadas para a relatoria registrar em ata para posterior votação, no caso de novas proposições.

- Tema 3 – *Saúde*

Em relação à reunião com a temática *saúde*, da segunda plenária do PPA 2018-2021, ela contou com 21 (vinte e uma) pessoas da sociedade civil e 4 (quatro) funcionários da administração municipal. Nessa ocasião, 44 (quarenta e quatro) propostas foram apresentadas, sendo 39 (trinta e nove) sugeridas por membros da administração municipal e 5 (cinco) por integrantes da sociedade civil. Porém, as proposições da comunidade não foram incluídas na lista de votação. Não consta na ata desse encontro informações que expliquem a razão dessa não inclusão. Na comparação do número de participantes da sociedade civil da reunião do tema em tela dessa audiência com o da anterior, constata-se que ocorreu uma redução de 43% (quarenta e três por cento) nessa quantidade.

De forma que, 5 (cinco) participantes da sociedade civil se expressaram verbalmente nessa reunião e demandaram as 5 (cinco) ações públicas que seguem, as quais não foram inseridas no rol a ser submetido à eleição de prioridades: revisão do fluxo dos protocolos das redes de atenção à saúde; criação de aplicativos para otimizar processo de protocolo; criação de aplicativos para gerenciar os trotes recebidos pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU); alteração da meta de capacitação dos conselheiros municipais de saúde para 50% e diminuir o tempo de espera dos resultados de exames especializados. Ainda, um participante da comunidade sugeriu que as próximas audiências fossem realizadas no período da tarde. Entretanto, não houve resposta para essa sugestão. Outrossim, outro componente da sociedade civil solicitou esclarecimento sobre quando terminaria a reforma da Policlínica da quadra 303 norte. O texto da ata dessa reunião informa que houve resposta para essa solicitação, porém não fornece o conteúdo desse esclarecimento.

No que se refere às proposições de políticas públicas dessa conferência, foram mantidas na lista de votação as mesmas da audiência anterior com igual tema. Assim, após o sufrágio, as prioridades também não foram alteradas. Como resultado da eleição das propostas, todas elas obtiveram votos. Sendo que 2 (duas) delas receberam 21 (vinte e um) votos, outras 13 (treze) proposições obtiveram 19 (dezenove) votos. As outras propostas alcançaram entre 18 (dezoito) e 3 (três) votos.

- Tema 4 – *Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã*

Já a divisão da segunda audiência pública para a preparação do PPA 2018-2021 onde se discorreu sobre *assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã* evidencia-se que a quantidade de participantes continuou pequena. Pois frequentaram essa reunião 8 (oito) membros da comunidade e, também, 8 (oito) funcionários da administração municipal.

Nessa ocasião 45 (quarenta e cinco) propostas foram apresentadas, compreendendo 40 (quarenta) propostas do governo municipal e 5 (cinco) da sociedade civil. No entanto, uma proposição da comunidade não constou no rol para votação, qual seja: criação de trabalho esportivo voltado às pessoas com deficiência. A justificativa dada por um técnico do município para a não colocação dessa demanda na lista para escolha de prioridades foi a falta de funcionários da Fundação Municipal de Esportes e Lazer para lidar com ações desse tipo.

É importante destacar que a lista de proposições dessa reunião teve poucas modificações em relação a da audiência anterior, sofrendo apenas o acréscimo de 4 (quatro) ações públicas sugeridas pela população e incluídas na lista de votação. Então, essas indicações de políticas públicas sugeridas por integrantes da sociedade civil e suas respectivas quantidades de votos foram: implantação de base da guarda metropolitana no Centro de Treinamento Esportivo e Paradesportivo (CETEP) - 5 (cinco) votos; monitoramento eletrônico de espaços públicos - 4 (quatro) votos; realização de mais campanhas educativas de combate a incêndio – 4 (quatro) votos e construção de equipamentos de cultura na região sul - 2 (dois) votos.

Em se tratando das ações defendidas pelo governo municipal nessa reunião, 2 (duas) delas obtiveram 8 (oito) votos. Elas propõem o aumento da frota de viaturas e prevenção e combate a queimadas. Outras 6 (seis) propostas obtiveram entre 6 (seis) e 7 (sete) votos. Todavia, 2 (duas) sugestões de solução para problemas públicos da administração municipal não receberam votos, são elas: implantação da estação da juventude e manutenção da junta militar. Já as outras propostas receberam entre 4 (quatro) e 1 (um) votos.

Vale também ressaltar que nessa sessão houve a interação de 5 (cinco) participantes da sociedade civil que propuseram ideias de ações públicas. Também, os representantes do

governo fizeram réplicas às falas dos membros da comunidade. Assim, quando um participante da população civil solicitou esclarecimento sobre como transportar pessoas idosas que moram longe do Parque do Idoso para esse local, o representante do governo destacou que o município cuidaria do transporte dessas pessoas.

- Tema 5 – *Infraestrutura*

Outra reunião temática dessa segunda audiência para a construção do PPA 2018-2021 foi a que trabalhou o planejamento na área da *infraestrutura*. Esse encontro seguiu a tendência do anterior de mesmo assunto, com baixo comparecimento de pessoas da comunidade. Pois frequentaram essa reunião somente 7 (sete) pessoas da população civil e 2 (dois) representantes do governo municipal.

Dessa reunião resultaram 43 (quarenta e três) propostas de ações públicas. De modo que, 37 (trinta e sete) sugestões de políticas públicas tiveram origem no governo municipal e 6 (seis) na sociedade civil. Com efeito, 7 (sete) participantes da comunidade sustentaram oralmente sugestões de ações públicas. Do lado da administração municipal, dois técnicos defenderam as políticas do governo municipal.

Após a eleição das prioridades nessa ocasião, as propostas da sociedade civil alcançaram as seguintes votações: implementação de infraestrutura na quadra 606 norte – 5 (cinco) votos; continuação da construção da pista de caminhada que foi inaugurada no Parque dos Povos Indígenas - 5 (cinco) votos; construção de infraestrutura das quadras 408 e 508 norte – 5 (cinco) votos; implantação de ciclovias, paisagismo e iluminação pública na quadra 408 norte – 4 (quatro) votos; construção de infraestrutura da quadra 508 norte – 4 (quatro) votos; pavimentação asfáltica do distrito de Buritirana, revitalização do balneário desse local e, ainda, a implantação de iluminação pública e construção de praças de lazer para a população desse distrito – 2 (dois) votos.

No que tange às ações defendidas pelo governo municipal nessa reunião, salienta-se que a proposição de iluminação natalina e de páscoa, assim como aconteceu na audiência anterior, não obteve votos. As demais propostas de políticas públicas da administração do município mantiveram o nível de prioridade definida na sessão antecedente do tema em questão.

- Tema 6 – *Gestão moderna, transparente e participativa*

Quando se trata do auditório da segunda audiência pública de preparação do PPA 2018-2021 onde se debateu o assunto *gestão moderna, transparente e participativa*, nesse evento compareceram 20 (vinte) pessoas da sociedade civil e 8 (oito) membros do governo do município. Dessa forma, houve uma redução do número de frequentadores da sociedade civil em 15 % (quinze por cento), se comparado com a reunião de mesmo assunto da primeira audiência.

Na reunião para planejamento sobre o assunto em discussão foram realizadas 50 (cinquenta) propostas de ações públicas. Todas essas proposições foram apresentadas por técnicos da administração municipal e são as mesmas já discutidas na reunião anterior sobre esse mesmo tema. De tal forma que, os membros da sociedade civil manifestaram apenas dúvidas e sugestões que não chegaram a ser consideradas como políticas públicas pelos técnicos presentes na ocasião.

De sorte que, nessa reunião 4 (quatro) integrantes da comunidade se expressaram verbalmente, contudo só apresentaram dúvidas sobre o funcionamento e possibilidades das políticas do governo municipal, quais sejam: esclarecimentos sobre a utilização dos serviços digitais Participa Palmas - site para coleta de sugestões de ações públicas para o PPA em análise, portal da transparência e Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-Sic); a possibilidade de aproximação entre o controle interno e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) que fazem controle social; sobre como seria a implantação do programa cidade do automóvel; sobre a possibilidade de implantação da horta comunitária na quadra 405 sul e a dúvida sobre o que seria o projeto canal da cidadania. Entretanto, essas demandas da comunidade não foram respondidas, exceto essa última, para a qual um técnico do governo municipal informou que o canal da cidadania seria divulgado por meio de TV pública.

Assim, as propostas apresentadas para votação nessa reunião temática continuaram sendo as mesmas apresentadas por membros do governo municipal na sessão anterior para igual assunto. Também não aconteceram mudanças no nível de prioridade dessas propostas nessa reunião.

- Tema 7 – *Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano*

Para fechar essa descrição da segunda audiência pública de preparação do PPA 2018-2021, resta ainda o relato do resultado produzido pela reunião sobre o assunto *habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano*, um dos sete temas em que se subdividiu cada uma das quatro audiências desse PPA. Essa sessão contou com 11 (onze) participantes da sociedade civil e 4 (quatro) técnicos da administração municipal. Então, a quantidade de pessoas da comunidade presentes nessa reunião diminuiu em 45% (quarenta e cinco por cento), em cotejo feito com a reunião anterior sobre o mesmo tema.

No encontro de planejamento sobre o tema em discussão foram projetadas 87 (oitenta e sete) ações públicas. Decompondo-se em 47 (quarenta e sete) propostas do governo municipal e 40 (quarenta) da população civil. De tal modo que, 11 (onze) pessoas da sociedade civil exerceram algum nível de influência nessa reunião, propondo ou defendendo ideias para resolver problemas da população. Também, nessa ocasião, os 4 (quatro) componentes da administração municipal exerceram a defesa das ações de interesse do governo.

Contudo, nessa reunião não aconteceu votação para determinar a ordem de prioridades das propostas. Segundo informações existentes na ata isso ocorreu porque os participantes desse encontro decidiram, por unanimidade, aplicar o argumento de que todas as proposições tinham o mesmo grau de importância.

De jeito que, nessa oportunidade a participação da comunidade rendeu as demandas de políticas públicas que seguem: substituição gradativa do combustível fóssil usado na frota da administração municipal; criação de incentivos fiscais para as empresas fornecedoras de combustíveis que aderirem à substituição da gasolina pelo álcool; implantação de climatização/arborização dos pontos e paradas de ônibus; implementação de redistribuição das rotas de transporte público, de acordo com os equipamentos e serviços públicos ofertados na implantação e planejamento dos loteamentos da cidade; privilegiar a locação dos equipamentos públicos na implantação e planejamento dos loteamentos da cidade, em especial os de caráter regional, marginais aos eixos de transporte público; aumento da divulgação e planejamento de rotas alternativas quando da realização de grandes eventos;

substituição de rotatórias por semáforos nos pontos de maior conflito de trânsito, principalmente nas marginais próximas da Praça dos Girassóis; implantação de retornos antes das rotatórias e cruzamentos da Avenida Teotônio Segurado.

O rol de propostas da população nessa conjuntura foi deveras extenso, por isso ainda segue: aumento do ângulo das rotatórias, principalmente da primeira faixa, de forma a promover o melhor fluxo de veículos; adequação de calçadas e ciclovias à acessibilidade, integrando os trechos já implantados com os planejados para o futuro; melhorar a infraestrutura de acessos aos pontos turísticos da capital; padronização do arruamento interno das novas quadras; alinhamento das propostas do PPA com as discussões sobre o Plano Diretor; implantação de ponto de ônibus dentro da praia localizada na região norte de Palmas-TO, para facilitar o acesso aos turistas; atualização da legislação urbanística, com vistas a atender as reais necessidades do espaço urbano do município, como, por exemplo, para atender a outorga onerosa; criação de legislação para coibir a implantação de loteamentos nas proximidades dos mananciais e áreas ambientalmente frágeis ou de proteção permanente; implantação de programa de recuperação e proteção dos mananciais; coibição do microparcelamento de áreas em toda zona rural e reforçar a fiscalização nesse sentido; definição e ampla divulgação de cada setor/orgão responsável pelas atribuições definidas em leis específicas, como o Código de Postura; punição severa de responsáveis por loteamento irregular; pavimentação da continuação da estrada de acesso do Residencial Polinésia e ao loteamento Vila Bela; definição de malha macroviária das regiões norte e leste.

A essa abundante coleção de ideias da sociedade civil para atacar problemas enfrentados pela população de Palmas-TO também são acrescentadas: priorização das instituições religiosas quanto à doação e/ou cessão de áreas públicas; consulta à comunidade antes da doação ou concessão de áreas públicas; definição do uso/projeto nas áreas que receberão intervenção urbana ou desapropriação; promoção da utilização pública das áreas de interesse ambiental com base no plano de manejo específico; investimentos em infraestrutura na região do Córrego Machado; aumento da fiscalização e do monitoramento quanto ao lançamento de efluentes no Lago de Palmas e seus afluentes; estabelecimento de áreas para implantação de macro estruturas urbanas; implementação de um Plano Setorial de Infraestrutura Urbana; implantação de unidades unifamiliares em detrimento das multifamiliares em Habitação de Interesse Social (HIS); arborização dos conjuntos habitacionais em concordância com o Plano de Arborização Urbana; implantação de um CEU

na região norte; criação da agência municipal de regulação de energia; produção de energia a partir dos Resíduos Sólidos Urbanos, tornando Palmas autossuficiente; procura de parcerias com empresas para instalação de plantas industriais da cadeia dos materiais recicláveis; integração intersetorial dos órgãos afins nas discussões e proposições de ações e projetos; dotação da área do Córrego Sussuapara de parque com equipamentos públicos; incentivo à criação de parcerias com cooperativas de gestão de Resíduos Sólidos Urbanos e compatibilização da implantação de infraestrutura urbana com os parques urbanos, em especial, a macrodrenagem.

Com referência às propostas da administração municipal apresentadas durante a reunião em tela, foram mantidas as mesmas do encontro antecedente sobre o tema em análise.

O quadro na sequência traz um resumo sobre a participação em cada um dos 7 (sete) encontros temáticos realizados durante a segunda plenária pública de elaboração do PPA 2018-2021.

Quadro 20 – Síntese das informações sobre a participação na segunda audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências.

Área temática	Quantidade de membros da sociedade civil	Quantidade de membros do governo municipal	Quantidade de propostas da sociedade civil	Quantidade de propostas do governo municipal	Quantidade de membros da sociedade civil que se manifestaram verbalmente
1 - Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo	00	03	00	00	00
2 – Educação	26	03	00	29	10
3 – Saúde	21	04	00	39	05
4 - Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social e defesa dos direitos humanos	08	08	04	40	05
5 – Infraestrutura	07	02	06	37	07
6 - Gestão moderna, transparente e participativa	20	08	00	50	04
7 - Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano	11	04	40	47	11
Total	93	32	50	242	42

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017a).

Assim, observou-se que a quantidade de participantes da Sociedade Civil nessa segunda audiência pública foi 95% (noventa e cinco por cento) menor que o número de frequentadores da primeira plenária. Uma das reuniões temáticas não foi realizada, a que versa sobre o tema *agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo*, porque não houve frequentadores da sociedade civil. Também,

o volume de ações públicas demandado por esse grupo de frequentadores na ocasião desta segunda audiência foi pequeno em comparação com o número de políticas públicas defendidas pela administração municipal. Já o percentual de pessoas da sociedade civil que se manifestou verbalmente propondo soluções para problemas coletivos nessa circunstância, da mesma maneira que ocorreu na primeira plenária, não superou 50% (cinquenta por cento) do total de frequentadores desse grupo de atores.

- **Terceira audiência**

A terceira audiência pública para construção do PPA 2018-2021 foi realizada em 19 de agosto de 2017, na Escola de Tempo Integral Anísio Spinola Teixeira, localizada na Avenida Antônio Sampaio, APM 07, Setor Bertaville, região sul de Palmas-TO. Nessa plenária estiveram presentes 88 (oitenta e oito) pessoas da sociedade civil e 39 (trinta e nove) técnicos do governo municipal. Já o quantitativo de proposições de políticas públicas expostas nessa ocasião foi de 259 (duzentos e cinquenta e nove), compreendendo 14 (quatorze) sugestões oriundas da população civil e 245 (duzentos e quarenta e cinco) da administração municipal.

Tecendo um paralelo entre o número de frequentadores da sociedade civil nas três primeiras audiências do PPA 2018-2021, infere-se que houve uma diminuição dessa quantidade em 51% (cinquenta e um por cento) da primeira para a segunda plenária e de 5,3% (cinco vírgula três por cento), da segunda para a terceira.

- Tema 1 – *Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo*

Notadamente, a sala dessa terceira audiência pública que tratou da matéria temática *agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo* não contou com a frequência de membros da população civil, tal como ocorreu na reunião antecedente com o mesmo assunto. Não se conseguiu precisar os motivos desse acontecimento, que, também, pode ter tido como uma das causas o pouco alcance da divulgação desse evento de cunho participativo junto à sociedade civil.

De modo que, fizeram a abertura dessa sessão 6 (seis) técnicos da administração municipal, e logo em seguida anunciaram o término dessa reunião por causa do não

comparecimento de pessoas da sociedade civil. Manteve-se na ata a anotação das mesmas propostas da reunião do tema em tela da audiência anterior, do dia 12 de agosto de 2017.

- Tema 2 – *Educação*

No que lhe concerne, o encontro dessa terceira audiência pública no qual se debateu o planejamento para a área de *educação* registrou a presença de 25 (vinte e cinco) integrantes da sociedade civil e 3 (três) técnicos da administração municipal. Então, uma dinâmica parecida com a das duas reuniões anteriores sobre o tema em questão foi aplicada, ou seja, um funcionário da prefeitura destacou as propostas do governo e reafirmou que elas estavam associadas diretamente com o PME e com o Plano Municipal de Governo.

Portanto, o número de participantes da comunidade praticamente não sofreu alteração em relação ao encontro anterior sobre o mesmo tema, mas quando se compara essa mesma informação com a da primeira audiência pública, verifica-se que o quantitativo de pessoas da sociedade civil decaiu em 49 (quarenta e nove), isto é, em 66,2% (sessenta e seis vírgula dois por cento).

Contudo, houve uma mudança na metodologia dessa reunião em relação a antecedente, pois nesse encontro os participantes da comunidade apresentaram suas sugestões, dúvidas e novas propostas de políticas públicas por escrito. Essa mudança na forma dos participantes se manifestarem durante o evento foi sugerida pelo Secretário Municipal da Educação na reunião anterior sobre o mesmo assunto.

De modo que, nessa ocasião 5 (cinco) pessoas da sociedade civil proferiram dúvidas e sugestões de forma escrita. As dúvidas e respectivas respostas a elas proferidas por técnicos da Secretaria Municipal de Educação foram as seguintes: alguém perguntou se dentro da ação aparelhamento das unidades educacionais está previsto a compra de recursos didáticos, o técnico afirmou que existe essa previsão; o outro questionamento foi se havia ofertas de licenças de estudo para especialização *stricto sensu*, o membro do governo municipal garantiu que existe a intenção de implantar este tipo de pós-graduação; ainda, houve outra pergunta, qual seja, se existia a integração entre a educação infantil e a fundamental no referencial pedagógico, entretanto, não houve resposta para essa dúvida.

Já as sugestões foram as que seguem: parabenização da administração municipal pela implantação do portal da transparência; priorização dos períodos I e II da educação infantil;

diferenciação entre CMEI e creche; garantia de competência para o departamento de assistência social gerir o ensino para alunos de 0 a 3 anos de idade; construção de unidade de ensino no setor Bela Vista; criação de programa de meritocracia para o trabalho de base da educação; implantação de programas de incentivo para os professores e exigência de formação superior para todos os professores de base. Como se pode observar, quase todas essas sugestões da comunidade são também propostas de ações públicas, contudo elas não foram incluídas no rol para a eleição das prioridades.

Ao fim desse encontro, todas as 29 (vinte e nove) propostas expostas pelos representantes do governo, que são as mesmas da reunião anterior, receberam 25 (vinte e cinco) votos. Assim, nessa oportunidade nenhuma proposição da sociedade civil foi acolhida na lista para eleição de prioridades.

- Tema 3 – *Saúde*

Por seu lado, o evento específico da terceira plenária pública para preparação do PPA 2018-2021 em que o assunto *saúde* foi o foco desse planejamento realizou-se com a presença de 34 (trinta e quatro) cidadãos da sociedade civil e 7 (sete) técnicos do município. De modo que, o quantitativo de participantes da população nessa reunião aumentou 61,9% (sessenta e um vírgula nove por cento) no comparativo com o encontro antecedente que tratou do mesmo assunto, todavia esse número decresceu 8% (oito por cento) em relação ao primeiro evento com igual tema.

Nessa circunstância, 41 (quarenta e uma) ideias de ações públicas foram expostas, sendo que 29 (vinte e nove) foram sugeridas pelos representantes da administração municipal e 12 (doze) por membros da sociedade civil. De fato, as demandas da sociedade civil não foram acrescentadas à lista de votação. Pode-se inferir que essas propostas não foram incluídas na lista para a composição das prioridades porque, segundo os técnicos da prefeitura, elas já estavam sendo contempladas nas políticas públicas em execução. Pois a cada proposta apresentada por membros da comunidade, um representante do governo municipal argumentava com a indicação de que já existia política pública com objetivo idêntico.

Com efeito, 14 (quatorze) componentes da sociedade civil se expressaram nessa ocasião, propondo as demandas de ações públicas que seguem: ampliação dos centros de

saúde dos setores Alto Bonito e Bela Vista; construção de centro de saúde no setor Irmã Dulce; construção de estratégias para reduzir atendimentos em saúde; capacitação para Agente Comunitário de Saúde (ACS); não construção de UPA na região sul próximo à linha do BRT; construção de UPA na região central da cidade; ampliação de recursos humanos na área da saúde; criação de conselhos de saúde e capacitação dos conselheiros; implantação de Assistência Médica Ambulatorial (AMA); valorização do território e não apenas especificidades dos bairros; garantia da segurança dos usuários e trabalhadores do Sistema Único de Saúde (SUS) e fortalecimento do atendimento de emergência no setor Taquari.

Já as propostas do governo municipal, elas foram as mesmas do encontro anterior sobre o tema em análise, do dia 12/08/2017, contudo a quantidade dessas proposições foi reduzida para 29 (vinte e nove). Assim, o resultado da votação dessas propostas foi o seguinte: 16 (dezesesseis) receberam 34 (trinta e quatro) votos e 13 (treze) propostas obtiveram entre 27 (vinte e sete) e 33 (trinta e três) votos.

- Tema 4 – *Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã*

Outro encontro da terceira audiência pública para a preparação do PPA 2018-2021 foi o que tratou do conjunto temático *assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã*. Esse evento não teve a presença de pessoas da sociedade civil. De tal sorte que, os 6 (seis) técnicos da administração municipal fizeram a abertura dessa reunião às 9 horas e 5 minutos, do dia 19 de agosto de 2017 e aguardaram o comparecimento de representantes da população civil até as 10 horas e 30 minutos. Contudo, esse encontro foi encerrado sem a realização de qualquer procedimento de planejamento por não se fazer presente nenhum membro da sociedade civil. A ata não cita os motivos dessa ocorrência, que entre outras razões, pode estar relacionada à divulgação pouco eficiente do evento em questão junto à comunidade.

- Tema 5 – *Infraestrutura*

Também foi realizada, no decorrer dessa terceira audiência para a feitura do PPA 2018-2021, a reunião para a execução de planejamento sobre o assunto *infraestrutura*. Nessa ocasião, a frequência de pessoas da sociedade civil foi bastante reduzida, panorama já

observado nas duas reuniões anteriores desse mesmo tema. Pois marcaram presença nesse encontro apenas 5 (cinco) representantes da sociedade civil e 2 (dois) membros do governo municipal.

Esse encontro produziu 42 (quarenta e duas) indicações de políticas públicas. Sendo que 37 (trinta e sete) delas foram formalizadas por técnicos do governo municipal e 5 (cinco) por pessoas da sociedade civil. De fato, esses 5 (cinco) representantes da sociedade civil participaram efetivamente, nessa conjuntura, contribuindo com as discussões sobre problemas públicos na área de infraestrutura.

Da manifestação das pessoas da população civil nesse contexto surgiram 5 (cinco) propostas, porém uma delas não foi inserida na lista de votação, qual seja: melhoramento da infraestrutura da quadra 304 norte. Não há na ata explicação do motivo da não colocação dessa proposição na lista para apreciação de prioridades, no entanto é possível que isso tenha ocorrido pela maneira como essa proposta foi defendida, pois nos registros dessa reunião ela aparece apenas como uma sugestão.

Assim, nessa ocasião, as indicações de ações públicas da comunidade e suas votações foram, respectivamente: implantação e manutenção da sinalização viária vertical, horizontal e indicativa de endereço da região sul – 5 (cinco) votos; implantação de obras de infraestrutura no setor Irmã Dulce – 5 (cinco) votos; construção de infraestrutura do setor Aurenny IV - 5 (cinco) votos; pavimentação da Avenida NS-08, na quadra 606 norte – 5 (cinco) votos e aplicação de políticas de infraestrutura na quadra 411 norte – 4 (quatro) votos.

Quanto às proposições do governo municipal nesse encontro, elas obtiveram entre 4 (quatro) e 1 (um) votos e não houve mudanças no texto dessas propostas em comparação com as do encontro anterior.

- Tema 6 – *Gestão moderna, transparente e participativa*

Quando se observa, detidamente, a realização do encontro dessa terceira plenária pública de preparação do PPA 2018-2021 que colocou em evidência o planejamento com fulcro no tema *gestão moderna, transparente e participativa* constata-se que dele fizeram parte 16 (dezesesseis) pessoas da sociedade civil e 9 (nove) funcionários da administração do município. Assim, o comparecimento de pessoas da sociedade civil nesse encontro diminuiu

em 20% (vinte por cento) em relação ao antecedente e praticamente se igualou ao da primeira reunião na qual se debateu igual tema.

Embora houvesse livre espaço para participação nas discussões dessa reunião, somente um membro da sociedade civil participou dos debates, solicitando esclarecimentos sobre a realização do concurso público do Instituto 20 de Maio. Contudo, não há menção de resposta a esse pedido de esclarecimento na ata desse evento.

Nessa oportunidade foram mantidas na lista de votação as mesmas propostas que foram apresentadas por técnicos do município para essa área temática na reunião anterior. De modo que, também não houve alteração na formação das prioridades. Assim a proposta que versa sobre capacitação de servidores continuou a alcançar o maior número de votos. Por outro lado, a ação divulgação institucional também permaneceu sem voto.

- Tema 7 – *Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano*

Ainda houve nessa terceira plenária pública de preparação do PPA 2018-2021 o encontro para discussão do planejamento sobre os temas *habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano*. De sorte que, nessa reunião estiveram presentes 8 (oito) membros da sociedade civil e 6 (seis) técnicos do município de Palmas-TO. Por conseguinte, o número de participantes da sociedade civil desse terceiro encontro do assunto em destaque caiu 27% (vinte e sete por cento) em relação ao segundo e 60% (sessenta por cento) em comparação com o primeiro.

Nessa conjuntura, 54 (cinquenta e quatro) propostas vieram à tona, sendo que 46 (quarenta e seis) são originárias do governo municipal e 8 (oito) são da sociedade civil. De jeito que, a participação efetiva das pessoas da população se manifestou por meio de 3 (três) integrantes da comunidade que fizeram arguição oral nessa reunião para defender as seguintes ideias para solução de problemas da sociedade palmense, as quais alcançaram, respectivamente, o quantitativo de votos como segue: criação de comissão técnica para implementar a regularização fundiária do setor Lago Norte – 8 (oito) votos; ampliação das atividades de licenciamento e fiscalização de estabelecimentos de lavajato – 5 (cinco) votos; construção de equipamento público voltado ao atendimento dos idosos no setor Taquari (Parque do Idoso) - 8 (oito) votos; alinhamento da legislação municipal à legislação federal

para facilitar a utilização de transporte coletivo urbano pelos idosos – 7 (sete) votos; regularização fundiária do setor Irmã Dulce com a dotação de toda a infraestrutura urbana – 6 (seis) votos; criação do Parque Ecológico do Bertaville – 7 (sete) votos; sinalização e recapeamento asfáltico do Bertaville – 8 (oito) votos e criação do Parque Ecológico do setor Lago Norte – 7 (sete) votos.

Já as proposições sustentadas pelo governo municipal nessa ocasião foram iguais às do encontro anterior. Então, 11 (onze) delas obtiveram 8 (oito) votos e as outras propostas alcançaram entre 7 (sete) e 3 (três) votos.

O quadro 21 destaca a síntese da interação ocorrida nas reuniões temáticas realizadas no decorrer da terceira audiência pública de preparação do PPA 2018-2021.

Quadro 21 – Síntese das informações sobre a participação na terceira audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências.

Área temática	Quantidade de membros da sociedade civil	Quantidade de membros do governo municipal	Quantidade de propostas da sociedade civil	Quantidade de propostas do governo municipal	Quantidade de membros da sociedade civil que se manifestaram verbalmente
1 - Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo	00	06	00	00	00
2 - Educação	25	03	00	29	05
3 - Saúde	34	07	12	29	14
4 - Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social e defesa dos direitos humanos	00	06	00	00	00
5 - Infraestrutura	05	02	04	37	05
6 - Gestão moderna, transparente e participativa	16	09	00	48	01
7 - Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano	08	06	08	46	03
Total	88	39	24	189	28

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017a).

Das informações apresentadas no quadro 21, compreende-se que o número de pessoas da sociedade civil que frequentou essa terceira plenária diminuiu em relação à segunda e à primeira plenária em 5 (cinco) e 93 (noventa e três) participantes, respectivamente. Também, dois dos encontros de planejamento não foram colocados em prática porque não houve comparecimento de membros da sociedade civil. Estes encontros são os que versam sobre

agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo; e assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social e defesa dos direitos humanos.

Assim, a quantidade de políticas públicas propostas por esse grupo de participantes nessa terceira audiência foi menor do que a da segunda e do que a da primeira plenária. Também evidencia-se que, de todos os integrantes da sociedade civil presentes nessa circunstância, somente 31% (trinta e um por cento) deles propuseram ações para solucionar problemas públicos.

- **Quarta audiência**

Já a quarta e última audiência pública para a elaboração do PPA 2018-2021 foi colocada em prática em 26 de agosto de 2017, na Escola Municipal de Tempo Integral Crispim Pereira de Alencar, localizada na Rua 7, esquina com a 1ª Avenida, lote 07, no distrito de Taquaruçu. Frequentaram esse evento 60 (sessenta) integrantes da sociedade civil e 34 (trinta e quatro) funcionários da Prefeitura Municipal de Palmas-TO. Nessa conjuntura surgiram 210 (duzentos e dez) propostas de ações públicas, decompondo-se em 19 (dezenove) sugestões provenientes da população civil e 191 (cento e noventa e uma) da administração municipal.

Analisando o número de pessoas da sociedade civil que presenciou cada uma das quatro plenárias públicas do PPA 2018-2021, depreende-se que ocorreu uma constante redução desse quantitativo desde a segunda audiência até a quarta. Pois o primeiro desses eventos foi o que contou com um número maior de integrantes da população civil, 181 (cento e oitenta e um), o segundo teve 93 (noventa e três), o terceiro 88 (oitenta e oito) e o quarto 60 (sessenta).

- Tema 1 – *Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo*

Detalhando as reuniões que compuseram essa quarta audiência pública, ressalta-se que o recinto desse evento que tratou da matéria temática *agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo* não teve a presença de pessoas da

sociedade civil. O não comparecimento desses atores nas reuniões do assunto em tela vinha acontecendo desde a segunda plenária pública, realizada em 12 de agosto de 2017.

De maneira que, 4 (quatro) técnicos do governo municipal iniciaram esse encontro e após aguardarem o período de meia hora o encerraram por não haver comparecimento de integrantes da comunidade.

- Tema 2 – *Educação*

Em outro contexto específico dessa quarta audiência pública articulou-se o planejamento de políticas públicas para a *educação*. Nessa ocasião se reuniram 15 (quinze) pessoas da população civil e 2 (dois) funcionários da administração municipal. Assim, houve a continuidade da metodologia das três reuniões precedentes sobre o tema em análise.

Assim, a quantidade de integrantes da população civil nesse encontro reduziu bastante em comparação com a terceira reunião que discutiu o mesmo assunto, caindo de 26 (vinte e seis) para 15 (quinze) participantes. Agora, quando se contrasta essa mesma informação desse encontro com a da primeira audiência pública, o decréscimo na presença da sociedade civil se mostra ainda maior, chegando a 59 (cinquenta e nove).

Efetivamente, nesse encontro 3 (três) pessoas da comunidade proferiram, por escrito, duas dúvidas e uma sugestão. Um desses questionamentos solicita a verificação da existência de vagas para aperfeiçoamento de todo quantitativo de servidores professores da rede municipal. Como réplica a essa pergunta, um técnico da administração esclareceu que estavam previstas 4.140 (quatro mil cento e quarenta) vagas para 4.500 (quatro mil e quinhentos) servidores, mas que esse quantitativo de vagas poderia ser ampliado.

Já a segunda dúvida apresentada nessa ocasião foi sobre a existência de incentivos e premiações para as escolas que conseguem um bom desempenho. Em resposta a essa dúvida, o funcionário da administração municipal afirmou que há um projeto de premiação anual para as unidades educacionais e professores que alcançarem bons resultados ou propuserem programas inovadores.

Com relação à sugestão apresentada pela comunidade nessa circunstância, ela versa sobre a transformação da escola Crispim Pereira de Alencar em escola de tempo integral.

Nesse caso, o representante do governo municipal destacou a promessa de consultar a viabilidade dessa ação junto à sociedade próxima da escola.

Ao final dessa reunião, as propostas incluídas na lista de votação permaneceram iguais às daquelas do encontro anterior e o nível de prioridade dessas proposições também não sofreu alteração. Então, 28 (vinte e oito) delas receberam 15 (quinze) votos e 1 (uma), 14 (quatorze) votos.

Salienta-se que a aplicação da regra de que as manifestações da sociedade civil deveriam ser feitas por escrito, sugestão apresentada pelo Secretário Municipal de Educação na reunião da segunda audiência, também foi aplicada nessa ocasião.

- Tema 3 – *Saúde*

Na sua conjuntura, o encontro da quarta plenária pública para construção do PPA 2018-2021 que colocou em debate o tema *saúde* contabilizou a frequência de 25 (vinte e cinco) pessoas da sociedade civil e 3 (três) representantes do governo do município. Colocando lado a lado o quantitativo de participantes da sociedade civil dessa reunião e o do encontro antecedente, verifica-se que nessa ocasião ocorreu uma diminuição de 9 (nove) desses frequentadores. Isso corresponde, em percentual, a uma queda de 26% (vinte e seis por cento).

De modo que, nessa reunião foram apresentadas 35 (trinta e cinco) proposições de políticas públicas, decompondo-se em 29 (vinte e nove) oriundas dos representantes da administração municipal e 6 (seis) provenientes dos membros da comunidade.

Nessa oportunidade, 10 (dez) membros da sociedade civil participaram ativamente das discussões, produzindo 6 (seis) propostas para resolver problemas da sociedade. Essas proposições são as mostradas a seguir, as quais foram incluídas na lista para votação e alcançaram, respectivamente, o número de votos que segue: retorno do serviço de saúde do pronto atendimento de Taquaruçu – 21 (vinte e um) votos; implantação de UPA ou SAMU em Taquaruçu - 21 (vinte e um) votos; disponibilização de espaço físico adequado para unidade de saúde de Taquaruçu - 20 (vinte) votos; ampliação do centro de saúde de Buritirana – 19 (dezenove) votos; aquisição de ambulância para a zona rural – 17 (dezessete) votos e construção de centro de saúde no setor Santa Fé IV – 11 (onze) votos.

No que se refere às ideias de ações públicas do governo municipal expostas nesse encontro, observa-se que continuaram as mesmas da reunião anterior e, também, foram mantidas as definições de prioridade para essas propostas. Assim, 6 (seis) delas obtiveram 25 (vinte e cinco) votos; 17 (dezesete) entre 24 (vinte e quatro) e 21 (vinte e um) votos e outras 6 (seis) alcançaram entre 20 (vinte) e 10 (dez) votos.

- Tema 4 – *Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã*

Outra reunião dessa quarta plenária pública para a composição do PPA 2018-2021 foi a que trouxe para o debate os conteúdos *assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social, defesa dos direitos humanos e segurança cidadã*. Nesse encontro frequentaram 7 (sete) integrantes da sociedade civil e 7 (sete) funcionários da administração municipal. Embora tenham comparecido poucas pessoas da comunidade nesse ato, superou o encontro anterior sobre essa mesma temática que não foi colocado em prática por não ter contado com participantes da sociedade civil.

Assim, nesse auditório foram relatadas 41 (quarenta e uma) proposições, compreendendo 39 (trinta e nove) do governo municipal e 2 (duas) dos participantes da comunidade. De forma que, 3 (três) integrantes da sociedade civil envolveram-se nas discussões nessa oportunidade, destacando proposições de ações públicas.

Com efeito, as propostas da sociedade civil, apesar de serem destacadas para votação de prioridades na forma agrupada em dois tópicos, elas são compostas por várias ideias de ações públicas. Assim, o primeiro tópico compreende o melhoramento e ampliação da segurança com a criação da base da Guarda Metropolitana; implantação de câmeras de segurança e monitoramento; utilização da escola onde funciona a Fundação Cultural para implantar uma base da Guarda Metropolitana; implantação de Conselho Tutelar em Taquaruçu; construção da escola de administração esportiva e cultural e revitalização da Praça Maracaípe. Esse conjunto de propostas recebeu 5 (cinco) votos.

Já as outras demandas sustentadas pela sociedade civil e colocadas na lista de eleição de prioridades na forma de uma única proposta foram: estruturação administrativa para a política de direitos humanos; criação de um centro de referência para cuidar das políticas de direitos humanos; implantação da Superintendência dos Direitos Humanos e priorização de

abertura de editais e campanhas para a promoção de direitos humanos. Esse grupo de proposições obteve 4 (quatro) votos.

Com respeito às ações defendidas pela administração pública municipal nesse encontro, elas continuaram sendo as mesmas da reunião anterior. Então, o resultado da votação foi o que segue: 1 (uma) obteve 7 (sete) votos, versa sobre prevenção e combate a queimadas; 4 (quatro) receberam 6 (seis) votos; 8 (oito) alcançaram 5 (cinco) votos; 23 (vinte e três) receberam entre 4 (quatro) e 1 (um) votos e 2 (duas) propostas não foram votadas.

Essas duas propostas não votadas compreendem: realização e/ou apoio a eventos esportivos e paradesportivos de nível municipal, estadual, nacional e internacional; apoio ao Circuito Virgílio Coelho de corridas de rua e repasse financeiro à Associação Social Jesus de Nazaré.

- Tema 5 – *Infraestrutura*

Em concomitância com outras seis reuniões que formaram essa quarta audiência para a composição do PPA 2018-2021 aconteceu também o encontro que possibilitou o oferecimento de soluções para questões sobre o tema *infraestrutura*. Conquanto tenha havido abertura para participação da sociedade civil nesse evento, apenas 4 (quatro) pessoas da comunidade estiveram presentes, número inferior ao quantitativo de funcionários da administração municipal nessa reunião que foi de 7 (sete) integrantes. Essa tendência de pouca participação ocorreu desde o primeiro encontro para esse assunto na primeira audiência, realizado em 05 de agosto de 2017.

Da interação dessa reunião surgiram 49 (quarenta e nove) ideias de políticas públicas. Então, 43 (quarenta e três) delas foram formalizadas por integrantes do governo municipal e 6 (seis) por pessoas da comunidade. Assim, 4 (quatro) representantes da sociedade civil proferiram propostas e dúvidas sobre assuntos públicos nesse ensejo.

De tal modo que, estas foram as proposições da comunidade e suas específicas votações nessa ocasião: expansão da revitalização asfáltica em todo o município – 3 (três) votos; manutenção dos serviços do cemitério público do distrito de Taquaruçu, proposição já defendida na reunião anterior – 3 (três) votos; o conjunto da proposta que inclui a adequação do cemitério de Buritirana, revitalização da praça, pavimentação e limpeza em torno do postinho de saúde de Buritirana e reforma do balneário – 3 (três) votos; ampliação da

iluminação pública de Buritirana – 3 (três) votos; expansão da rede de água e esgoto do distrito de Buritirana - 3 (três) votos e revitalização asfáltica da Avenida Palmas Brasil, bem como a sinalização dessa avenida e construção de estacionamento – 2 (dois) votos.

No que concerne às proposições do governo municipal, foram acrescentadas mais três em relação à audiência anterior. Elas envolvem a implantação de infraestrutura em vias públicas da cidade. De modo que, 39 (trinta e nove) ações públicas indicadas pela administração do município ganharam entre 3 (três) e 2 (dois) votos, 2 (duas) dessas ações obtiveram 1 (um) voto e 1 (uma) delas não recebeu votos. A proposta que zerou na votação foi a de reforma e ampliação do prédio da Câmara Municipal de Palmas-TO. Vale destacar que a proposição de execução da iluminação natalina e de páscoa desta vez conseguiu 3 (três) votos.

- Tema 6 – *Gestão moderna, transparente e participativa*

Em continuidade à descrição dessa quarta audiência pública para a elaboração do PPA 2018-2021, chegou a vez de pôr em evidência o encontro desse evento que discorreu sobre a área temática *gestão moderna, transparente e participativa*. Todavia, essa reunião não foi levada a termo por causa do não comparecimento de pessoas da sociedade civil. De fato, estiveram presentes para iniciar esse encontro 3 (três) integrantes da administração municipal que fizeram a abertura e logo na sequência encerraram esse encontro sem a realização de qualquer procedimento de planejamento. Na ata não há explicação do motivo da ausência das pessoas da comunidade, que pode ter tido como um dos motivos, a pouca divulgação desse evento para a comunidade.

- Tema 7 – *Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano*

Para fechar o histórico dessa quarta e última audiência pública para confecção do PPA 2018-2021, realça-se o encontro desse evento que formulou o planejamento sobre o grupo temático *habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano*. De tal forma que, essa reunião contou com a presença de 9 (nove) integrantes da sociedade civil e 8 (oito) funcionários do Governo do Município de Palmas-

TO. Portanto, não houve variação na quantidade de participantes da população civil do terceiro encontro do assunto em tela para essa quarta reunião.

Nesse ensejo, a quantidade de proposições apresentadas pelos representantes da Prefeitura de Palmas-TO foi de 51 (cinquenta e uma), enquanto os membros da sociedade civil contribuíram com 5 (cinco) propostas. Efetivamente, 4 (quatro) participantes da comunidade sustentaram oralmente ideias para solucionar questões da coletividade, além de oferecerem uma sugestão.

Seguem as propostas da sociedade civil nessa ocasião e suas respectivas votações: implantação de um "corredor verde" com o plantio de árvores nas margens da área urbana do distrito de Buritirana que esteja a uma distância inferior a 300 (trezentos) metros das áreas agrícolas, para minimizar os efeitos da exposição humana aos agrotóxicos – 9 (nove) votos; elaboração de lei urbanística estabelecendo uma distância mínima de 300 (trezentos) metros para pulverização terrestre e 500 (quinhentos) metros para pulverização aérea, entre as áreas urbanas e agrícolas – 8 (oito) votos; criação da Subprefeitura de Taquaruçu, para atender as demandas da região, inclusive as de Buritirana - 9 (nove) votos; criação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no distrito de Taquaruçu e construção de unidades habitacionais de acordo com levantamento de déficit da localidade – 9 (nove) votos e implantação de legislação que possibilite a construção de um posto de combustível na região de Taquaruçu Grande - 9 (nove) votos.

Nessa circunstância, as ideias de ações públicas expostas pelos membros da administração municipal foram as mesmas do encontro antecedente do assunto em tela. Então, 10 (dez) dessas ações obtiveram 9 (nove) votos e as outras alcançaram entre 8 (oito) e 4 (quatro) votos. Logo, não houve mudança no nível de prioridade definido para essas propostas.

O quadro a seguir traz, em números, um resumo do resultado da participação dessa última plenária pública presencial de elaboração do PPA 2018-2021.

Quadro 22 – Síntese das informações sobre a participação na quarta audiência pública para construção do PPA 2018-2021, por área temática, com base nas atas das audiências.

Área temática	Quantidade de membros da sociedade civil	Quantidade de membros do governo municipal	Quantidade de propostas da sociedade civil	Quantidade de propostas do governo municipal	Quantidade de membros da sociedade civil que se manifestaram verbalmente
1 - Agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo	00	04	00	00	00
2 - Educação	15	02	00	29	03
3 - Saúde	25	03	06	29	10
4 - Assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social e defesa dos direitos humanos	07	07	02	39	03
5 - Infraestrutura	04	07	06	43	04
6 - Gestão moderna, transparente e participativa	00	03	00	00	00
7 - Habitação, meio ambiente, mobilidade e acessibilidade, planejamento e desenvolvimento urbano	09	08	05	51	04
Total	60	34	19	191	24

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017a).

As informações presentes no quadro 22 indicam que essa quarta plenária teve a menor participação da sociedade civil entre todas as audiências públicas presenciais realizadas para a construção do PPA 2018-2021.

Para completar essa descrição das audiências presenciais do PPA 2018–2021 apresenta-se o quadro 23 com o resumo do quantitativo da participação no conjunto dessas plenárias.

Quadro 23 - Síntese da participação nas quatro audiências públicas do PPA 2018-2021, realizadas, respectivamente, em 05/08/2017, 12/08/2017, 19/08/2017 e 26/08/2017.

Audiência Pública / Regiões	Quantidade de membros da sociedade civil	Quantidade de membros do governo municipal	Quantidade de propostas da sociedade civil	Quantidade de propostas do governo municipal	Quantidade de membros da sociedade civil que se manifestaram verbalmente
Primeira audiência - Região Sul	181	40	103	234	83
Segunda audiência - Região Norte	93	32	50	242	42
Terceira audiência – Aurenys e Taquaralto	88	39	24	189	28
Quarta audiência – Taquaruçu e Buritirana	60	34	19	191	24
Total	422	145	196	856	177

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017a).

4.2.2 Etapa virtual do PPA-P 2018-2021

Os dados que compõem as informações apresentadas neste tópico são originários do relatório sobre a elaboração do PPA 2018-2021 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017b), preparado por funcionários da Superintendência de Planejamento e Orçamento, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, da Prefeitura Municipal de Palmas-TO. Também foram coletados dados do site mantido por essa administração municipal que possibilitou a participação da sociedade civil na preparação do PPA em análise por meio do acesso via Internet (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017c).

De modo que, a Prefeitura de Palmas-TO colocou à disposição da população uma plataforma “web”, que ficou disponível para inserção de contribuições entre os dias 14 de julho de 2017 e 10 de setembro de 2017, com o objetivo de que a sociedade civil pudesse

contribuir com a escolha das prioridades de políticas públicas a serem inseridas no PPA 2018-2021 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017b).

Durante o período em que essa ferramenta virtual ficou acessível para receber dados, foram respondidos 165 (cento e sessenta e cinco) questionários. Por conseguinte, constata-se a baixa participação da população por meio desse acesso virtual ao planejamento municipal 2018-2021, pois uma cidade com 286 (duzentos e oitenta e seis) mil habitantes em 2017 (IBGE, 2017a) contou com a interação de apenas essa pequena quantidade de pessoas no seu planejamento por meio da Internet. É possível que falhas na divulgação dessa modalidade de planejamento participativo tenha sido um dos fatores que contribuiu para o pouco número de participantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017b).

Assim, a participação pública nessa modalidade foi feita através do site participa.palmas.to.gov.br, onde foi disponibilizado um questionário a ser realizado em três etapas: na primeira, foram colhidas informações que ajudou a obter um perfil socioeconômico dos participantes; na segunda, foram preenchidos campos objetivando a identificação das potencialidades e deficiências da gestão naquela circunstância; e, na última etapa os participantes puderam identificar as ações nas quais o poder público municipal deveria direcionar os esforços e a aplicação dos recursos nos exercícios seguintes. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017b).

De forma que, a quantidade de ações públicas solicitadas pela sociedade civil para o PPA 2018-2021 por meio da Internet foi de 391 (trezentos e noventa e uma), sendo que muitas delas foram reafirmadas mais de uma vez pelos participantes. Assim, emergiram da participação popular no PPA virtual 2018-2021 como áreas críticas que receberam mais demandas de ações públicas as que seguem: segurança cidadã, com 77 (setenta e sete) demandas; infraestrutura, com 54 (cinquenta e quatro); saúde, com 52 (cinquenta e duas) e educação, com 40 (quarenta). Porém, mais do que demandar novos serviços, a maior parte das solicitações da sociedade civil para essas quatro áreas tem a ver com a melhoria da qualidade do serviço público já existente (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017b).

Então, destaca-se como demandas de aprimoramento de políticas públicas na área da segurança: instalação de mais câmeras de segurança, política de segurança mais atuante na zona rural; na saúde: tornar mais eficiente o sistema público de atendimento à saúde, construção de mais unidades de atenção à saúde da população em diversas regiões da cidade;

na infraestrutura: serviços de infraestrutura nas mais diversas regiões da cidade, incluindo limpeza urbana, saneamento básico, asfalto, manutenção das vias públicas e, na educação: ações para melhorar a qualidade do ensino fundamental, climatização das salas de aulas, construção de mais escolas de tempo integral e mais investimentos na capacitação de professores.

Por conseguinte, com base em informações contidas no relatório técnico da Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017b) sobre a construção do PPA 2018-2021, as sugestões de ações públicas da sociedade civil coletadas em 2017, tanto por meio da Internet quanto por ocasião das audiências públicas presenciais, foram encaminhadas às Secretarias Municipais, para realização de análise técnica de viabilidade e possibilidade de execução. Posteriormente, as políticas públicas que passaram pelo crivo da equipe técnica foram formatadas e inseridas no PPA e na LOA, sendo essas ações assinaladas pela sigla PPA-P.

4.2.2.1 Perfil socioeconômico dos participantes da construção do PPA 2018-2021 na modalidade virtual

Nesse tópico apresenta-se, através de cinco quadros e breves análises de cada um deles, o perfil das 165 (cento e sessenta e cinco) pessoas que interagiram na preparação do PPA 2018-2021 no meio virtual.

Quadro 24 - Faixa etária dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual

Faixa etária	Quantidade de Participantes	Percentual
Até 18 anos	7	4%
De 19 a 27 anos	35	21%
De 28 a 36 anos	52	32%
De 37 a 45 anos	43	26%
De 46 a 54 anos	14	8%
Acima de 54 anos	14	8%

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017c, p. 3).

Um dos pressupostos que se pode retirar do quadro anterior é que a participação no planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO em 2017, por meio virtual, foi maior entre as pessoas jovens, da faixa que vai de 19 (dezenove) a 45 (quarenta e cinco) anos de idade. Contudo, os jovens de 18 (dezoito) anos ou menos de idade tiveram a menor participação. Já o envolvimento de pessoas com idade entre 46 (quarenta e seis) e 54

(cinquenta e quatro) anos e, também, dos participantes acima desta idade, apesar de ter ficado bem abaixo do grupo de maior participação, superou a frequência daqueles com idade igual ou menor que 18 (dezoito) anos, nessa modalidade de acesso ao planejamento.

De forma que, os dados do quadro 24 demonstram que aqueles que devem ter mais familiaridade com as tecnologias, ou seja, os jovens com 18 (dezoito) anos de idade ou menos, ainda têm pouco interesse pelo planejamento ou recebem pouco incentivo para tal, mas também indicam que as pessoas jovens, sobretudo aquelas com idade entre 19 (dezenove) e 45 (quarenta e cinco) anos, tiveram maior interação nessa oportunidade participativa. Outrossim, esses dados deixam pistas de que as pessoas de meia idade ou acima desta faixa etária tiveram agilidade e motivação para contribuir com ideias de ações públicas por meio da Internet.

Quadro 25 - Escolaridade/formação acadêmica dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual.

Escolaridade/Formação acadêmica	Quantidade de Participantes	Percentual
Ensino Fundamental Completo	1	1%
Ensino Fundamental Incompleto	3	2%
Ensino Médio Completo	5	3%
Ensino Médio Incompleto	5	3%
Ensino Superior completo	42	25%
Ensino Superior completo e Pós Graduação	74	45%
Ensino Superior incompleto	35	21%

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017c, p. 3).

Dos dados do quadro 25 depreende-se que 70% (setenta por cento) dos participantes do PPA 2018-2021, na sua modalidade virtual, são pessoas com formação superior ou pós-graduação, 21% (vinte e um por cento) com ensino superior não concluído e apenas 9% (nove por cento) têm o ensino médio completo ou menor nível de instrução.

Dessa informação transcorre a possibilidade de se associar diretamente a participação com o nível de conhecimento dos cidadãos, visto que a interação no meio participativo como esse requer conhecimento, argumentação clara e com poder de convencimento, capacidade que pode depender, em grande parte, de desenvolvimento intelectual.

Por conseguinte, as pessoas que ofereceram ideias para a construção do PPA 2018-2021 utilizando o canal virtual, o fizeram, na sua maioria, indicando o privilégio de terem, no mínimo, o ensino superior completo. Essa informação traz como pressuposto a compreensão de que a participação nessa modalidade de institucionalidade participativa no planejamento pode ser incrementada, em número de frequentadores, através do incentivo à formação superior.

Quadro 26 - Nível de renda mensal dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade disponível na Internet.

Nível de Renda	Quantidade de Participantes	Percentual
Até 1 salário mínimo	30	18%
De 1 a 4 salários mínimos	71	43%
De 4 a 6 salários mínimos	31	19%
De 6 a 8 salários mínimos	15	9%
De 8 a 10 salários mínimos	10	6%
Acima de 10 salários mínimos	8	5%

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017c, p. 3).

Quando se põe em evidência o nível de renda das pessoas que ofereceram contribuições para o PPA por meio do site disponibilizado pelo governo municipal em 2017, infere-se que, de modo geral, a concentração maior de participação está no conjunto da população que não detém a renda mais alta, quer dizer, 61% (sessenta e um por cento) dos participantes informaram ter ganhos mensais de até 4 (quatro) salários mínimos. Somente 5% (cinco por cento) deles declararam ter renda de mais de 10 (dez) salários mínimos mensais. Já o restante dos participantes disseram ganhar entre 6 (seis) e 10 (dez) desses salários por mês.

De forma que, as informações do PPA virtual 2018-2021, extraídas do quadro 26, corroboram, de certa maneira, com Avritzer (2002, p. 576) que argumentou que o OP, modalidade (SOARES, 2016) que inspirou o surgimento do PPA-P, serve para atender demandas de bens públicos das camadas menos abastadas da população. Uma vez que, as pessoas de menor renda foram as que mais interagiram por meio virtual na elaboração desse PPA.

Quadro 27 - Regiões da cidade a que pertencem os participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual.

Região	Quantidade de Participantes	Percentual
Distritos (Buritirana, Taquaruçu e Zona Rural)	11	6%
Região Centro (ARSE's/ARSO's)	92	56%
Região Norte (ARNE's/ARNO's e Santo Amaro)	42	25%
Região Sul (Aureny's, Taquaralto e Taquari)	20	12%

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017c, p. 3).

Os dados do quadro 27 revelam que os habitantes do centro e da região norte de Palmas-TO são os que mais interagiram no PPA 2018-2021 por meio da Internet, correspondendo a 81% (oitenta e um por cento) do total de participantes. Isso pode levar ao entendimento de que é possível que a divulgação dessa modalidade participativa deve ter sido melhor promovida nessas duas regiões, já que elas, efetivamente, estão localizadas no centro da cidade.

Por outro lado, as áreas dos distritos, que incluem Taquaruçu e Buritirana e a região rural; e a região sul, que compreende os bairros dos Aurenys, Taquaralto e Taquari, foram os setores da cidade de Palmas-TO nos quais menos pessoas participaram da elaboração do PPA 2018-2021 por meio da Internet. Como essas regiões ficam mais distantes do centro da cidade, podendo ser consideradas como áreas de periferia, a aproximação dos dados do quadro 25, sobre a formação dos participantes, com esses do quadro 27, sugere que pode haver convergência entre os níveis maiores de instrução e os locais da cidade onde residem as pessoas que mais frequentaram o meio virtual para colaborar com o PPA em tela.

Quadro 28 - Ocupação dos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade disponível na Internet.

Região	Quantidade de Participantes	Percentual
Aposentado (a)	9	5%
Autônomo	3	2%
Desempregado (a)	2	1%
Empregado (Iniciativa Privada)	12	7%
Empregador (empresário)	1	1%
Estudante	28	17%
Funcionário Público	105	64%
Profissional Liberal	2	1%
Outra ocupação	3	2%

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017c, p. 4).

Um dado curioso presente no quadro 28 é que o quantitativo de participantes de funcionários públicos no planejamento 2018-2021 por meio virtual supera a soma de todas as pessoas com outras profissões que interagiram nesse contexto. Isso pode ter ocorrido por essa classe de trabalhadores estar melhor informada sobre as ações desenvolvidas pelo Governo Municipal de Palmas-TO ou, ainda, por uma questão de interesse em participar.

O destaque de funcionários públicos nesse contexto também pode estar ligado ao fato deles receberem algum tipo de estímulo à participação por parte dos gestores públicos, visto que quando se cruza esses dados com a quantidade de pessoas que participaram como membros do governo municipal durante as audiências presenciais desse mesmo PPA, observa-se que o quantitativo desse tipo de ator foi de 145 (cento e quarenta e cinco), conforme informações do quadro 23, o que corresponde a 34% (trinta e quatro por cento) do total de frequentadores dessas plenárias.

Já estudantes e profissionais da iniciativa privada foram grupos que superaram os outros menos participativos na ocasião do PPA virtual realizado em 2017. Todavia, os estudantes participaram em número maior que os funcionários de empresas privadas. Da análise desses dados pode-se reter a informação de que aqueles que buscam o desenvolvimento intelectual, ainda que tenham tido uma tímida participação nessa oportunidade, eles despertaram o interesse pelo planejamento participativo.

4.2.2.2 Identificação das potencialidades e deficiências da gestão municipal feita pelos participantes da construção do PPA 2018-2021 por meio virtual

O quadro a seguir mostra, em percentuais, o desempenho da gestão municipal por área, apontado pelas pessoas que contribuíram com a elaboração do plano em exame por intermédio do canal virtual.

Quadro 29 - Identificação das potencialidades e deficiências da administração municipal pelos participantes do PPA 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, na modalidade virtual.

Área temática	Potencialidades e deficiências da administração municipal em percentuais com arredondamentos					
	Regular	Ruim	Péssimo	Não sabem	Bom	Muito bom
1 - Educação	20%	2%	1%	8%	48%	19%
2 – Saúde	29%	5%	2%	2%	45%	16%
3 - Assistência Social	28%	10%	5%	15%	38%	4%
4 - Segurança Cidadã	34%	19%	12%	1%	27%	7%
5 - Inclusão Social	40%	10%	5%	13%	27%	4%
6 - Esporte e Lazer	26%	5%	3%	1%	42%	23%
7 - Agricultura e Aquicultura	32%	10%	4%	17%	30%	7%
8 - Desenvolvimento Econômico	20%	5%	2%	4%	42%	27%
9 - Gestão Moderna	31%	9%	4%	5%	33%	18%
10 - Infraestrutura	27%	9%	6%	0%	37%	21%
11 - Acessibilidade e Mobilidade	39%	9%	6%	1%	36%	8%
12 - Planejamento e Desenvolvimento Urbano	34%	12%	4%	7%	36%	7%
13 - Meio Ambiente	35%	14%	3%	6%	33%	9%

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Prefeitura Municipal de Palmas-TO (2017c, p. 4-7).

Os dados fornecidos pelas pessoas que interagiram com o planejamento participativo na Internet em 2017 indicam que as áreas com maiores potencialidades da administração municipal são educação, saúde, esporte e lazer e desenvolvimento econômico, as quais foram avaliadas como boas por mais de 40% (quarenta por cento) dos participantes. O nível maior

de aprovação dessas áreas pode ter uma ligação direta com a qualidade dos serviços prestados à população através das políticas públicas ligadas a elas.

No outro extremo, destacam-se como áreas com piores índices de avaliação segurança cidadã, infraestrutura e acessibilidade e mobilidade. Nesse caso, o recado dado pela sociedade civil foi de que o atendimento das demandas da população nos assuntos que envolvem essas áreas pode ter ficado muito aquém da expectativa.

Outro aspecto a ser considerado, na interpretação dos dados do quadro 29, refere-se ao percentual de falta de conhecimento dos participantes do PPA virtual em estudo sobre as políticas públicas em desenvolvimento pelo Governo Municipal de Palmas-TO, nas áreas de assistência social, inclusão social e, agricultura e aquicultura. Pois essa porcentagem passa de 10% (dez por cento) nesses três setores. Esse fato pode estar relacionado ao não acesso da sociedade civil às outras etapas de construção dos planos plurianuais que não sejam as audiências públicas, por um período menor que dois meses, como se detectou nesta investigação.

4.3 A visão dos participantes dos PPA-Ps 2014-2017 e 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO sobre esses processos, triangulada com as informações documentais a respeito desses planejamentos

4.3.1 A aplicação da entrevista semiestruturada

Conforme previsão do planejamento metodológico deste trabalho entrevistou-se tanto membros da sociedade civil quanto da administração municipal que atuaram no planejamento no período de 2013 a 2019, por meio de audiências públicas. Assim, a amostra desta pesquisa constituiu-se de 18 (dezoito) membros da sociedade civil e 17 (dezessete) representantes da administração municipal, compreendendo um total de 35 (trinta e cinco) entrevistados. Importa destacar que a maioria dos informantes da pesquisa participou de mais de uma audiência pública de planejamento no intervalo temporal alcançado por esta investigação.

De forma que, as entrevistas foram realizadas no período de Julho/2019 a Agosto/2019 e apenas uma dessas coletas não foi gravada em áudio porque um dos entrevistados só permitiu que fossem feitas anotações das falas dele. Após a coleta procedeu-se a audição e a análise completa de cada entrevista e, na sequência, realizou-se a transcrição e a categorização desse material. De modo que, agrupou-se os dados coletados nas entrevistas com base em Bardin (1977) e de acordo com as características analíticas propostas por Fung (2006) para

representar o processo participativo por meio do *cuvo da democracia*, modelo analítico proposto por esse mesmo autor.

Portanto, com base nesse arquétipo de Fung os dados coletados dos informantes foram catalogados em três agrupamentos: sendo o primeiro, o grupo de participantes, que engloba o modo como os frequentadores foram selecionados, o segundo, o de modos de comunicação e decisão, o qual indica com que intensidade os participantes atuaram no processo participativo; já o terceiro agrupamento, denominado extensão de autoridade e poder, congrega dados sobre qual foi o resultado prático da participação da sociedade civil, ou seja, aquilo que foi discutido e decidido pelos intervenientes e foi efetivamente aplicado pelas autoridades ou pelos próprios participantes.

No que se refere aos procedimentos de determinação do tamanho da amostra de dados e de definição da seleção das pessoas que compreendem o universo da pesquisa a serem entrevistadas, utilizou-se, rigorosamente, aqueles estabelecidos na seção que trata dos métodos para este estudo. De modo que, o quadro subsequente demonstra informações sobre a função dos entrevistados nos grupos aos quais pertencem.

Quadro 30 – Características da atuação dos entrevistados.

Quantidade de membros da sociedade civil entrevistados que exerceram ou exercem algum tipo de liderança	Quantidade de membros do governo municipal entrevistados que exerceram ou exercem algum tipo de chefia
16	7

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados coletados por meio das entrevistas.

Os dados do quadro anterior podem levar à compreensão de que muitas pessoas da comunidade que participaram das audiências de elaboração do PPA da Administração Municipal de Palmas-TO dentro do escopo deste trabalho exerceram ou exercem liderança nos bairros onde moram. Para tal entendimento, é importante que se esclareça que o critério de seleção dos participantes da pesquisa não foi o fato deles empreenderem ou terem empreendido algum tipo de liderança. Pois, partiu-se, inicialmente, dos dados documentais para se chegar aos entrevistados e a seleção foi realizada de forma aleatória.

Já em meio aos membros da administração municipal entrevistados, uma parte considerável deles teve ou tem alguma função de chefia, isso reforça a intenção do governo

municipal de defender suas ideias de ações públicas, visto que escalou para essa atividade de planejamento participativo pessoas com cargos de confiança.

Destaca-se, também, as regiões da cidade onde residem os entrevistados membros da população civil, visto que essa informação é relevante para se verificar a representatividade da amostra coletada e, ainda, para se vislumbrar o equilíbrio ou desequilíbrio da participação por localidade.

Quadro 31 – Membros da sociedade civil entrevistados por região da cidade.

Região Central	Região Norte	Região Sul e Taquaruçu
1	4	13

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados coletados por meio das entrevistas.

Frente aos dados apresentados no quadro antecedente, argumenta-se que as regiões mais populosas da cidade que constitui o universo desta investigação foram as que tiveram a maior representação entre os entrevistados. Pois Palmas-TO, que teve como referência para a divisão das áreas norte e sul da cidade a Avenida Juscelino Kubistchek até o início de 2018 (PALMAS-TO, 1998; PALMAS-TO, 2018c), cresceu mais na direção sul em função da geografia física desse município que tem maior concentração de terreno com serra e lago na direção norte. Contudo, a parte norte da cidade mesmo não contendo grande espaço propício para a urbanização, concentra (IBGE, 2010) muitas quadras da cidade com densidade populacional elevada.

Para dar continuidade à exposição do procedimento de realização das entrevistas semiestruturadas, convém demonstrar o quantitativo de entrevistados de acordo com os planejamentos que eles participaram. De forma que, vale recordar-se de que o escopo desta pesquisa alcançou a elaboração de dois ciclos de planejamento plurianual, quais sejam: o PPA 2014-2017 e o PPA 2018-2021. À vista disso, o quadro a seguir esclarece quantos colaboradores dos dois grupos definidos na pesquisa atuaram em um ou nos dois planejamentos.

Quadro 32 - Quantitativo de entrevistados por participação nos planejamentos 2014-2017 e 2018-2021.

Entrevistados membros da sociedade civil que participaram das audiências de elaboração ...			Entrevistados membros do governo municipal que participaram das audiências de elaboração ...		
somente do PPA 2014-2017	somente do PPA 2018-2021	dos dois PPAs	somente do PPA 2014-2017	somente do PPA 2018-2021	dos dois PPAs
8	2	8	2	12	3

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados coletados por meio das entrevistas.

Destarte, as informações do quadro em observação demonstram que a amostra da pesquisa cobriu os dois planejamentos plurianuais dos quais se propôs estudar o processo participativo. Além de que, houve participantes da pesquisa que frequentaram as audiências de construção desses dois planos, o que ofereceu ainda mais subsídios para esta investigação, no sentido de possibilitar a comparação desses dois processos de planejamento a partir da visão mais abrangente dos participantes.

4.3.2 O PPA-P 2014-2017: dados das entrevistas versus registros documentais

Os 21 (vinte e um) entrevistados participantes do processo participativo de construção do PPA 2014-2017, incluídos os membros da sociedade civil e os da administração municipal, confirmaram que houve audiências públicas para a construção desse planejamento em análise no ano de 2013, corroborando com as informações registradas por escrito durante esse processo. Sobre a quantidade de plenárias desse planejamento, metade dos participantes afirmou que foram realizados entre 4 (quatro) e 5 (cinco) desses eventos, já os outros entrevistados só souberam dizer que aconteceram várias audiências. Com efeito, vários deles participaram somente de um ou dois desses encontros de planejamento. De sorte que essas informações não contradizem o que foi encontrado nas fontes documentais, ou seja, a ocorrência de 5 (cinco) audiências públicas em 2013.

Essas duas fontes de informação também são convergentes em diversos outros aspectos, quais sejam: nos dados sobre as regiões da cidade onde aconteceram as plenárias e os locais específicos; em quase toda a metodologia utilizada nesses eventos participativos; na quantidade de frequentadores das audiências; na existência da divisão de cada um desses eventos em várias reuniões temáticas simultâneas; na possibilidade de um participante frequentar mais de um encontro em uma mesma plenária; na abertura para os frequentadores

das plenárias expressarem suas ideias; na quantidade de ações públicas propostas pela comunidade.

Esse rol de concordância ainda se estende: na comprovação da presença de autoridades municipais e de lideranças da sociedade civil nas plenárias; no que diz respeito à confirmação do registro das ideias de políticas públicas feitas por membros da população na ocasião das reuniões temáticas; sobre o período de 2013 em que ocorreram esses eventos de planejamento, embora diversos entrevistados não tenham se recordado de datas exatas. Isso é compreensível devido ao tempo transcorrido de mais de 5 (cinco) anos após esses acontecimentos. E, ainda, os dados das entrevistas e das fontes documentais convergem sobre a quantidade de pessoas da sociedade civil que interagiu durante as audiências do PPA-P 2014-2017, propondo ou defendendo ações públicas.

Entretanto, há uma marca de discordância entre as fontes de informações da pesquisa quanto à utilização ou não, durante as audiências públicas, do método de votação para decidir sobre a ordem de prioridade das ações públicas a serem inseridas no PPA 2014-2017. Então, como destacado na seção deste trabalho onde se descreveu os dados constantes nos documentos sobre o processo participativo nesse planejamento, as duas principais fontes documentais, isto é, o relatório geral e o específico de cada encontro temático, divergem entre si, pois o primeiro indica que houve votação, já os documentos próprios das reuniões nem sequer mencionam essa forma de decisão. Nessa situação de análise optou-se pela defesa fundamentada nas informações dos relatórios específicos, por terem registros mais detalhados sobre a participação.

Para dirimir ainda com mais precisão essa desconformidade entre os dados das duas fontes documentais citadas, a respeito da existência de processo de decisão por sufrágio, contrapõe-se essas informações com aquelas coletadas através da aplicação das entrevistas sobre esse mesmo assunto. Assim, aferiu-se que 10 (dez) dos participantes das audiências do PPA 2014-2017 entrevistados, compreendendo 7 (sete) membros da sociedade civil e 3 (três) componentes da administração municipal afirmaram que não houve eleição como meio de decisão das ações públicas prioritárias na circunstância do planejamento em tela. Ainda, um dos entrevistados disse não se recordar da ocorrência de processo de votação.

Por outro lado, 9 (nove) desses informantes da pesquisa, representados por 8 (oito) pessoas da população civil e 1 (um) colaborador do governo municipal apontaram na direção

contrária, ou seja, que houve definição de nível de prioridade das propostas por meio de sufrágio no contexto em análise.

Portanto, dos 21 (vinte e um) frequentadores das plenárias do PPA 2014-2017 entrevistados, 52% (cinquenta e dois por cento) deles apontaram para a não existência dessa votação ora perquirida. Acrescenta-se a isso o fato de 11 (onze) dos 21 (vinte e um) informantes que participaram das audiências do PPA 2014-2017 também terem frequentado as plenárias do PPA 2018-2021. Isso pode ter levado vários desses entrevistados a se confundirem sobre as informações de ocorrência ou não da eleição de prioridades na preparação do PPA mais antigo com esses mesmos dados sobre o PPA mais recente. Pois nas plenárias públicas de construção do planejamento plurianual que terá vigência até 2021 realmente aconteceu esse procedimento de tomada de decisão, como já demonstrado na seção de análise documental.

Diante do exposto, fica mais forte a argumentação de que as decisões tomadas nas reuniões das audiências públicas de planejamento do governo municipal de Palmas-TO realizadas em 2013 não aconteceram de forma coletiva, processo que na concepção de Secchi (2017) é de cunho decisionístico, isto é, por meio de votação.

De modo que, entende-se, também, que as decisões sobre as ações prioritárias nesse processo de planejamento participativo não ocorreu por meio deliberativo, que para Secchi (2017) constitui-se de um processo em que os participantes deliberam por meio da disputa expositiva e argumentativa. Mais adiante esse assunto será discutido com mais profundidade, quando se verificará a intensidade da participação nesse processo.

Com relação à outra modalidade do planejamento participativo na qual os participantes puderam contribuir com a elaboração do PPA 2014-2017 via Internet, nenhum dos colaboradores da pesquisa participantes do modelo presencial desse processo soube informar se houve esse canal virtual de participação. Essa informação indica que houve pouca divulgação dessa modalidade participativa para o PPA em discussão.

4.3.3 O PPA-P 2018-2021: dados das entrevistas versus registros documentais

Sobre o funcionamento dessa institucionalidade participativa praticada em 2017, quase não há divergências sobre ela entre as informações de mesmo teor contidas nas fontes documentais e aquelas conseguidas por meio das entrevistas. Constatou-se que o registro

oficial desse processo foi mais estruturado do que aquele feito para o PPA-P 2014-2017. Já que a documentação específica de cada reunião do processo participativo do planejamento que iniciou a vigência em 2018 foi transcrita na forma de atas e com muitas informações, como demonstrado na seção em que se descreveu e analisou esses dados, enquanto que os registros da participação da sociedade civil no PPA anterior foram realizados por meio de relatórios simples, que contêm na maior parte dos casos, apenas o nome do eixo temático, a identificação do responsável pelas anotações, os nomes dos participantes e o resumo das propostas feitas por eles.

Desse modo, entende-se que houve uma evolução em termos de registro documental do primeiro PPA-P posto em prática pelo Governo Municipal de Palmas-TO para o segundo. Tendo em vista a quantidade e a qualidade dos dados disponíveis a respeito do PPA-P 2018-2021.

Entretanto, vale sublinhar um aspecto relevante para a pesquisa que foi percebido por poucos dos entrevistados, qual seja, a existência de 5 (cinco) das 28 (vinte e oito) reuniões temáticas que compuseram as quatro audiências de 2017 nas quais não compareceram nenhum membro da sociedade civil, ou seja, não houve processo participativo nessas cinco ocasiões. E, somente 3 (três) componentes da administração municipal entre todos os entrevistados demonstraram ter conhecimento sobre essa realidade. Nesse caso, as fontes documentais foram decisivas para a comprovação de tais informações.

4.4 Leitura da atuação da sociedade civil no PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO por meio do modelo teórico *cuvo da democracia*

As entrevistas também enriqueceram a pesquisa com bastantes informações sobre as audiências públicas do PPA-P do Governo Municipal de Palmas-TO que não estão contidas nas fontes documentais de registro desses eventos. Tais informações são relevantes para a verificação da atuação da sociedade civil nesse processo de planejamento. Elas serão reveladas na sequência, simultaneamente à aplicação do esquema teórico, conforme proposto.

Nessa tendência do surgimento de dados novos sobre a construção do PPA 2014-2017, ressalta-se que a maioria absoluta dos entrevistados que participaram das plenárias de elaboração desse plano, tanto os membros da comunidade quanto os da administração municipal, confirmou que a sociedade civil não participou de outras etapas desse planejamento nem de reuniões de revisão desse PPA. Esse esclarecimento demonstra que a

colaboração da sociedade civil na construção desse planejamento deve ter se resumido ao período das audiências, de 17 de agosto de 2013 a 21 de setembro de 2013 e, ao tempo em que ficou disponível a opção virtual de participação nesse PPA, no intervalo de 19 de agosto de 2013 a 29 de setembro de 2013.

4.4.1 O PPA-P 2014-2017 no eixo seleção de participantes

Inicia-se descrevendo a percepção dos informantes da pesquisa sobre os mecanismos de divulgação das audiências desse PPA junto à comunidade. Para os dois grupos de entrevistados da pesquisa as formas de convidar as pessoas da sociedade civil para participarem das audiências públicas presenciais de 2013 foram as que seguem: chamamento direto das lideranças comunitárias; essas lideranças convidavam as pessoas de suas comunidades; divulgação pela televisão; pelo rádio; por carro de som; em jornais impresso e televisivo; em informativos impressos, e, também através da Internet. Vários informantes deste trabalho afirmaram, espontaneamente, que essas audiências tiveram divulgação e que estavam abertas para quem quisesse participar. Ainda teve a opção da participação por meio da rede mundial de computadores nessa conjuntura. O relatório geral das plenárias públicas confirmou o uso desses mesmos meios de publicidade descritos pelos entrevistados.

Assim, compreende-se que a forma de acesso às plenárias públicas de elaboração do PPA 2014-2017, junto com a participação via Internet, alcançou no eixo *seleção participantes* a segunda posição mais inclusiva entre as categorias analíticas propostas por Fung (2006) dentro do modelo analítico proposto por esse autor, qual seja, *autoseleção aberta*, como evidenciado na figura 2. Uma vez que, tanto as informações documentais quanto os relatos das entrevistas não deram indícios de restrição de acesso aos encontros desse planejamento, nem de limitação da propagação desses eventos, ainda que a quantidade de frequentadores tenha sido pouco expressiva.

Figura 2 – Demonstração do PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo *seleção de participantes*.



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Fung (2006).

Essa posição de abertura à participação alcançada pelas plenárias públicas realizadas em 2013 é aquela alcançada pela vasta maioria das institucionalidades democráticas participativas, por ser esse o método de seleção de participantes menos restritivo utilizado com a intenção de reunir pequenos públicos para discutir problemas coletivos (FUNG e WRIGHT, 2003; FUNG, 2006).

Todavia, nesses contextos de completa abertura, as pessoas que escolhem tomar parte são, em muitos casos, pouco representativas de grandes públicos (FIORINA, 1999; FUNG, 2006). De forma que, para uma institucionalidade participativa atingir a posição mais inclusiva entre as maneiras de se selecionar participantes, ou seja, a *esfera de público difuso* é preciso que ela conte com a presença maciça da população de um território sob a cobertura dela (FUNG, 2006).

4.4.2 O PPA-P 2014-2017 no eixo modos de comunicação e decisão

Dando seguimento à exposição das informações provenientes das entrevistas, propõe-se a análise da intensidade da participação da sociedade civil nas audiências do PPA-P realizadas em 2013, através do resultado do confronto de dados obtidos dos entrevistados com aqueles de mesma categoria oriundos das fontes escritas. Essa intensidade participativa é

representada a partir da localização alcançada por esse processo participativo no eixo *modos de comunicação e decisão*, outro componente do modelo teórico *cube da democracia* de Fung (2006).

De modo que, o cruzamento das informações fornecidas pelos entrevistados com os dados encontrados em documentos trouxe explicações sobre a intensidade da participação nas plenárias de elaboração do PPA 2014-2017. Então, com referência ao número de participantes, para grande parte dos informantes, membros da comunidade e do governo municipal, a média de frequentadores por sala temática de planejamento ficou entre 20 (vinte) e 30 (trinta) pessoas, incluindo de 2 (dois) a 5 (cinco) técnicos da administração; esses colaboradores da pesquisa também afirmaram, por ampla maioria, que os componentes da população civil foram bem interativos nessas circunstâncias, sugerindo ou defendendo inúmeras políticas públicas. Inclusive, todos os integrantes da sociedade civil entrevistados declararam que fizeram proposições nessas ocasiões de planejamento.

Os dados de origem documental não só corroboram com essa percepção dos entrevistados descrita no parágrafo anterior, como também demonstram informações quantitativas pormenorizadas de cada reunião, apresentadas na seção 4.1, com destaque para o Quadro 15. Pois esse resumo informativo ressalta que 677 (seiscentos e setenta e sete) pessoas presenciaram as plenárias públicas do PPA 2014-2017. Calcula-se, com fulcro nos dados provenientes das entrevistas e das fontes documentais, que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) desse número compreende membros da sociedade civil.

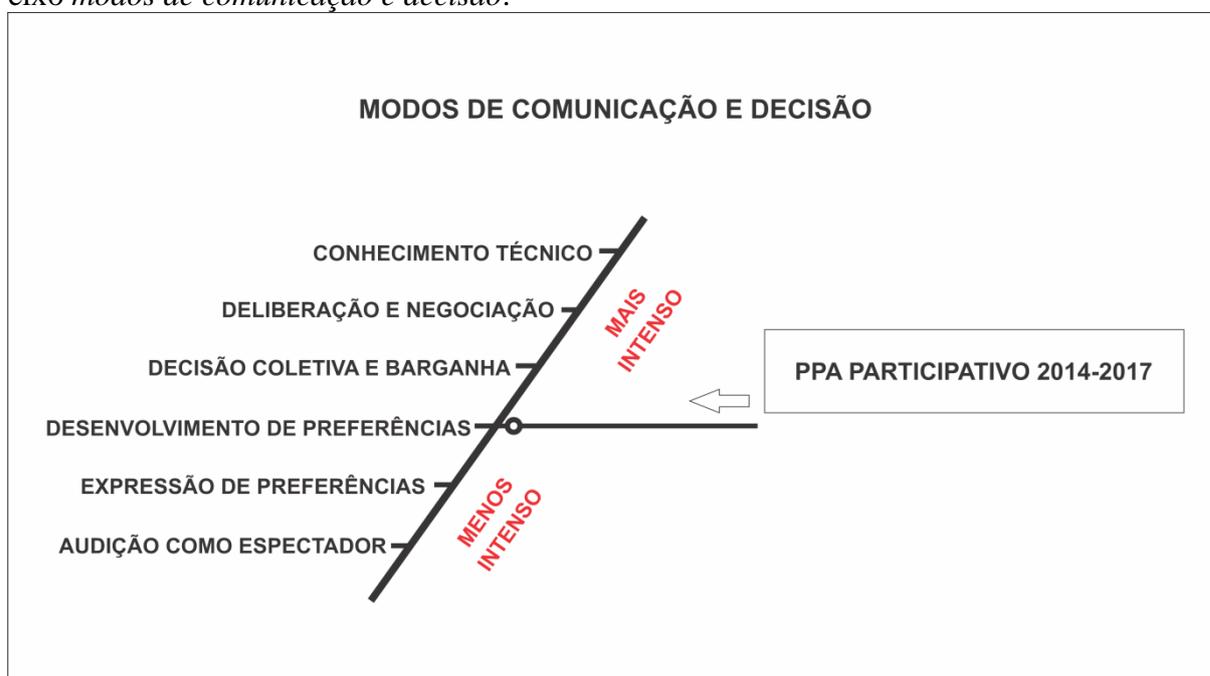
Ainda reafirmando o conteúdo dessa síntese de dados documentais, evidencia-se que desse quantitativo de participantes, 177 (cento e setenta e sete) se expressaram verbalmente nas audiências do planejamento em tela, propondo ou defendendo 571 (quinhentos e setenta e uma) ações para atendimento de necessidades públicas dos mais diversos bairros da cidade. De modo que, as audiências que receberam mais participantes foram aquelas realizadas nas regiões geral, sul e norte, com 311 (trezentos e onze), 163 (cento e sessenta e três) e 97 (noventa e sete) frequentadores, respectivamente. Logo, tirando a representatividade da plenária da área geral que cobriu todos os bairros da cidade, as regiões mais populosas foram as mais representadas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2013a; 2013b).

Soma-se, também, a essas informações já apuradas sobre a intensidade da participação nas audiências presenciais para construção do planejamento do Governo Municipal de

Palmas-TO em 2013 o resultado do alcance do PPA virtual, nesse mesmo sentido. Conquanto não se tenha conseguido dados sobre o total de pessoas que utilizou esse modo de participação, verificou-se que 130 (cento e trinta) ideias de políticas públicas foram sugeridas por meio desse tipo de interação, sem contar que muitas dessas ações foram defendidas mais de uma vez por pessoas diferentes. Assim, quando se computa essas propostas com base no número de vezes que cada uma delas foi solicitada, incluindo as repetições, chega-se ao total de 625 (seiscentos e vinte e cinco) (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2013a).

Perante esse conhecimento levantado sobre como foi a intensidade participativa do PPA-P em questão, depreende-se que esse processo está situado na categoria *desenvolvimento de preferências*, dentro da característica *modos de comunicação e decisão*, do protótipo analítico de Fung (2006), como ressaltado na figura 3. Assim, esse mecanismo participativo não chegou a alcançar a intensidade decisiva, que segundo Fung (2006) acontece em ocasiões em que os participantes fazem a articulação entre as preferências que eles têm, buscando as melhores alternativas disponíveis por meio da negociação.

Figura 3 – Demonstração do PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo *modos de comunicação e decisão*.



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Fung (2006).

Esse modo de comunicação atingido pelo planejamento participativo em análise caracteriza-se como sendo a posição comunicativa mais intensa, ou seja, nela as pessoas têm a

oportunidade de interagir no processo participativo, elaborando e propondo suas próprias ideias para resolver problemas públicos, além de poderem discutir questões sobre a coletividade umas com as outras ou em pequenos grupos (FUNG, 2006).

4.4.3 O PPA-P 2014-2017 no eixo extensão de autoridade e poder

Já o posicionamento do planejamento plurianual participativo executado em 2013 no eixo *extensão de autoridade e poder* requer bastante ponderação, pois a priori envolve a verificação de quais ações solicitadas pela comunidade foram incluídas nesse plano e, posteriormente, executadas. Por isso, é necessário que se esclareça que esta investigação não trabalhou com a confirmação da existência física da execução de políticas públicas, nem com a verificação da realidade de ações públicas que não são palpáveis. Procedeu-se dessa maneira, sobretudo, por causa do tempo disponível para a pesquisa e, também, por haver outro caminho mais simples para se chegar ao objetivo pretendido.

De forma que, este estudo considerou como caminho para a aplicação desse eixo analítico de Fung a materialização da inclusão das demandas de ações públicas propostas pelos membros da sociedade civil, durante as audiências públicas de 2013, na Lei nº 2.021, de 8 de janeiro de 2014, que criou o PPA 2014-2017; por considerar essa informação suficiente para se medir o alcance do poder de atuação da comunidade por meio da participação no contexto em tela. Tendo em vista que a inserção de políticas públicas em um planejamento público aprovado por lei garante bastante força para a realização dessas políticas, ainda que muitas delas possam não se tornar realidade no curso do processo de mudanças que, invariavelmente, envolvem os planejamentos públicos.

Nesse sentido, as informações provenientes das entrevistas mostraram que na perspectiva de 9 (nove) dos 16 (dezesesseis) informantes componentes da população civil que participaram das plenárias públicas em 2013 muitas propostas de ações públicas produzidas nessas ocasiões de planejamento foram colocadas no PPA 2014-2017, conquanto 10 (dez) pessoas desse grupo de entrevistados tenham passado a compreensão de que poucas dessas políticas públicas foram postas em prática. Pelo lado dos membros da administração, dos 5 (cinco) colaboradores deste estudo que participaram desse mesmo contexto, 4 (quatro) deles fizeram afirmações sobre inclusão de ações do planejamento que concordam com a maioria dos entrevistados da sociedade civil que frequentaram esse processo em observação.

Para se ter um campo de visão mais amplo do alcance prático desse processo participativo, defronta-se essas informações fornecidas pelos participantes com aquelas contidas no próprio texto da lei do PPA em exame e com os outros documentos obtidos. Com efeito, essa lei tem registradas 116 (cento e dezesseis) ações públicas entre as que foram defendidas pela sociedade civil durante as audiências públicas presenciais e, também, por meio da modalidade participativa virtual. Essas políticas são identificadas nesse plano com a sigla PPA-P (PALMAS-TO, 2014).

Já os relatórios específicos e o geral desses eventos participativos de 2013 confirmaram a existência de 701 (setecentos e uma) propostas feitas por integrantes da sociedade civil nessas ocasiões (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b). Assim, 19% (dezenove por cento) dessas demandas foram inseridas no PPA 2014-2017. O valor orçado nesse plano para o conjunto dessas ações PPA-P foi de R\$ 715.535.462,00 (setecentos e quinze milhões, quinhentos e trinta e cinco mil e quatrocentos e sessenta e dois reais), que corresponde a 21% (vinte um por cento) do total geral previsto nesse PPA para os gastos públicos no período de 2014 a 2017, pela administração da Prefeitura Municipal de Palmas-TO. Pois a previsão geral de gastos informadas nesse PPA foi de R\$ 3.293.801.551,00 (três bilhões, duzentos e noventa e três milhões, oitocentos e um mil, quinhentos e cinquenta e um reais) (PALMAS-TO, 2014). Ressalta-se que os valores citados correspondem aos da época da aprovação do PPA em tela pela Câmara Municipal Palmas-TO.

Portanto, pode-se aplicar no PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO o entendimento de Avritzer (2003) sobre um dos efeitos dos processos participativos no orçamento público, qual seja, a influência sobre a distribuição de recursos orçamentários.

Também, confirmou-se que foram inseridas 287 (duzentos e oitenta e sete) políticas públicas no PPA 2014-2017 originárias da administração municipal. Assim, essa quantidade superou as ações providas da sociedade civil registradas nesse plano em 171 (cento e setenta e um). Portanto, a administração municipal não abriu mão de assegurar sua força política na elaboração do planejamento (PALMAS-TO, 2014).

Com efeito, as áreas que receberam ações públicas demandadas pela sociedade civil que foram incluídas no PPA 2014-2017 são as seguintes, com suas respectivas quantidades: assistência social, com 20 (vinte); educação, com 18 (dezoito); saúde, com 16 (dezesseis); cultura, com 12 (doze); agricultura e aquicultura, com 11 (onze); infraestrutura, com 8 (oito);

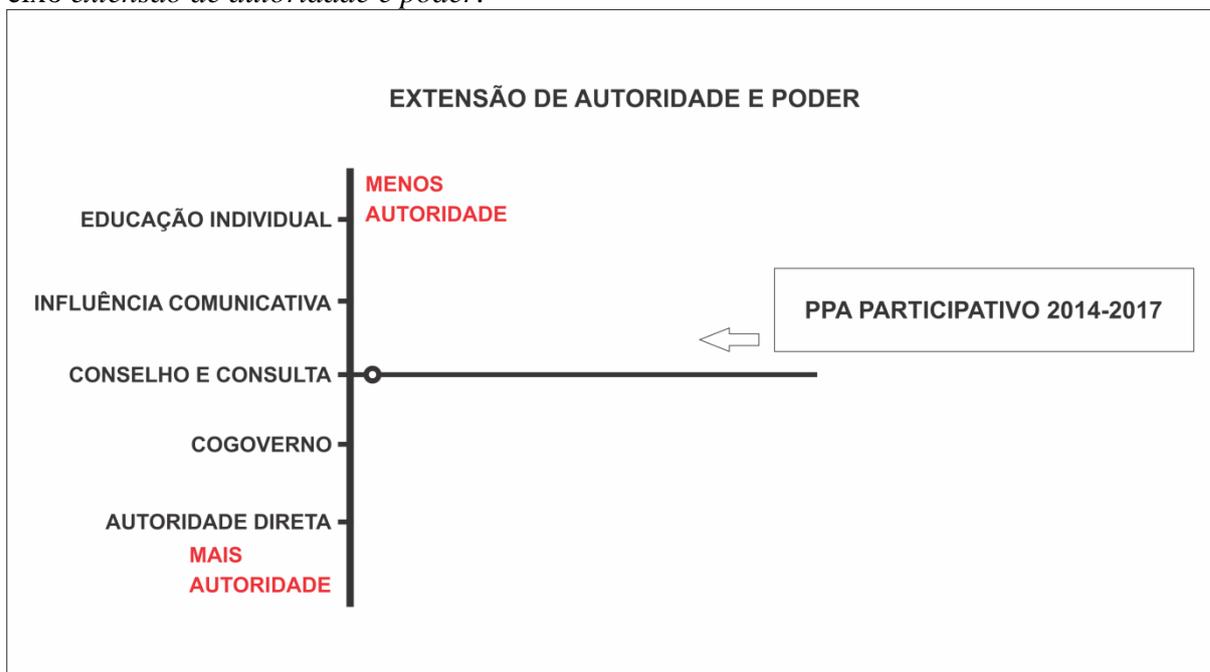
mobilidade e acessibilidade, com 7 (sete); habitação, com 5 (cinco); inclusão social, com 5 (cinco); empreendedorismo, com 5 (cinco); desenvolvimento econômico, com 4 (quatro); gestão moderna e participativa, com 4 (quatro) e planejamento urbano e rural, com 1 (uma) (PALMAS-TO, 2014).

De forma que, as áreas de assistência social, educação e saúde, além de serem aquelas que mais receberam propostas por atores da sociedade civil durante as plenárias públicas para a construção do PPA 2014-2017, também foram as que tiveram maior número de ações públicas com inserção assegurada nesse planejamento. Isso indica que participação produziu maior impacto nas decisões sobre escolhas de políticas públicas a serem colocadas no PPA em análise nas áreas que receberam mais proposições da sociedade civil, durante as audiências públicas.

Assim, entre as ações públicas propostas ou aprovadas pela sociedade civil durante as audiências públicas e colocadas no PPA 2014-2017 pode-se destacar: implantação da Unidade de Pronto Atendimento Norte - UPA Norte; capacitação dos profissionais de saúde das Unidades Básicas de Saúde; ampliação de equipes de Saúde da Família; construção de Unidades de Saúde da Família e Polos de Academia; manutenção do Centro de Convivência Centro da Maturidade; manutenção dos Conselhos Tutelares; implantação de CRAS; construção de unidades educacionais da Educação Básica urbana e campo; Ampliação da oferta da Educação Infantil e manutenção das atividades das hortas comunitárias. De modo que, disponibilizou-se, em anexo a este trabalho, a lista de políticas públicas solicitadas ou aprovadas pela sociedade civil constantes no PPA 2014-2017, classificadas por área e com os seus respectivos custos em reais, previstos nesse plano na época da sua aprovação pela Câmara Municipal de Palmas-TO.

Logo, com embasamento nas informações explanadas nos parágrafos anteriores deste tópico destaca-se que a participação da sociedade civil foi crucial para se estabelecer o posicionamento do processo participativo do PPA 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO em *conselho e consulta*, dentro do eixo *extensão de autoridade e poder* proposto por Fung (2006). Visto que, no entendimento desse autor, quando um mecanismo participativo chega a essa posição, significa que ele exerceu influência sobre os tomadores de decisões para acolherem as propostas dos participantes, por meio de abertura nesse processo permitida pelos próprios gestores governamentais. A figura a seguir ilustra esse processo.

Figura 4 – Demonstração do PPA-P 2014-2017 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo *extensão de autoridade e poder*.



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Fung (2006).

De forma que, acredita-se que essa atuação prática exercida pela sociedade civil na construção do PPA em tela não tenha interferido frontalmente no poder do gestor municipal e de sua equipe, ou seja, não houve o exercício direto de poder na forma de decidir, de fato, sobre a inserção de políticas públicas nesse plano. Caso isso tivesse ocorrido o mecanismo de participação em discussão teria alcançado, no eixo *extensão de autoridade e poder*, a localização *cogoverno* ou, ainda, a posição que indica mais autoridade, denominada por Fung de *autoridade direta*.

4.5 Leitura da atuação da sociedade civil no PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO por meio do modelo teórico *cubo da democracia*

Reafirma-se que os dados coletados através das entrevistas, sobretudo aqueles não encontrados em fontes documentais foram relevantes para a consecução do propósito de aplicação teórica que ora se coloca, já que essas informações trouxeram a possibilidade de se construir a descrição do processo de participação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021 sob o ponto de vista de seus legítimos participantes, além de fortalecerem a credibilidade deste estudo. Assim, apresenta-se os novos achados sobre a democracia participativa realizada na elaboração do PPA que terá aplicação até 2021, ao mesmo tempo em que se aproxima as

lentes do modelo analítico escolhido para se visualizar a dinâmica dessa institucionalidade de participação no planejamento.

Também, do mesmo modo que sucedeu com a construção do PPA 2014-2017, a elaboração do PPA 2018-2021, segundo a visão da maioria dos entrevistados, membros da comunidade e da administração municipal participantes desse processo, não houve outras etapas de preparação nem reuniões de revisão desse PPA com a participação da sociedade civil. Isso ajuda a esclarecer que esse mecanismo de participação aberto à comunidade ocorreu somente no tempo da prática das audiências públicas, que foi de 05 de agosto de 2017 a 26 de agosto de 2017 e, também, no período da disponibilidade da modalidade virtual desse PPA, de 14 de julho de 2017 a 10 de setembro de 2017.

4.5.1 O PPA-P 2018-2021 no eixo participantes

Ressalta-se, na direção do que foi proposto nesse tópico, quais foram os meios de divulgação das plenárias de elaboração do plano em análise segundo apontamento dos entrevistados pertencentes aos dois grupos selecionados pela pesquisa. De sorte que, estas foram as maneiras utilizadas para informar a população sobre a realização das audiências do PPA 2018-2021: redes sociais, meio que não foi citado pelos informantes participantes do PPA 2014-2017; jornais impresso e televisivo; informativos impressos; carro de som; camisetas com informações sobre os eventos, também novidade em relação ao PPA anterior; chamamento direto das lideranças comunitárias e solicitação para elas convidarem as pessoas de suas comunidades; rádio e portal da prefeitura na Internet. Não foram encontradas informações sobre a divulgação das audiências do PPA 2018-2021 nas fontes documentais.

Houve um esclarecimento feito por dois entrevistados, membros do grupo da administração municipal, de que não houve divulgação dos eventos do PPA em observação por meio de mídia paga, isto é, as empresas de comunicação foram acionadas apenas por mídia espontânea. Ainda, existiu nesse contexto, de forma similar ao que ocorreu na preparação do PPA antecedente, a oportunidade para as pessoas colaborarem com ideias de ações públicas por meio tecnológico não presencial. Assim, infere-se que o processo de difusão do convite para a participação das plenárias de planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO em 2017 tenha sido superior ao utilizado para o ciclo de planejamento anterior, uma vez que foram utilizados mais meios de divulgação consoante a perspectiva de vários

participantes entrevistados; embora isso não tenha surtido efeito em termos do aumento do número de frequentadores.

Outra ocorrência que deve ter tido reflexo sobre a participação nas plenárias de preparação do PPA 2018-2021, foi o acontecimento concomitante desses eventos com os da elaboração do Plano Diretor de Palmas-TO, como comprovado na seção de análise documental. Essa situação também foi detectada por 5 (cinco) entrevistados frequentadores desses encontros de planejamento, sendo 3 (três) do grupo da sociedade civil e 2 (dois) do governo municipal.

Ainda, um dos informantes componentes da administração municipal disse ter plena certeza de que foram, pelo menos, duas as ocasiões nas quais audiências do PPA em tela e de construção do Plano Diretor da cidade foram realizadas simultaneamente. Julga-se que essa justaposição de eventos de institucionalidades de incentivo à participação possa ter interferido na quantidade de participantes das plenárias do PPA 2018-2021, pois as pessoas tinham que escolher participar em um desses dois encontros de planejamento, embora com denominações legais diferentes.

Ancorado nesse pressuposto, atenta-se que o mecanismo de participação constituído pelas plenárias de preparo do PPA 2018-2021, acrescido de sua modalidade virtual, também atingiu no eixo de *seleção de participantes* a mesma categoria alcançada pelo planejamento que o antecedeu, qual seja, *autoseleção aberta*, tal como se pode visualizar na figura 5. Justifica-se esse posicionamento, porque mesmo que não tenha havido ampla propagação das plenárias em avaliação e o número de frequentadores tenha sido pequeno, não houve restrição à participação nem a seleção de um grupo específico de pessoas, o que se aproxima do que defende Fung (2006) sobre a forma de uma estrutura participativa chegar a esse ponto do eixo em tela. Pois para esse autor, o enquadramento de uma institucionalidade participativa nessa categoria requer a não existência de óbice ao acesso de participantes, ficando a decisão de participar exclusivamente a cargo destes.

sociedade civil entrevistados, que participaram do PPA 2018-2021, afirmaram que propuseram políticas públicas nessa circunstância. Outrossim, para a maior parte dos colaboradores que integrou esse processo, os técnicos da administração municipal apresentaram e defenderam as propostas do governo municipal. Portanto, pode ter havido o embate de ideias entre esse grupo e o da sociedade civil na defesa de propostas, como afirmaram alguns entrevistados membros da população civil.

Contrastando essa perspectiva fornecida pelos entrevistados com as informações documentais sobre o processo de interação propriamente dito ocorrido nas audiências do PPA em tela, realça-se, com base nesses documentos, que houve um quantitativo médio de 15 (quinze) pessoas da sociedade civil e de 5 (cinco) técnicos do governo municipal em cada reunião temática. Assim, houve uma pequena variação para menos na quantidade de pessoas da sociedade civil e para mais no número de membros da administração em relação aos dados das entrevistas. Essa alteração incremental foi um pouco maior, quando levado em conta o ponto de vista dos informantes integrantes do governo.

Diante dessa comparação, reputa-se que os dados documentais têm maior exatidão, tendo em vista que a maior parte deles foi registrada simultaneamente ao acontecimento das plenárias em observação, porém as informações provenientes de participantes dessa dinâmica de planejamento deram ainda mais credibilidade para essa fonte de registro escrito, de certa forma, confirmando-a, por mostrar que houve uma aproximação nos números com ela, além de poder possibilitar a visão particular que os participantes tiveram desse quantitativo.

De fato, está registrado nos documentos que 422 (quatrocentos e vinte e duas) pessoas da sociedade civil e 145 (cento e quarenta e cinco) integrantes do governo municipal estiveram presentes nos eventos participativos de construção do PPA 2018-2021. Então, 74% (setenta e quatro por cento) desses participantes representaram diretamente a sociedade civil nesse contexto. Cotejando o número de frequentadores, incluindo membros da sociedade civil e do governo municipal, dos dois processos de elaboração de planejamento investigados por este estudo, conclui-se que o PPA-P 2014-2017 teve 110 (cento e dez) participantes a mais do que nas plenárias de elaboração do PPA subsequente (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2013a; 2013b; 2017a).

Infere-se que essa diminuição na quantidade de participantes no PPA-P 2018-2021 em relação ao anterior pode ter ocorrido por causa do número de audiências que foi menor, uma a

menos, e, também, porque houve a realização das plenárias de preparação do Plano Diretor de Palmas-TO ao mesmo tempo em que foram feitas as reuniões do PPA em exame.

Outras informações de fontes documentais indicam a qualidade da interação desse mecanismo de planejamento participativo realizado em 2017, como o total de 177 (cento e setenta e sete) pessoas da sociedade civil que se manifestaram verbalmente nas reuniões do planejamento em análise, resultando o surgimento de 196 (cento e noventa e seis) proposições de políticas públicas. Ademais, merece destaque a participação dos técnicos da administração municipal nessa conjuntura, os quais defenderam 856 (oitocentas e cinquenta e seis) ações do governo. Provavelmente a defesa de muitas dessas propostas, tanto as do governo municipal quanto as da sociedade civil, foi reiterada, por isso registrou-se essa quantidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2017a).

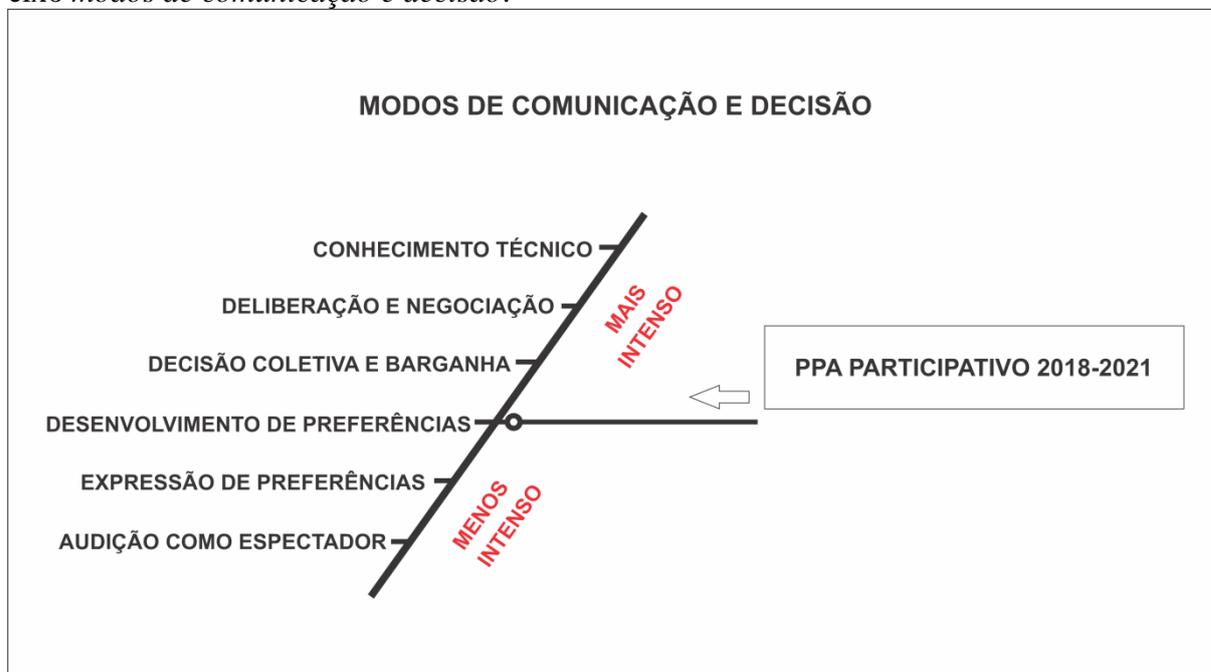
Quando se trata da distribuição da quantidade de frequentadores por região, têm-se a seguinte ordem decrescente para as plenárias desse PPA que entrou em vigor em 2018: região sul, 221 (duzentos e vinte e um); norte, 125 (cento e vinte e cinco); Aurenys e Taquaralto, 127 (cento e vinte e sete) e Taquaruçu e Buritirana, 94 (noventa e quatro). Nota-se que nesse planejamento não houve audiência na região central, como aconteceu na construção do plano antecedente (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2017a).

Vale lembrar que, para complementar as plenárias presenciais, a metodologia do PPA-P 2018-2021, seguindo o modelo aplicado em 2013, também possibilitou a participação dos cidadãos na feitura desse plano por meio de site na Internet disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Palmas-TO. Então, essa modalidade de participação foi utilizada por 165 (cento e sessenta e cinco) pessoas que enviaram 391 (trezentos e noventa e uma) contribuições na forma de políticas públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2017b).

Com fulcro nas informações descritas por meio dos dados extraídos das fontes documentais, e reafirmadas de forma resumida nessa seção e, também, do contraponto desses conhecimentos com aqueles oriundos das entrevistas expostos logo anteriormente, apreende-se que a dinâmica participativa do PPA em observação também obteve a mesma posição do plano anterior a ele no eixo *modos de comunicação e decisão*, que é a categoria *desenvolvimento de preferências*, do protótipo analítico de Fung (2006), conforme demonstrado na figura 6. Por conseguinte, não houve evolução no sentido de aumentar a intensidade da participação na comparação com a prática do primeiro PPA-P, isto é, esse

mecanismo de governança ainda não superou a intensidade participativa apenas por meio da comunicação, por isso ainda não foi capaz de proporcionar a interação no modo em que as decisões são uma realidade.

Figura 6 – Demonstração do PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo *modos de comunicação e decisão*.



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Fung (2006).

4.5.3 O PPA-P 2018-2021 no eixo extensão de autoridade e poder

Para a realização do proposto nesse tópico segue-se as mesmas considerações feitas quando da aplicação desse eixo teórico no PPA-P 2014-2017, na seção 4.4.3. Então, o embasamento para essa tarefa veio, principalmente, da verificação das ações públicas demandadas pela sociedade civil que foram incluídas no PPA-2018-2021. Tais ações são provenientes das audiências públicas presenciais e da virtual realizadas durante a construção desse plano. De forma que, dados das entrevistas e das fontes na forma de documentos, sobretudo a Lei nº 2.374, de 19 de fevereiro de 2018, que institucionalizou o PPA em tela, foram essenciais para essa análise.

Na direção da verificação do grau de autoridade exercido pela institucionalidade participativa em avaliação, parte-se do estudo dos dados fornecidos pelos entrevistados que frequentaram esse contexto. De sorte que, para a maioria dos entrevistados dos dois grupos que presenciaram as audiências em 2017, grande parte das demandas da comunidade recebeu

um bom nível de prioridade, definido por meio das votações que aconteceram durante o fechamento das reuniões que compuseram esses eventos de planejamento. Também, para vários desses informantes uma quantidade razoável de políticas públicas do governo municipal foi avaliada como prioritária nessas ocasiões. Os dados documentais confirmam esse esclarecimento, consoante o disposto na seção 4.2.1.

Com efeito, vale registrar a observação feita por um entrevistado, representante da administração municipal, sobre a forma de classificação das ações com a sigla PPA-P, ou seja, aquelas que foram solicitadas diretamente pela sociedade civil. Segundo ele, mesmo as políticas públicas apresentadas pelo governo durante as plenárias que receberam a aquiescência da sociedade civil por meio de votação, também foram identificadas com essa sigla. Essa informação será esclarecida mais adiante, quando da análise de conteúdo da Lei que instituiu o PPA 2018-2021.

Ainda, na opinião de 4 (quatro) dos 10 (dez) colaboradores da pesquisa componentes da sociedade civil que frequentaram os eventos públicos para a preparação do PPA em 2017 muitas propostas de políticas públicas aprovadas pela comunidade nessas circunstâncias foram incluídas no PPA 2018-2021. Contudo, outros 4 (quatro) entrevistados desse mesmo grupo não souberam responder à pergunta usada para a obtenção dessa informação. Os demais informantes que completam essa classe destacaram que poucas dessas proposições ganharam espaço no plano em exame.

Da parte dos colaboradores representantes da administração municipal, dos 15 (quinze) entrevistados, participantes do contexto em tela, somente 6 (seis) concordaram entre si na compreensão de que bastantes ações apoiadas pela população civil foram adicionadas no plano com execução prevista até 2021. Já os outros 9 (nove) não souberam se posicionar a esse respeito ou disseram que o número dessas ações contempladas nesse plano foi bem pequeno.

Portanto, a partir desse olhar dos entrevistados, pode se inferir que muitos frequentadores das plenárias do planejamento realizado em 2017 devem ter tido a participação deles restrita a esses eventos desse processo, deixando de acompanhar frontalmente a tarefa de inclusão de políticas públicas no PPA 2018-2021.

Para se ter mais clareza do resultado prático do funcionamento dessa institucionalidade participativa em destaque, contrasta-se o conhecimento dos colaboradores

do estudo nesse sentido com as informações existentes no corpo do PPA que ora se examina, na sua versão após aprovação legal e, também, com as outras fontes de dados escritas. Deveras, estão registradas nesse plano 48 (quarenta e oito) das 587 (quinhentos e oitenta e sete) políticas públicas solicitadas por membros da sociedade civil ao longo das reuniões públicas presenciais e, também, através da participação via Internet. (PALMAS-TO, 2018a; PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017a; 2017b).

Ademais, verificou-se que o plano em exame contemplou 243 (duzentos e quarenta e três) ações públicas de iniciativa da administração municipal. Essa quantidade ultrapassa a alcançada pela sociedade civil nessas mesmas condições em 195 (cento e noventa e cinco). Também, constatou-se que, em muitos casos, não foi seguida a ideia de classificar como PPA-P as políticas públicas idealizadas por membros do governo que receberam aprovação da população civil por meio de votação nas audiências de 2017, tal como sugeriu o informante citado anteriormente no corpo deste tópico (PALMAS-TO, 2018a; PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017a).

Por conseguinte, apenas 8,15% (oito vírgula quinze por cento) das ações públicas apresentadas pelos membros da comunidade no decorrer do PPA-P 2018-2021 acompanharam esse plano até a sua entrada no ordenamento jurídico. Um pouco menos da metade do percentual alcançado pelo planejamento participativo anterior. De forma que, a quantia estimada, nesse plano plurianual transformado em lei em 2018, para investimento nas políticas públicas de origem participativa totaliza R\$ 1.596.854.105,00 (um bilhão, quinhentos e noventa e seis milhões, oitocentos e cinquenta e quatro mil e cento e cinco reais) (PALMAS-TO, 2018a). Lembra-se que os valores citados correspondem aos valores da época da transformação em lei do PPA ora analisado.

Esse valor representa 32% (trinta e dois por cento) do valor total previsto no PPA para despesas públicas no período de 2018 a 2021 pelo Governo Municipal de Palmas-TO. Visto que o montante de gastos previstos nesse PPA foi, na data da sua aprovação legal, de R\$ 4.971.802.112,40 (quatro bilhões, novecentos e setenta e um milhões, oitocentos e dois mil, cento e doze reais e quarenta centavos). Essa porcentagem superou a do plano antecedente em 11% (onze por cento), dando indicação de maior concentração na alocação de recursos, uma vez que o plano em análise teve 68 (sessenta e oito) ações PPA-P a menos que o PPA-2014-2017 (PALMAS-TO, 2014; 2018).

Por conseguinte, o PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO, da mesma forma que o processo participativo do planejamento anterior, também influenciou a distribuição de recursos orçamentários, o que se aproxima do que afirmou Avritzer (2003) sobre o efeito da participação na definição dos gastos com políticas públicas.

De fato, os setores que tiveram políticas públicas demandadas pela sociedade civil incluídas no PPA 2018-2021 são os a seguir, com seus respectivos quantitativos: saúde, com 13 (treze); infraestrutura, com 11 (onze); educação, com 10 (dez); agricultura e aquicultura, com 6 (seis); cultura, com 2 (duas); mobilidade e acessibilidade, com 2 (duas); gestão moderna, transparente e participativa, com 1 (uma); segurança, com 1 (uma); turismo, com 1 (uma) e habitação, também com 1 (uma) (PALMAS-TO, 2018).

Diferente do que aconteceu no PPA 2014-2017, no PPA 2018-2021 a área da infraestrutura figurou entre as que mais receberam ações oriundas do processo participativo. As áreas de educação e saúde mantiveram o destaque nesse mesmo sentido nos dois ciclos de planejamento estudados.

De sorte que, as áreas de saúde e infraestrutura, além de serem aquelas que mais receberam propostas das pessoas da sociedade civil durante as audiências públicas, nos modos presencial e virtual, para a elaboração do PPA 2018-2021, também foram as que tiveram maior número de ações públicas inseridas nesse plano.

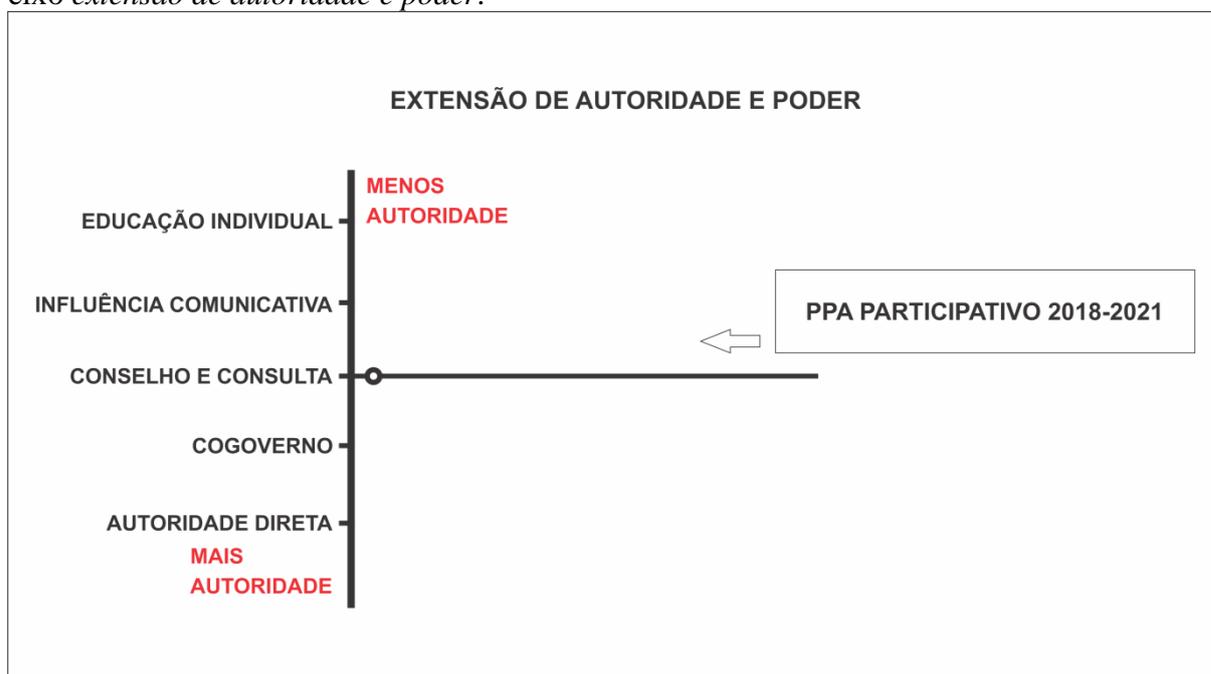
Esse fenômeno também ocorreu na construção do PPA 2014-2017, como destacado na seção 4.4.3, e aponta na direção de que na elaboração dos dois PPAs em análise, o aumento da intensidade da participação, provocada por meio de um número maior de solicitações de políticas públicas por parte da sociedade civil em determinadas áreas, pode ter influenciado nas decisões que privilegiaram esses setores, quanto ao quantitativo de ações efetivamente colocadas nesses planos plurianuais.

De forma que, estas foram algumas das políticas públicas demandadas pela sociedade civil nas audiências públicas de 2017 que foram registradas no PPA 2018-2021: construção de unidades educacionais da educação fundamental; construção de equipamentos públicos; requalificação urbana - Palmas para o futuro; execução dos serviços de manutenção nas vias urbanas; manutenção de equipamentos públicos; manutenção de recursos humanos da Atenção Primária; manutenção da Atenção Secundária em Saúde e fortalecimento do Controle de Participação Social do SUS. Também, disponibilizou-se, em anexo a este estudo, a

listagem de ações públicas solicitadas ou aprovadas pela sociedade civil constantes no PPA 2018-2021, classificadas por área e com os seus respectivos custos em reais, orçados nesse plano na data de sua aprovação na Câmara Municipal de Palmas.

Então, com fundamentação no conjunto de informações exposto neste tópico julga-se que o PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO não logrou aumento de autoridade em relação ao processo de planejamento participativo que antecedeu a ele, conforme atesta seu posicionamento na divisão *conselho e consulta* do eixo de *extensão de autoridade e poder*. Assim, pondera-se que não houve influência direta da sociedade civil na inserção de ações públicas no plano em foco, contudo existiu um exercício indireto de poder nesse sentido, na forma de oferecimento de sugestões e conselhos por aquelas pessoas que conhecem mais profundamente as necessidades e os problemas do ambiente onde essas políticas públicas devem ser aplicadas. A figura que segue representa essa dinâmica participativa.

Figura 7 – Demonstração do PPA-P 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO no eixo *extensão de autoridade e poder*.



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Fung (2006).

Assim, mesmo essa institucionalidade de democracia participativa tendo alcançado resultado positivo no que se refere ao atendimento de várias demandas da população no plano plurianual em exame, isso não alterou o nível de autoridade do poder executivo municipal.

Visto que o núcleo de poder político não compartilhou diretamente suas decisões com os membros da sociedade civil nesse processo participativo.

4.6 A representação dos PPA-Ps 2014-2017 e 2018-2021 no cubo da democracia

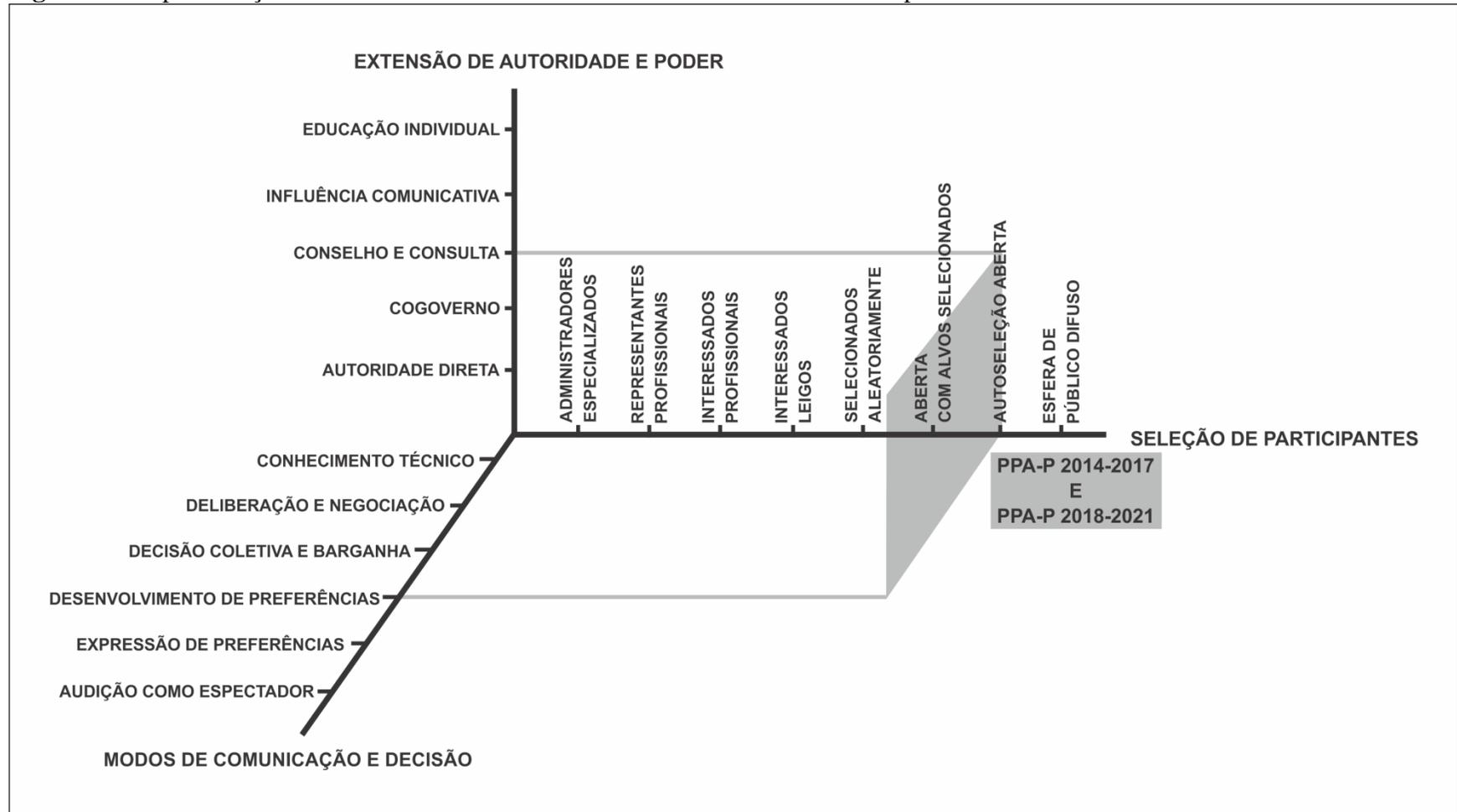
Como já demonstrado separadamente que o desempenho desses dois planejamentos participativos em cada um dos eixos do *cubo da democracia* foi bastante similar, projetou-se, então, esses instrumentos de participação no planejamento em uma mesma figura com as três dimensões desse modelo teórico de Fung (2006).

Contudo isso não quer dizer que não houve diferenças na dinâmica de realização desses dois processos participativos, ainda que eles tenham obtidos resultados que os possam qualificar como dentro de um mesmo nível de alcance democrático sem a interferência direta no poder de decisão que envolveu esse processo. Pois várias dessas disparidades já foram mostradas em análises anteriores, como, por exemplo, relembra-se que aconteceu votação para eleição das ações públicas prioritárias nas audiências de preparação do planejamento mais recente, enquanto que para o PPA-P 2014-2017 a análise dos dados apontou para o não acontecimento desse procedimento.

Ademais, a quantidade de plenárias públicas realizadas para a construção desses dois planos plurianuais não foi a mesma, pois a elaboração do PPA 2018-2021 contou com 4 (quatro) audiências, portanto uma a menos do que o plano anterior. Além de que, a divisão das áreas temáticas nesses dois processos de planejamento foi bem distinta. Essa realidade transparece, ainda que seja em menor grau, a inconstância das institucionalidades democráticas explicada por Avritzer (2002, p. 592).

Mesmo com diferenças nas dinâmicas de execução, sob a ótica do esquema analítico proposto por Fung (2006), esses dois mecanismos participativos de planejamento público em estudo conseguiram uma atuação semelhante no que se refere ao desenho da democracia alcançado por eles. Segue, assim, a figura com a projeção desses dois processos participativos no *cubo da democracia*.

Figura 8 – Representação dos PPA-Ps 2014-2017 e 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO no cubo da democracia.



Fonte: Adaptado pelo autor, com base em Fung (2006).

A equivalência de desempenho dessas duas institucionalidades participativas caracterizada pelo modelo de Fung pode ter sido uma consequência da não ocorrência de mudanças bruscas na governança do Município de Palmas-TO durante a realização desses dois processos. De fato, houve a permanência na condução do poder político dessa municipalidade de uma mesma liderança no período de 1º de janeiro de 2013 a 3 de abril de 2018, intervalo de tempo que coincide com o processamento dos planejamentos em análise (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013c; 2017d; PALMAS-TO, 2018b).

Voltando-se para a compreensão da figura 8, importa ressaltar que o *cubo da democracia* propiciou a projeção tridimensional desses dois processos de exercício de planejamento democrático a partir da ligação dos pontos indicados pelos mecanismos participativos praticados por eles nos eixos *seleção de participantes, modos de comunicação e decisão e extensão de autoridade e poder*. Contudo, depreende-se que o tamanho do cubo projetado não é sinônimo do nível de atuação dos participantes nessa conjuntura, pois com esse mesmo modo de *seleção de participantes* alcançado na figura 8, caso essas pessoas tivessem feito uso do mecanismo *decisão coletiva e barganha* no eixo *modos de comunicação e decisão* e, do procedimento *autoridade direta* no eixo *autoridade e poder*, esse desenho de três dimensões ficaria menor, mas o grau de interação nesse processo participativo seria mais intenso e com o uso de maior autoridade.

Portanto, a democracia representada pelo tamanho do cubo serve, sobretudo, para facilitar a compreensão das variedades de processos participativos possíveis e úteis (Fung, 2006). Ainda, no entendimento desse autor, a ampla maioria das pessoas que participam de instituições participativas como reuniões públicas de planejamento o faz sem expressar seus próprios pontos de vista. Assim, elas não participam das tomadas de decisões e, de modo consequente, não conseguem influenciar diretamente a efetivação das deliberações tomadas.

No caso dos dois PPA-Ps do Município de Palmas-TO estudados, como se pode visualizar na figura 8, eles alcançaram um mecanismo participativo de intensidade comunicativa que não permite enquadrá-los em uma parte dessa previsão de Fung (2006). Visto que, nas audiências de elaboração do PPA-2014-2017 e do PPA 2018-2021, respectivamente, 26% (vinte e seis por cento) e 42% (quarenta e dois por cento) dos participantes da sociedade civil expressaram suas opiniões nessas oportunidades de interação.

Julga-se que esse desempenho corrobora com a classificação expressa na figura 8, no que se refere ao eixo *modos de comunicação e decisão*.

Porém, esse nível de interação dos integrantes da sociedade civil não foi suficiente para movimentar qualquer dos mecanismos de influência direta no poder de decisão constantes no eixo *extensão de autoridade e poder*. Isso deve ter ocorrido porque a participação não foi exercida durante todas as etapas de elaboração desses dois planos, mas ficou restrita à etapa inicial, quando foram realizadas as plenárias públicas. De modo que, a decisão sobre quais políticas públicas incluir nos planos plurianuais em estudo foi exercida por autoridades políticas e administrativas municipais, ainda que esses gestores tenham sido influenciados indiretamente nas suas deliberações e muitas ações públicas demandadas pelos participantes da sociedade civil tenham sido registradas nesses planos.

Pois, vale lembrar que foram 116 (cento e dezesseis) solicitações da comunidade incluídas no PPA do Governo Municipal de Palmas com vigência até 2017 e 48 (quarenta e oito) no plano subsequente (PALMAS-TO, 2014; 2018a). Isso reforça a ideia do posicionamento dessas duas institucionalidades democráticas dentro do *cube da democracia* de Fung (2006), conforme o grau de autoridade indicado pela figura 8.

Ainda, no sentido de verificar se a participação da sociedade civil se estendeu a outras etapas de construção dos planos plurianuais em análise além das audiências públicas, durante as entrevistas perguntou-se aos entrevistados dos dois grupos da pesquisa se houve, durante esses processos de planejamento, estruturas representativas da sociedade civil na forma de conselheiros ou delegados para acompanharem os outros estágios de elaboração desses planos. A vasta maioria dos entrevistados afirmou que não existiu esse tipo de representação. Também não se encontrou comprovação documental que indique abertura para a participação da sociedade civil em outras etapas de preparação desses planos que não fossem as plenárias públicas e por um curto período, conforme já destacado nas seções de análise documental anteriormente. Assim, não se efetivou, nesses dois PPA-Ps investigados, a segunda etapa que de acordo com Avritzer (2002) normalmente ocorre em processos participativos, na qual os participantes são representados por um conselho de delegados.

Também nessa ótica, embora esteja fora do escopo desta pesquisa, acredita-se ser relevante as informações fornecidas por 4 (quatro) entrevistados membros da população civil, os quais afirmaram que em 2012 e em anos anteriores essa estrutura representativa composta

de conselheiros e delegados foi utilizada no planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, quando se praticou o OP, segundo eles. Bazolli (2012), conforme já mencionado, também afirma que houve a prática dessa institucionalidade a partir de meados da década de 2000. Então, ainda que esse assunto precise de um estudo mais aprofundado, já há indicação de que houve um processo de mudança acentuada no planejamento público do município em foco a partir de 2013.

Retornando à análise da representação de ambos os planos que constituem o objeto deste estudo no modelo teórico proposto por Fung (2006), importa localizar, nesse esquema, áreas que segundo esse autor abordam três aspectos importantes, que quando não respeitados, podem trazer problemas para os governos democráticos: a legitimidade, a justiça e a governança efetiva.

Com relação ao primeiro aspecto, conquanto ambos os processos de planejamento projetados na figura 8 tenham tido abertura irrestrita para a participação, eles expressam circunstâncias que carecem de incremento de legitimidade, o que pode ser feito por meio de ações que provoquem o aumento do número de participantes, expanda a atuação da sociedade civil para todas as etapas de planejamento e que criem condições favoráveis para a elevação da intensidade da participação no eixo *modos de comunicação e decisão*.

Já no que se refere ao segundo fator, a posição desses dois processos de planejamentos no *cubo da democracia* de Fung (2006) indica que em situações como esta pode-se impulsionar a aplicação das políticas públicas de maneira mais justa utilizando-se de estratégias que ajam nos eixos *modos de comunicação e decisão* e *extensão de autoridade e poder* com a finalidade de aumentar a influência da sociedade civil nas decisões sobre ações públicas.

No tocante ao terceiro aspecto relevante para governanças modernas, avalia-se que os planejamentos participativos do município de Palmas-TO, praticados nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021, oferecem o pressuposto de que para se melhorar a efetividade da governança deve-se reconhecer a importância da participação dos integrantes da sociedade civil para identificação e solução de problemas públicos. Então, o aumento da intensidade comunicativa e decisiva e do grau de autoridade no processo participativo pode ser essencial para que governanças democráticas sejam mais efetivas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Argumenta-se que, mesmo com certas limitações enfrentadas por este estudo, o objetivo geral dele foi atingido, uma vez que sob a orientação das ações específicas a serem executadas foi possível descrever e verificar a atuação da sociedade civil no processo de planejamento público do Município de Palmas-TO no período de 2013 a 2019. Contudo, este trabalho só se tornou realidade por causa da ajuda do referencial teórico e dos métodos de investigação aplicados na compreensão do objeto desta pesquisa e na coleta e análise de dados.

As dificuldades enfrentadas por este trabalho dizem respeito aos problemas na obtenção dos dados referentes aos eventos mais antigos investigados e à complexidade que envolve pesquisas de ascendência qualitativa. Nessa primeira situação, a escassez de registros escritos primários foi um ponto crítico que exigiu bastante esforço para ser superado. Assim, utilizou-se como reforços para solução desse problema a interpretação minuciosa dos dados acessíveis, o uso de fontes secundárias e de entrevistas.

O outro obstáculo encarado no decorrer desse caminho investigativo foi a subjetividade que envolve a tarefa de se verificar o grau de influência da sociedade civil nos planejamentos participativos, ou seja, atribuir uma medição a processos participativos. De sorte que, com a finalidade de fortalecer (MARTINS, 2006; PRODANOV e FREITAS, 2013) a credibilidade da pesquisa nesse sentido, utilizou-se informações coletadas de pessoas que presenciaram esses eventos interativos de planejamento e, posteriormente, procedeu-se a triangulação desses dados com os oriundos de outras fontes. Também, procurou-se realizar descrições bem detalhadas, como uma forma de suavizar a subjetividade nesse processo.

Assim, o caminho percorrido para se chegar a um entendimento mais aprofundado dos processos de planejamento participativo em exame foi deveras exaustivo, sobretudo no que se refere à descrição dos dados documentais, por meio dos quais retratou-se, individualmente, cada um dos eventos participativos que compuseram as audiências públicas e as interações realizadas por meio virtual. Atividade essa, que apesar de apresentar inúmeras reiterações de informações, possibilitou o conhecimento de detalhes únicos sobre a participação, como a intensidade de intervenções de pessoas da sociedade civil durante esses encontros de planejamento e o conhecimento do abundante suporte que isso gerou em termos de soluções para problemas públicos. Pois isso, essa extensa enumeração de informações contribuiu

sobremaneira para o enriquecimento deste trabalho e pode ser útil ao poder público oferecendo um retrato dos problemas e necessidades enfrentados pela população desse município no período examinado. Também, espera-se que este estudo contribua com futuras pesquisas.

De modo que, o primeiro dos quatro alvos a serem atingidos na busca da resposta para a questão que motivou esta pesquisa trouxe a confirmação da existência de dois principais grupos de atores que exerceram influência no planejamento público do município de Palmas-TO, no intervalo de tempo demarcado para este estudo, os quais são: membros do governo municipal, que defenderam as ações públicas da preferência do líder do poder executivo e de seus assessores e apoiadores e, integrantes da sociedade civil, que sustentaram, dentro do poder de ação deles, a esfera pública, a solução para problemas legítimos enfrentados pela população, na forma de uma enorme variedade de ideias práticas.

Então, compreende-se que entre os atores da sociedade civil havia pessoas que representaram grupos mais específicos da sociedade, tal como se verificou a presença de vereadores e lideranças de entidades civis públicas. Os membros da administração também podem ter se dividido em subgrupos que focaram em áreas temáticas diferentes. Contudo, considerou-se, neste trabalho, para efeito da investigação do processo participativo os dois grupos destacados, já que eles representam a base dos governos democráticos, constituída por representantes eleitos e os representados que os elegem e, também, porque depreende-se que a interação entre esses dois lados pode ocorrer de tal modo que seja possível a prática do exercício da democracia participativa no planejamento público.

No que concerne ao segundo objetivo específico, embora a busca do alvo anterior já tenha possibilitado a obtenção da informação de que a sociedade civil esteve presente no PPA-P do Governo Municipal de Palmas-TO, em dois ciclos desse planejamento, foi necessário estabelecer mais uma meta nesse mesmo sentido, mas que fosse além, esclarecendo os meandros dessa participação. Destarte, chegou-se ao conhecimento de que a sociedade civil participou diretamente de um exercício democrático de planejamento através de plenárias públicas, todavia essa experiência não exerceu um protagonismo decisivo nesse contexto.

Já com relação à terceira via percorrida por esta investigação na direção do seu objetivo macro, apurou-se que a organização dos dois processos de planejamento participativo

analisados seguiu métodos análogos, compostos basicamente de plenárias públicas com salas temáticas sob a coordenação de técnicos da administração municipal, espaço para as pessoas da comunidade interagirem umas com as outras nas discussões e recursos para o envio de demandas de ações públicas pela Internet. Porém esses planejamentos apresentaram características que os diferenciam em alguns pontos, tais como: na divisão de assuntos para discussão nas reuniões; no uso de votação para a eleição de prioridades, método praticado em um dos processos de interação e na quantidade de plenárias utilizadas.

Ademais, constatou-se que a participação dos membros da sociedade civil nesses dois ciclos de planejamento ficou restrita ao período de realização das audiências públicas e ao tempo em que ficou disponível o acesso ao encaminhamento de contribuições por meio virtual. Pois após o término da execução desses dois procedimentos participativos não houve abertura para o envolvimento da população civil nas outras etapas de elaboração do PPA 2014-2017, nem do PPA 2018-2021. De forma que, as proposições de políticas públicas dos membros da sociedade civil, provenientes dessas curtas dinâmicas participativas, foram direcionadas, por funcionários da administração, para as secretarias municipais de acordo com os temas afins a elas, para ajustes e inclusão nos planos plurianuais. Entretanto, nem mesmo foi feita uma ampla divulgação para a sociedade de quais dessas ações foram efetivamente incluídas nesses planos.

Também chegou-se ao entendimento de que após a aprovação desses planos na Câmara Municipal de Palmas-TO, não houve abertura para a colaboração de membros da sociedade civil na revisão deles. E, embora este estudo não tenha objetivado especificamente a investigação do envolvimento das pessoas da comunidade na confecção das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, como esses processos são interligados (DE TONI, 2002; GARCIA, 2000) com o planejamento plurianual, foi possível detectar que a sociedade civil não participou, no período de 2013 a 2019, da construção desses dois instrumentos que atribuem a garantia legal de execução às políticas públicas.

Assim, defende-se que não existiu a prática do OP no município de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019, institucionalidade participativa (AVRITZER, 2003) que ocorreu nas cidades de Porto Alegre-RS, de 1989 a 2002, e de Belo Horizonte-MG, no ano de 2002. Uma vez que, durante a realização dos procedimentos de investigação dos planejamentos objetos deste estudo, por causa da relação de complementação ou de dependência entre eles e as

outras ferramentas orçamentárias, aproveitou-se para averiguar se houve o exercício da democracia participativa na construção da LDO e da LOA. Então, os dados encontrados indicam a não ocorrência dessa prática. De fato, a modalidade participativa aplicada pelo Governo Municipal de Palmas-TO no intervalo de tempo demarcado para este estudo foi o chamado PPA-P, como já demonstrado na análise dos dados.

Contudo, vale reiterar que houve a participação da sociedade civil na elaboração dos orçamentos públicos da cidade de Palmas-TO a partir do ano de 2005 (BAZOLLI, 2012). Também, os dados coletados por meio das entrevistas apontam no sentido de que o OP tenha sido praticado nesse município até 2012. Assim, acredita-se que a compreensão detalhada dessa realidade pode contribuir para o aprimoramento do conhecimento científico sobre as institucionalidades participativas, por isso ela deve ser alvo específico de uma nova pesquisa.

A missão exigida do quarto objetivo específico concentrou-se na análise das descobertas proporcionadas pelas ações praticadas nos outros três, por isso, além do uso do suporte das outras referências para este trabalho, recorreu-se substancialmente ao uso do esquema teórico de Fung (2006) para se verificar o grau de influência exercido pela participação da sociedade civil no planejamento público do município de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019. Esse intervalo foi selecionado por este estudo, principalmente, porque compreende dois dos ciclos de planejamento mais recentes em relação ao momento de execução desta investigação.

Portanto, considera-se que esse último e decisivo objetivo foi realizado de forma satisfatória, o que propiciou a consecução da atribuição maior desta pesquisa, qual seja a de conhecer qual foi a contribuição da sociedade civil nos dois processos de planejamento em exame. De modo que, infere-se, sobretudo, com base no uso dos mecanismos (FUNG, 2006) que formam o *cubo da democracia*, como já demonstrado, que os dois processos participativos de construção dos planos plurianuais objetos deste trabalho, postos em prática, respectivamente, em 2013 e 2017, alcançaram o nível de intensidade comunicativa, todavia não chegaram a atingir a capacidade decisiva direta.

Esse grau de interação comunicativa, na modalidade presencial, foi exercido por um público da sociedade civil de, aproximadamente, 582 (quinhentos e oitenta e duas) pessoas no PPA-P 2014-2017 e de 422 (quatrocentos e vinte e duas) pessoas no PPA-P 2018-2021. Mesmo com a significativa diminuição do número de participantes na segunda edição do

PPA-P em relação à primeira, compreende-se que esses dois processos exerceram um desempenho similar no que se refere à intensidade comunicativa, pois em ambos se manifestaram verbalmente na defesa de ações públicas igual número de membros da população civil, isto é, 177 (cento e setenta e sete).

Quando se refere aos resultados práticos obtidos por meio da participação de membros da população civil da cidade de Palmas-TO na preparação dos dois planos plurianuais compreendidos no intervalo temporal demarcado para este estudo, reitera-se que foi utilizado como parâmetro para tal a concretização da inclusão das ações públicas provenientes dessa interação nos respectivos planos, pelas justificativas já mencionadas na seção de análise de dados. De modo que, também nesse aspecto, os resultados desses dois processos democráticos de participação se aproximaram. Ambos possibilitaram o exercício da autoridade de forma indireta, ou seja, o alcance da classificação deles no eixo (FUNG, 2006) *extensão de autoridade e poder* não chegou a movimentar os mecanismos com a força da prática direta de decisão, quais sejam: *cogoverno* e *autoridade direta*.

Isso posto, sustenta-se que a atuação dos membros da sociedade civil na construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021 do Governo Municipal de Palmas-TO foi positiva, embora essas pessoas tenham participado em número pouco expressivo e com acesso, apenas, à primeira etapa de realização desses processos, ou seja, às audiências públicas presenciais e virtuais, e por um período inferior a dois meses. Pois houve o acolhimento, nesses planos, de muitas ações públicas idealizadas ou defendidas por esses atores, conforme já comprovado neste trabalho. Porém, isso ocorreu não pela participação direta da sociedade civil nas decisões tomadas nesses contextos, mas por meio de orientações e sugestões oferecidas por aqueles que convivem frontalmente com as realidades onde devem ser aplicadas as políticas públicas. Em situações como essas, geralmente, os representantes da administração pública (FUNG, 2006) recebem, diretamente da população, suporte sobre questões públicas mal compreendidas ou não percebidas por eles.

Assim, defende-se que um dos passos iniciais a serem concretizados na direção do aprimoramento do funcionamento das institucionalidades democráticas de planejamento público pode ser a criação de mecanismos legais que imponham a institucionalização desses processos participativos em nível local. Pois, embora já existam leis federais e a própria Constituição Federal que prescrevam essa prática para os governos municipais, como

destacado no tópico 1.2 deste trabalho, elas não o fazem com a regulamentação necessária. Então, com as mudanças provocadas pela inclusão no ordenamento jurídico de normas que tratem dessa questão, as governanças públicas poderão se aperfeiçoar em questões (FUNG, 2006) cruciais para elas, como: legitimidade, justiça e efetividade.

Por isso, este estudo propõe o projeto de lei municipal, que está apenso a este trabalho, para garantir a obrigatoriedade e a regulamentação do planejamento orçamentário conjunto para o município de Palmas-TO, sob a coordenação dos membros do Governo Municipal, mas com abertura irrestrita para a interveniência dos integrantes do poder legislativo e da sociedade civil em todas as etapas de elaboração desses planos públicos e, também, na execução, monitoramento e avaliação deles.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. **Sociedade e estado**. Brasília-DF, v. 18, n. 1-2, p. 257-290, 2003.

ALLEGRETTI, Giovanni; ANTUNES, Sofia. The Lisbon Participatory Budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation. **Field Actions Science Reports**, [S.I.], 04 November 2014.

AMARAL, Sílvia Cristina F. **Políticas Públicas de Lazer e Participação Cidadã: Entendendo o Caso de Porto Alegre**. 2003. 150 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2003.

AMARAL, Lucas Alves. Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPAs Estaduais. In: CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Orgs.) **PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

AVELINO, Daniel Pitangueira; SANTOS, José Carlos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Orgs.) **PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: IPEA, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo-SP, n. 50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Modelo de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo-SP: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 8ª edição, Florianópolis: ed. UFSC, 2012.

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BAZOLLI, João Aparecido. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO**. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e Direito Público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Org.) **PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo**. Livro 2. Brasília-DF: IPEA, 2015.

BEZERRA, de Paiva Carla. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. **VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**, São Paulo-SP, 2016.

BOCATTO, Evandro e; PEREZ DE TOLEDO, Eloisa. A democratic story: collaboration in the use of public budget. **International Journal of Sociology and Social Policy**, Vol.28, [S.I.], 29 February 2008, pp. 20-31.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Casa Civil da Presidência da República do Brasil**, Brasília-DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 01 Nov 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Casa Civil da Presidência da República do Brasil**, Brasília-DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 Nov 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Casa Civil da Presidência da República do Brasil**, Brasília-DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 Nov 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Casa Civil da Presidência da República do Brasil**, Brasília-DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 01 Nov 2018.

BRESSER-PEREIRA. L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. ed. São Paulo; Brasília-DF: ENAP, 2002, p. 81-108.

CANEL, Eduardo. Municipal Decentralization and Participatory Democracy. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, [S.I.], v. 71, 2001, p. 25-46.

CARDOSO JR., J. C. e; GARCIA, R. C. (Orgs). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina**. Cadernos EIAPP. Brasília-DF: ENAP, 2014.

CARDOSO JR., J. C. e; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): Evidências e possibilidades para o ciclo recente. In: CARDOSO Jr., J. C. (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Diálogos para o desenvolvimento, Volume 4, Brasília-DF: IPEA, 2011.

CARDOSO JR. J. C. e; MELO, Valdir. Introdução. In: CARDOSO Jr., J. C. (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Diálogos para o desenvolvimento, Volume 4, Brasília-DF: IPEA, 2011.

CARMONA, Rodrigo e; MARTÍNEZ, Carlos. Participatory Budgeting as a tool for social, political and institutional transformation. A balance in the recent Argentine scene. **Abra**, [S.I.], 01 December 2013, pp. 26-36.

CARNEIRO, Ricardo. Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. In: CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; PIRES, Roberto Rocha (Orgs.). **PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Volume 3, Brasília-DF: IPEA, 2015.

CAVALCANTE, Ludmila Oliveira Holanda; JÚNIOR, Luiz Antônio Ferraro. Planejamento participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável (Relato de experiência do Programa Comunidade Ativa). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 81, p. 161-190, 2002.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília-DF, Abr/Jun 2007, p. 129-150.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In Hamlin, Alan and Pettit eds. **The Good Policy: Normative Analysis of the State**. Edited by Hamlin, Alan and Pettit, New York, 1989.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Catálogo de Teses e Dissertações**. Disponível em <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em 25 Abr. 2018.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos de gestão pública e cidadania**, São Paulo-SP, v. 15, n. 56, 2010.

CUSTER, Samantha J. **Does openness enhance public trust: a cross-country assessment of the relationship between openness of budgeting processes and perceptions of government corruption**. 50f. Master in Public Policy, Georgetown University, Washington, DC, 2013.

DAL BEM PIRES, José Santo; MOTTA, Waldir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá-PR, v. 25, n. 2, 2006.

- DE TONI, Jackson. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público - do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. **Ensaio FEE**, Porto Alegre-RS, v. 23, n. 2, 2002, p. 949-976.
- DUARTE, Rosália. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, PUC, Rio de Janeiro-RJ, n. 115, jan./mar. 2002, p.139-154.
- DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**, Curitiba-PR, n. 24, 2004, p. 213-225.
- DURHAN, E. R. A pesquisa antropológica com populações urbanas: problemas e perspectivas. In: CARDOSO, R. (org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro-RJ: Paz e Terra,1986, p. 17-38.
- FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo-SP, n. 95, 2015, p. 181-225.
- FIORINA, Morris P. Extreme voices: a dark side of civic engagement. In: **Civic engagement in American democracy**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999, p. 395-425.
- FONTANELLA, Bruno Jose B.; LUCHESI, Bruna M.; SAIDEL, Maria Giovana B.; RICAS, Janete; TURATO, Egberto R.; MELO, Débora G. Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro-RJ, v. 27, p. 389-394, 2011.
- FLICK, U. **Uma introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre-RS: Bookman, 2004.
- FUNG, A.; WRIGHT, Erik Olin. **Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. London: Ed. Verso, 2003.
- FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, [S.l.], v. 66, p. 66-75, 2006.
- GANUZA, Ernesto; NEZ, Héloïse; MORALES, Ernesto. The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting. **International Journal of Urban & Regional Research**, [S.I.], Vol.38, 2014, p.2274-2292.
- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000.
- GASKELL, G. Entrevistas Individuais e de Grupos. In: BAUER M. W.; GASKELL G. (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002. p. 64-89.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo-SP:Atlas, 2002.

GUIMARAES, Catarine Elaine de S. A. **Democracia e Controle Social: a experiência do orçamento popular de Teresina - Piauí (2005-2013)**. 2015. 112 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Fundação Universidade Federal do Piauí, Teresina-PI, 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro-RJ, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/>. Acesso em: 02 Out. 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Palmas: História & Fotos**. Rio de Janeiro-RJ, 2017a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/historico>. Acesso em: 24 Abr. 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Palmas: Panorama**. Rio de Janeiro-RJ, 2017b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/panorama>. Acesso em: 24 Abr. 2019.

JACOBI, Pedro Roberto. Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador-BA, v. 8, n. 22, p. 1-31, 2001.

KINGESKI, Juneia. **Características dos Municípios Brasileiros que adotaram o Orçamento Participativo entre 1997 e 2012**. 2014. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2014.

KITSUSE, Alicia. **Community, empowerment, and the city: sources of capacity in local government**. 2010. 312f. Ph.D., University of Southern California, Los Angeles, 2010.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo-SP, n. 84, 2011, p. 13-23.

LIMA, Tereza Davila do Nascimento. **Democracia e Participação no Contexto Local: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012**. 2013 163f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís-MA, 2013.

LINDNER, Jane da Rosa D. **A Participação dos Usuários da Política de Assistência Social nas Assembleias do Orçamento Participativo da cidade de Indaial**. 2005. 196 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 225p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Political participation and learning in participative budget: a case study in a commune of Santa Catarina, Brazil. **Educação & Sociedade**, Campinas-SP, v. 33, n. 119, 2012, p. 513-532.

MAIA, Aritam Borges; MELO, Patrícia Coimbra Souza. Aspectos Institucionais de Governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal à Luz do Controle Externo. In: CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Orgs.) **PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: IPEA, 2015.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Samara. Região Sul encerra ciclo de reuniões comunitárias sobre revisão do Plano Diretor da Capital. **Prefeitura Municipal de Palmas**, Palmas-TO, 19 de ago. de 2017. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1505543/regiao-sul-encerra-ciclo-de-reunioes-comunitarias-sobre-revisao-do-plano-diretor-da-capital/>. Acesso em: 04 abr 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **DATASUS - Recursos Físicos - Hospitalar - Leitos De Internação – Brasil**. [S.I.], 2019. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/leiintbr.def>. Acesso em: 24 Abr. 2019.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. IPEA, Brasília, 2016.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo-SP, V. 1, nº 3, 1996.

ORTEGA NIETO, Daniel. **The politics of urban poverty: Participation and welfare**. 2014. 182f. Ph.D., Georgetown University, Washington, DC, 2014.

PALMAS-TO. Lei Orgânica do Município de Palmas-TO, de 05 de abril de 1990. **Banco de Leis da Prefeitura Municipal de Palmas-TO**. Palmas-TO, 1990. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-organica-00-1990-04-05-6-7-2017-9-17-2.pdf>. Acesso em: 10 Out 2018.

PALMAS-TO. Decreto nº 144, de 2 de junho de 1998. Altera a nomenclatura do endereçamento postal do Plano Diretor Urbanístico de Palmas-TO. **Banco de Leis da Prefeitura Municipal de Palmas-TO**. Palmas-TO, 1998. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20144-98%20de%2002-06-1998%2012-1-18.pdf>. Acesso em: 09 Out 2019.

PALMAS-TO. Lei nº 2.021, de 8 de Janeiro de 2014. Institui o Plano Plurianual do Município de Palmas para o período 2014-2017. **Banco de Leis da Prefeitura Municipal de Palmas-TO**. Palmas-TO, 2014. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.021-2014-01-08-30-10-2014-16-55-12.pdf>. Acesso em: 28 Mai 2019.

PALMAS-TO. Portaria nº 171/2017, de 21 de julho de 2017. Dispõe sobre o processo de revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Palmas e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Palmas Tocantins**. n. 1.801, p. 17, Palmas-TO, 2017.

PALMAS-TO. Lei nº 2.374, de 19 de fevereiro de 2018. Institui o Plano Plurianual do Município de Palmas para o período 2018-2021. **Banco de Leis da Prefeitura Municipal de Palmas-TO**. Palmas-TO, 2018a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.374-2018-02-19-4-9-2018-17-46-26.pdf>. Acesso em: 28 Mai 2019.

PALMAS-TO. Termo de Renúncia. **Diário Oficial do Município de Palmas Tocantins**. n. 1.970, p. 2, Palmas-TO. 2018b.

PALMAS-TO. Lei nº 2.370, de 5 de Fevereiro de 2018. Dispõe sobre o endereçamento oficial do município de Palmas e adota outras providências. **Banco de Leis da Prefeitura Municipal de Palmas-TO**. Palmas-TO, 2018c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.370-2018-02-05-7-2-2018-14-39-17.pdf>. Acesso em: 09 Out 2019.

PALMAS-TO. Lei nº 2.375, de 19 de Fevereiro de 2018. Lei orçamentária anual. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018. **Banco de Leis da Prefeitura Municipal de Palmas-TO**. Palmas-TO, 2018d. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.375-2018-02-19-4-4-2018-15-28-45.pdf>. Acesso em: 09 Out 2019.

PALMAS-TO. Lei nº 2.425, de 20 de Dezembro de 2018. Lei orçamentária anual. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019. **Banco de Leis da Prefeitura Municipal de Palmas-TO**. Palmas-TO, 2018e. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.425-2018-12-20-8-1-2019-16-38-42.pdf>. Acesso em: 09 Out 2019.

PASE, Hemerson Luiz. **Democracia Participativa e Desenvolvimento: a Influência do Orçamento Participativo no Desenvolvimento Rural de Floriano Peixoto**. 2001. 171f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: Gestão por resultados ou painel de políticas? **IV Congresso de Gestão Pública**. Brasília, 2013.

PRÁ, Jussara Reis. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba-PR, n. 21, 2003, p. 191-194.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório. **O Cidadão Participa – Para Palmas Avançar – PPA participativo 2014-2017**. Palmas-TO, 2013a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório das audiências do PPA participativo 2014-2017**. Palmas-TO, 2013b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO. **Diário Oficial do Município de Palmas-TO**. Ano IV, nº 680, Palmas-TO, 2013c, p. 2. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/680-14-01-2013.pdf>. Acesso em: 02 nov 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Atas das audiências do PPA participativo 2018-2021**. Palmas-TO, 2017a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Técnico do PPA participativo 2018-2021**. Palmas-TO, 2017b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO. **Cidade Participativa e Eficiente**. Diretoria de Tecnologia da Informação. Palmas-TO, 2017c. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br>. Acesso em: 01 mai 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO. **Diário Oficial do Município de Palmas-TO**. Ano VIII, nº 1.662, Palmas-TO, 2017d, p. 2. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1662-2-1-2017-14-2-16.pdf>. Acesso em: 02 nov 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUEIROZ, Ramon Gomes. **Desafios e potencialidades do planejamento governamental do Estado do Tocantins**. 2015. 135f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas). Universidade Federal do Tocantins, Palmas-TO, 2015.

REAVEN, Marci. **Citizen participation in city planning, New York City, 1945–1975**. 2009. 397f. Ph.D., New York University, New York, 2009.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, Eugênio A. V.; VENTURA, Otávio e; NETO, Rafael. As Inovações Jurídicas no PPA 2012-2015. In: CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. V. (Org.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: IPEA, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERAFIM, Lizandra; MORONI, José Antônio (Org.). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólise, INESC, 2009.

SILVA, Janaina Ruviano da. **A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2014.103 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SINTOMER, Y. et al. 2013. **Participatory budgeting worldwide** – Updated version. Service Agency Communities, Bonn, 2013.

SOARES, Camila Montevechi. **A resignificação do planejamento público a partir da participação social: estudo de caso do PPA participativo da Bahia**. 2016. 240 f. Dissertação, (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

SOBOTTKA, Emil A.; STRECK, Danilo R. When local participatory budgeting turns into a participatory system. Challenges of expanding a local democratic experience. **International Journal of Action Research**, [S.I.], Vol.10, 2014, p. 156-183.

SOUZA, D. V.; ZIONI, F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das Representações Sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. **Saúde e Sociedade** (Online), [S.I.], v. 12, n. 2, 2003, p. 76-85.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo-SP, v. 15, n. 4, 2001, p. 84-97.

SPADA, Paolo. **Brazilian Participatory Budgeting Census: 1989-2012**. [S. I.], 2012. Disponível em: <https://www.spadap.com/data-collection-projects/the-brazilian-participatory-budgeting-census/>. Acessado em: 11 abr 2019.

STEIN, Mauro Fernando. **O Planejamento Participativo e a Democratização das Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural: o caso do município de Putinga**. 2007. 226 f. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A formação de Palmas. **Revista UFG**, Goiânia-GO, v. 11, n. 6, Goiânia, 2009.

TOCANTINS. Constituição do Estado do Tocantins, de 05 de Outubro de 1989. **Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins**. Palmas-TO, 1989. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_50244.PDF#dados. Acesso em: 10 Out 2019.

TOCANTINS. Lei n. 3.051, de 21 de dezembro de 2015, Institui o Plano Plurianual do Estado do Tocantins para o quadriênio 2016-2019. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins** Suplemento n. 4.527, Palmas-TO, 2015, p. 1-125.

UN-Habitat (2004). 72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo. **Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana** - UN-Habitat. Quito, Julho de 2004.

UN-Habitat (2017). Strengthening partnerships in support of the New Urban Agenda and the Sustainable Development Goals. **Global Activities Report 2017**. Nairobi GPO KENYA, 2017.

VELOSO NETO, Sabrina Duraes. **Democracia Participativa: A Experiência do Orçamento Participativo em Montes Claros**. 2016. 110 f. Dissertação (Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia). Fundação Mineira de Educação e Cultura (Fumec), Belo Horizonte, 2016.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, Ago/Dez. 2014.

WAMPLER, Brian. Contentious Politics and Participatory Democracy in Brazil. **Política & Sociedade**, Florianópolis-SC, Vol.13, 2014, p.199-225.

WU, Yan; WANG, Wen. The rationalization of public budgeting in China: a reflection on participatory budgeting in Wuxi. **Public Finance and Management**, Towson, Maryland-US, Vol.11, Summer, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIAS-ROE, Shellie. **Equity and Inclusion in Planning: Engaging a Uniquely Aabled Vulnerable Population in the Participatory Process**. 2018. 262f. Ph.D. Prescott College, Prescott, Arizona-US, 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A - PROTOCOLO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA UTILIZADO COM OS MEMBROS DA SOCIEDADE CIVIL

Esta entrevista busca primeiro verificar se você participou do processo de planejamento do Município de Palmas-TO, no período que vai de 2013 a 2019. Caso você tenha participado desse processo, mesmo que seja somente em algum momento desse período, solicito sua colaboração para responder às questões a seguir, com o objetivo específico de se compreender como foi a atuação da sociedade civil na construção do planejamento desta cidade no período citado. Gostaria de confirmar se você concorda com a realização desta entrevista. Se você concordar, saiba que o seu nome será mantido no anonimato. Para iniciar, é preciso perguntar sobre alguns dados: nome; idade; gênero; profissão; escolaridade; tempo de residência em Palmas-TO.

Informações sobre o entrevistado

1– Fale um pouco sobre você. Em qual região da cidade você mora? E como você chegou até essa comunidade? Elaborada pelo autor, com base em Kitsuse (2010, p. 303).

(objetivo 1)

2 – Há quanto tempo você mora nessa comunidade? E de que maneira você se envolve com a comunidade em que você vive? Elaborada pelo autor, com base em Kitsuse (2010, p. 303).

(objetivo 1)

3 – Você exerce ou já exerceu algum tipo de liderança na comunidade em que vive? Caso resposta afirmativa. Qual?

(objetivo 1)

Informações sobre a elaboração do PPA 2014-2017 e do PPA 2018-2021

4 – Houve a realização de eventos com abertura para a participação da sociedade civil, no município de Palmas-TO, para a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta seja afirmativa, aplicar as próximas questões.

(objetivo 2)

5 – Quais mecanismos foram utilizados para a divulgação junto à sociedade civil dos eventos para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Elaborada pelo autor, com base em Lima (2013, p. 155)

(objetivo 2)

6 – Você participou dos eventos para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Quais?

(objetivo 2)

7 – Você participou de eventos para a revisão dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Quais?

(objetivo 1)

8 – Como aconteceu a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

9 – Qual a metodologia utilizada para a preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

10 – Quantas reuniões ou audiências foram realizadas para a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

11 – Em quais regiões da cidade aconteceram esses eventos para a confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

12 – Quando aconteceram esses eventos de preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

13 – Qual o tempo de duração desses eventos de elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

14 – Houve participação de autoridades municipais nesses eventos de confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta a essa questão seja afirmativa, perguntar quais autoridades participaram e realizar as três questões seguintes.

(objetivo 1)

15 – Como foi a participação dessas autoridades nos eventos de confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Quais autoridades participaram?

(objetivo 1)

16 – Essas autoridades contribuíram com propostas de políticas públicas para os PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta a essa questão seja afirmativa, perguntar quais foram essas propostas e realizar a próxima pergunta.

(objetivos 3 e 4)

17 – Qual o nível de prioridade que as propostas dessas autoridades alcançaram nas audiências para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Baixo, médio ou alto?

(objetivo 4)

18 – Existiam delegados e conselheiros atuando na construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Elaborada pelo autor, com base em Lima (2013, p. 155).

(objetivo 3)

19 – Existiu um conselho de planejamento participativo durante a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Elaborada pelo autor, com base em Lima (2013, p. 155).

(objetivo 3)

20 – Quantas pessoas da sociedade civil participaram de cada reunião para a realização dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 2)

21 – Houve a participação de líderes de seguimentos organizados da sociedade civil no processo de preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quantos líderes e de quais seguimentos eles são?

(objetivos 1 e 2)

22 – As pessoas da sociedade civil defenderam prioridades de políticas públicas para inclusão nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quantas? Quais?

(objetivos 2 e 4)

23 – Como aconteceram as discussões para a defesa das prioridades de políticas públicas?

(objetivos 3 e 4)

24 – Quanto tempo cada pessoa da comunidade teve para participar das discussões nas audiências públicas para preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 3 e 4)

25 – Qual a reação dos membros do Executivo Municipal de Palmas-TO diante das sugestões sobre políticas públicas da sociedade civil durante essas audiências?

(objetivos 3 e 4)

26 – Houve votação para decidir quais políticas teriam prioridade para serem incluídas nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 3 e 4)

27– Quantos técnicos do Governo Municipal de Palmas-TO participaram de cada reunião para a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 1, 2 e 4)

28 – Como foi a participação desses técnicos nos eventos de confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

29 – Esses técnicos contribuíram com propostas de políticas públicas para os PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta a essa questão seja afirmativa, perguntar quais foram essas propostas e realizar a próxima pergunta.

(objetivos 3 e 4)

30 – Qual o nível de prioridade que as propostas desses técnicos alcançaram nas audiências para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Baixo, médio ou alto?

(objetivo 4)

31 - Você se pronunciou para propor políticas públicas nos eventos de construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quais? Elaborada pelo autor com base em Lindner (2005, p. 193).

(objetivos 2 e 4)

32 – Como foram escolhidas as prioridades de políticas públicas a serem incluídas no PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

33 – As demandas de políticas públicas defendidas pelo governo municipal foram incluídas nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quantas? Quais?

(objetivos 2 e 4)

34 – As demandas de políticas públicas defendidas pela sociedade civil foram incluídas nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Quantas? Quais?

(objetivos 2 e 4)

35 – Qual o nível de prioridade que as propostas da sociedade civil alcançaram nas audiências para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Baixo, médio ou alto?

(objetivo 4)

APÊNDICE B - PROTOCOLO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA UTILIZADO COM OS MEMBROS DO GOVERNO MUNICIPAL DE PALMAS-TO

Esta entrevista busca primeiro verificar se você participou do processo de planejamento do Município de Palmas-TO, no período que vai de 2013 a 2019 como técnico do governo desta cidade. Caso você tenha participado desse processo, mesmo que seja somente em algum momento desse período, solicito sua colaboração para responder às questões a seguir, com o objetivo específico de se compreender como foi a atuação da sociedade civil na construção do planejamento desta cidade no período citado. Gostaria de confirmar se você concorda com a realização desta entrevista. Se você concordar, saiba que o seu nome será mantido no anonimato. Para começar, é preciso perguntar sobre alguns dados iniciais: nome; idade; gênero; profissão; escolaridade; tempo de residência em Palmas-TO.

Informações sobre o entrevistado

1 – Fale um pouco sobre você. Em qual departamento da Prefeitura você trabalha? Ou em qual departamento você trabalhou? E quais atividades você desenvolve nesse departamento? Ou quais atividades você desenvolveu? Elaborada pelo autor, com base em Kitsuse (2010, p. 303).

(objetivo 1)

2 – Há quanto tempo você trabalha na Prefeitura? Ou em qual período você trabalhou na Prefeitura? Elaborada pelo autor, com base em Kitsuse (2010, p. 303).

(objetivo 1)

Informações sobre a elaboração do PPA 2014-2017 e do PPA 2018-2021

3 – Houve a realização de eventos com abertura para a participação da sociedade civil, no município de Palmas-TO, para a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta seja afirmativa, aplicar as próximas questões.

(objetivo 2)

4 – Quais mecanismos foram utilizados para a divulgação junto à sociedade civil dos eventos para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Elaborada pelo autor, com base em Lima (2013, p. 155).

(objetivo 2)

5 – Você participou dos eventos para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Quais?

(objetivo 1)

6 – Você participou de eventos para a revisão dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Quais?

(objetivo 1)

7 – Como aconteceu a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

8 – Qual a metodologia utilizada para a preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

9 – Quantas reuniões ou audiências foram realizadas para a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

10 – Em quais regiões da cidade aconteceram esses eventos para a confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

11– Quando aconteceram esses eventos para a preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

12– Qual o tempo de duração desses eventos de elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

13 – Houve participação de autoridades municipais nesses eventos de confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta a essa questão seja afirmativa, perguntar quais autoridades participaram e realizar as três questões seguintes.

(objetivo 1)

14 – Como foi a participação dessas autoridades nos eventos de confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 1)

15 – Essas autoridades contribuíram com propostas de políticas públicas para os PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta a essa questão seja afirmativa, perguntar quais foram essas propostas e realizar a próxima pergunta.

(objetivos 3 e 4)

16 – Qual o nível de prioridade que as propostas dessas autoridades alcançaram nas audiências para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Baixo, médio ou alto?

(objetivo 4)

17 – Existiam delegados e conselheiros atuando na construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Elaborada pelo autor, com base em Lima (2013, p. 155).

(objetivo 3)

18 – Existiu um conselho de planejamento participativo durante a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Elaborada pelo autor, com base em Lima (2013, p. 155).

(objetivo 3)

19 – Quantas pessoas da sociedade civil participaram de cada reunião para a realização dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 4)

20 – Houve a participação de líderes de seguimentos organizados da sociedade civil no processo de preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quantos líderes e de quais seguimentos eles são?

(objetivos 1 e 2)

21 – As pessoas da sociedade civil defenderam prioridades de políticas públicas para inclusão nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quantas? Quais?

(objetivo 2)

22 – Como aconteceram as discussões para a defesa das prioridades de políticas públicas?

(objetivos 3 e 4)

23 – Quanto tempo cada pessoa da comunidade teve para participar das discussões nas audiências públicas para preparação dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 3 e 4)

24 – Qual a reação dos membros do Executivo Municipal de Palmas-TO diante das sugestões sobre políticas públicas da sociedade civil durante essas audiências?

(objetivos 3 e 4)

25 – Houve votação para decidir quais políticas teriam prioridade para serem incluídas nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

26 – Quantos técnicos do Governo Municipal de Palmas-TO participaram de cada reunião para a elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 1 e 2)

27 – Como foi a participação desses técnicos nos eventos de confecção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivos 2 e 3)

28 – Esses técnicos contribuíram com propostas de políticas públicas para os PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso a resposta a essa questão seja afirmativa, perguntar quais foram essas propostas e realizar a próxima pergunta.

(objetivos 3 e 4)

29 – Qual o nível de prioridade que as propostas desses técnicos alcançaram nas audiências para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Baixo, médio ou alto?

(objetivo 4)

30 - Você se pronunciou para propor políticas públicas nos eventos de construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quais? Elaborada pelo autor, com base em Lindner (2005, p. 193).

(objetivos 2 e 4)

31 – Como foram escolhidas as prioridades de políticas públicas a serem incluídas no PPAs 2014-2017 e 2018-2021?

(objetivo 3)

32 – As demandas de políticas públicas defendidas pelo governo municipal foram incluídas nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Caso resposta afirmativa. Quantas? Quais?

(objetivos 2 e 4)

33 – As demandas de políticas públicas defendidas pela sociedade civil foram incluídas nos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Quantas? Quais?

(objetivos 2 e 4)

34 – Qual o nível de prioridade que as propostas da sociedade civil alcançaram nas audiências para a construção dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021? Baixo, médio ou alto?

(objetivo 4)

APÊNDICE C - PRODUTO FINAL / MINUTA DE LEI

Projeto de Lei Municipal nº _____/2019

Dispõe sobre a criação do Planejamento Orçamentário Conjunto no âmbito do Município de Palmas-TO, com a participação do Governo Municipal, Poder Legislativo Municipal e Sociedade Civil.

Capítulo I**DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO CONJUNTO**

Art. 1º Institui-se o Planejamento Orçamentário Conjunto a ser elaborado pelo Governo Municipal, pelo Poder Legislativo Municipal e pela Sociedade Civil no âmbito do Município de Palmas-TO, com a finalidade de garantir à população, por meio do exercício da democracia participativa na gestão das políticas públicas, mais equidade, eficiência e efetividade na distribuição dos bens públicos.

Parágrafo Único – O funcionamento do Planejamento Orçamentário Conjunto de que trata o caput é um processo no qual a população em geral e seus representantes políticos propõem, defendem, apoiam ou refutam políticas públicas com o objetivo de construir os planejamentos e os orçamentos públicos, e outros documentos que asseguram a execução dessas políticas.

Capítulo II**DAS DIRETRIZES**

Art.2º As Diretrizes do Planejamento Orçamentário Conjunto são ações que asseguram a eficiência e a eficácia desse processo, além de garantirem o incentivo à participação irrestrita nas decisões sobre políticas públicas no âmbito do Governo Municipal de Palmas-TO, com vistas, sobretudo, à distribuição dos bens públicos da forma mais justa possível.

Art. 3º São diretrizes do Planejamento Orçamentário Conjunto:

- I - Incentivar as pessoas da Sociedade Civil a participarem de todos os eventos de planejamentos e orçamentos públicos do Município de Palmas-TO;
- II - Oferecer capacitação contínua sobre como atuar na construção de planejamentos e orçamentos participativos tanto para os cidadãos e cidadãs da Sociedade Civil quanto para técnicos e técnicas da administração municipal;
- III - Utilizar as experiências já realizadas por institucionalidades participativas em Palmas-TO, em outros municípios ou de outras esferas governamentais como uma maneira de fortalecer e aperfeiçoar o Planejamento Orçamentário Conjunto;
- IV – Executar de maneira cuidadosa todas as fases do ciclo das políticas públicas do Governo Municipal de Palmas-TO, incluindo a formulação da agenda, a concepção das políticas, o processo de tomada de decisões, a implementação e a avaliação;
- V – Planejar as políticas públicas de forma integrada e com estudos sobre o efeito delas para curto e longo prazo;
- VI- Utilizar a análise ex ante das propostas de criação, expansão e aperfeiçoamento de políticas públicas;
- VII – Fazer, além do que já é praticado no Planejamento Plurianual, um projeto com o planejamento detalhado de cada política pública, o qual deverá ser utilizado durante a execução de cada ação;
- VIII – Garantir a realização da avaliação das ações públicas antes, durante e após a execução das mesmas;
- IX - Apoiar iniciativas da Sociedade Civil na solução de problemas públicos;
- X – Oferecer condições para a busca contínua do aumento do número de frequentadores nas reuniões participativas e da ampla e equilibrada representatividade da população;
- XI – Garantir o espaço razoável de manifestação de ideias para as pessoas que frequentarem os encontros participativos para elaboração de planejamentos e orçamentos públicos;

Capítulo III

DOS OBJETIVOS

Art. 4º São objetivos do Planejamento Orçamentário Conjunto:

I – Fomentar a cultura da participação nas decisões sobre políticas públicas;

II – Distribuir os bens públicos de forma justa e eficiente;

III – Garantir suporte para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas;

IV – Garantir o atendimento das necessidades da população, começando pelas mais urgentes;

V – Promover o desenvolvimento de soluções definitivas para problemas públicos e não apenas o alívio passageiro para as dificuldades enfrentadas pela população;

VI – Impulsionar o desenvolvimento humano por meio da participação;

VII – Incentivar a inclusão no currículo das escolas públicas municipais o conteúdo sobre processos participativos de planejamento e orçamento públicos;

VIII – Aperfeiçoar continuamente a aplicação da institucionalidade participativa no planejamento e orçamento de ações públicas;

IX – Agir no sentido de dificultar a imposições de políticas públicas que sejam prejudiciais para a sociedade em geral, por parte do poder público municipal ou por grupos específicos da sociedade;

XI – Fortalecer a transparência no processo de aplicação dos recursos públicos;

XII – Auxiliar a atuação da governança pública municipal em questões que envolvam a garantia da legitimidade, da justiça e da efetividade.

XIII – Identificar e divulgar as políticas públicas executadas ou em execução que receberam aprovação da Sociedade Civil;

XIV – Aplicar outros procedimentos necessários para o aprimoramento ininterrupto do processo participativo na gestão de políticas públicas.

Capítulo IV

DA GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO À SOCIEDADE CIVIL

Art. 5º Fica garantida a participação da Sociedade Civil em todas as etapas de construção dos três instrumentos de planejamento orçamentário: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

§ 1º Também fica assegurada a interveniência das pessoas da Sociedade Civil nos processos de revisão de quaisquer dos instrumentos de planejamento orçamentário.

§ 2º Quando houver modificações na legislação sobre o Plano Diretor de Palmas-TO, além de ficar garantida a participação dos membros da Sociedade Civil nos eventos para a elaboração dessas mudanças, a realização desses eventos de ocorrer, preferencialmente, em datas diferentes daqueles que compreendem as audiências públicas de construção ou revisão de quaisquer dos instrumentos de planejamento orçamentário.

Capítulo V

DOS MEIOS DE CONVOCAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Art. 6º – A Administração Pública Municipal deverá convocar toda a população para participar do processo de elaboração do Planejamento Orçamentário Conjunto, dando ampla e antecipada divulgação da realização das reuniões para construção desses planos.

I – Os eventos de planejamentos participativos deverão ser divulgados, no mínimo, pelos seguintes meios:

- a) site do município na Internet;
- b) sites com grande acesso público, por meio de divulgação paga;
- c) e-mail;
- d) redes sociais;
- e) envio de mensagens;
- f) carros de som;
- g) panfletos dos tipos “folders” e “flyers”;

- h) anúncios pagos e mídias espontâneas na televisão;
 - i) anúncios pagos e mídias espontâneas no rádio;
 - j) anúncios pagos em jornais escritos;
 - k) divulgação para os alunos de todas as escolas, de todos os níveis de ensino, presentes no município de Palmas-TO;
 - l) propagação nos locais públicos em geral onde circulam muitas pessoas;
- II – A divulgação dos eventos de planejamentos participativos, citados no caput, deverá ser iniciada 30 (trinta) dias antes da realização desses eventos e permanecer até último dia de realização deles.

Capítulo VI

DA METODOLOGIA A SER UTILIZADA NO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO CONJUNTO

Art. 7º – A metodologia a ser seguida deverá ser elaborada com a participação popular e registrada no Regimento Interno do Planejamento Orçamentário Conjunto, que será criado em até 180 (cento e oitenta) dias após a entrada desta lei em vigor.

Parágrafo Único – O Regimento Interno de que trata o caput, além de conter a metodologia de elaboração do Planejamento Orçamentário Conjunto, regulamentará esta lei no que lhe for necessário.

Capítulo VII

DOS REQUISITOS A SEREM OBEDECIDOS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO CONJUNTO

Art. 8º O Planejamento Orçamentário Conjunto obedecerá aos seguintes requisitos:

- I – Seguir corretamente os ritos estabelecidos pelas leis que regem a elaboração do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual;
- II – Iniciar a elaboração do Planejamento Conjunto com acessibilidade para toda a população, para definir as demandas de políticas públicas que serão incluídas no Plano Plurianual, no

mínimo, 8 (oito) meses antes do limite máximo para o envio desse plano para aprovação na Câmara Municipal de Palmas-TO;

III – Começar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias com acessibilidade para toda a população, para definir as diretrizes, prioridades e metas da administração pública municipal, no mínimo, 8 (oito) meses antes do limite máximo para o encaminhamento do projeto desta Lei à Câmara Municipal de Palmas-TO, para aprovação;

IV – Dar início a elaboração do Orçamento Conjunto com acessibilidade para toda a população, para construir o Orçamento Anual a partir do que foi definido no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no mínimo, 4 (quatro) meses antes da data limite para o envio do Projeto de Lei do Orçamento Anual para aprovação na Câmara Municipal de Palmas-TO;

V - A quantidade mínima de 15 (quinze) audiências públicas abertas a toda comunidade para elaboração do Plano Plurianual, que serão realizadas, preferencialmente, nos finais de semana;

VI - A quantidade mínima de 10 (dez) audiências públicas abertas a toda comunidade para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que serão realizadas, preferencialmente, nos finais de semana;

VII - A quantidade mínima de 10 (dez) audiências públicas abertas a toda comunidade para elaboração da Lei Orçamentária Anual, que serão realizadas, preferencialmente, nos finais de semana;

VIII – Manutenção de um plano de treinamento constante para a população em geral com o objetivo de possibilitar a compreensão de como funciona o processo de planejamento e orçamento municipal, além de se ensinar técnicas participativas com equidade para a comunidade;

IX - Criar mecanismos de participação que garantam acessibilidade, intensidade de discussão e, conseqüentemente, um nível razoável de influência da Sociedade Civil nas decisões sobre as demandas que serão incluídas nos planejamentos e orçamentos;

X – As decisões sobre a inclusão de políticas públicas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual serão, de preferência, por consenso de todos

os participantes do Planejamento Orçamentário Conjunto, com espaço livre para argumentação dos participantes das audiências públicas e, com fundamento em informações técnicas precisas de membros do Governo Municipal, Poder Legislativo Municipal e de integrantes da Sociedade Civil, sobre a viabilidade dessas políticas;

XI – Caso não ocorra consenso nas decisões, como previsto no inciso anterior, as decisões serão tomadas por meio do voto da maioria;

XII – Dar espaço para que um percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) dos participantes da Sociedade Civil possam fazer suas proposições e argumentações nas audiências para deliberação sobre inclusão de políticas públicas no planejamento e orçamento;

XIII – Garantia de um tempo razoável para que os cidadãos e cidadãs da Sociedade Civil participantes das audiências deliberem sobre inclusão de ações públicas no planejamento e orçamento.

Capítulo VIII

DA INCLUSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS PLANOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAL

Art. 9º - Uma vez eleitas as prioridades de políticas públicas, através da sistemática do Planejamento Orçamentário Conjunto e, consideradas viáveis e de acordo com a realidade financeira e econômica do município por técnicos do Governo Municipal, do Poder Legislativo Municipal e da Sociedade Civil, as ações que compõem essas políticas deverão ter preferência para serem incluídas no Planejamento e, posteriormente, no Orçamento Anual.

Art. 10 - As políticas públicas que se originarem em reuniões participativas de revisão do Plano Diretor de Palmas-TO deverão ser incluídas no PPA em vigência na época, ou no PPA subsequente, caso falte menos de um ano para completar o ciclo de quatro anos desse plano.

Art. 11 - As ações públicas oriundas do processo participativo que estiverem logrando êxito em suas aplicações junto à comunidade, ao término da vigência do PPA vigente, deverão ser mantidas no plano subsequente, com garantia da continuidade de execução, exceto no caso de:

I – Decisão em contrário tomada pela maioria dos participantes da população civil no decorrer de todos os encontros participativos de construção dos planos plurianuais;

II – Comprovação fundamentada, por meio de documentos e amplamente divulgada, da falta de recursos públicos para a prática dessas políticas.

Capítulo IX

DA CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO CONJUNTO

Art. 12 – Cria-se o Conselho Municipal do Planejamento Orçamentário Conjunto a ser identificado pela sigla CMPOC, composto, obrigatoriamente, por:

I - 10 (dez) servidores do Governo Municipal de Palmas;

II - 10 (dez) representantes do Poder Legislativo Municipal;

III - 30 (trinta) representantes da Sociedade Civil, sendo 20 (vinte) integrantes de associações de bairros, 05 (cinco) técnicos de Universidades e Faculdades de Palmas-TO especialistas em planejamento e 05 (cinco) representantes de outras entidades representativas.

§ 1º O Conselho Municipal do Planejamento Orçamentário Conjunto será criado no prazo de 60 (sessenta) dias após a entrada em vigor desta lei.

Capítulo X

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO CONJUNTO

Art. 13 – São atribuições do Conselho Municipal do Planejamento Orçamentário Conjunto:

I – Coordenar as atividades de metodologia de elaboração do Planejamento Orçamentário Conjunto;

II - Coordenar a elaboração do Regimento Interno do Conselho de Planejamento Orçamentário Conjunto;

III – Em conjunto com Governo Municipal divulgar, preparar e coordenar as audiências públicas para a construção do Planejamento Orçamentário Conjunto;

IV – Manter pelo menos dois secretários para registrar em ata as decisões de suas reuniões e coletar a assinatura de todos os participantes;

V – Contabilizar os votos utilizados para estabelecer as políticas públicas prioritárias, quando houver necessidade desse procedimento, e registrar essas informações em ata;

VI – Fiscalizar se as políticas públicas priorizadas pela população, consideradas viáveis por técnicos da Sociedade Civil e pelo governo municipal, foram efetivamente incluídas no PPA e na LOA;

§ 1º A Sociedade Civil, por qualquer um dos seus membros ou em grupo, deve exercer a fiscalização prevista no inciso VI.

VII – Acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação das políticas públicas, com vistas a garantir a eficiência, eficácia e efetividade dessas ações;

§ 1º A Sociedade Civil, por qualquer um dos seus membros ou em grupo, deve exercer as ações previstas no inciso VII.

VIII - Examinar se as ações públicas presentes estão sendo incluídas nas LOAs, de acordo com o ano para o qual foram planejadas no PPA;

§ 1º Caso essa inclusão não seja devidamente realizada, cobrar da autoridade pública essa realização;

§ 2º A Sociedade Civil, por qualquer um dos seus membros ou em grupo, deve exercer a verificação e a cobrança previstas no inciso VIII.

IX - Verificar se os planos, ações e projetos de políticas públicas que fazem parte da Lei Orçamentária Anual estão previstos no Plano Plurianual definido para o período respectivo e se estão seguindo o que reza a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano em questão;

§ 1º Cobrar da autoridade administrativa a realização do disposto nesse inciso.

§ 2º A Sociedade Civil, por qualquer um dos seus membros ou em grupo, deve exercer a verificação e a cobrança previstas no inciso IX.

X - Propor formas que garantam uma participação justa e o mais próxima possível da representatividade da comunidade em geral nas audiências para deliberação sobre políticas públicas a serem incluídas no planejamento e no orçamento.

§ 1º A Sociedade Civil, por qualquer um dos seus membros ou em grupo, pode propor o previsto no inciso X.

Capítulo XI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 14 - Autoriza-se o Poder Público Municipal a dar tratamento especial e prioritário à organização da estrutura necessária para execução das atividades do Planejamento Orçamentário Conjunto, na forma da lei, nos processos licitatórios, celebração de convênios e parcerias.

Art. 15 - O Poder Executivo Municipal fica deve criar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, uma secretaria municipal para cuidar especificamente dos assuntos referentes ao Planejamento Orçamentário Conjunto.

Art. 16 – A identificação de que trata o Art. 4º, inciso XIII, deverá ser feita por meio de placas, no caso de construções físicas de bens públicos, instaladas nos locais onde foram realizadas as políticas públicas, com o seguinte texto: “Esta ação foi aprovada pela comunidade de Palmas-TO” ou com uma paráfrase desse período. Quanto se tratar de ações públicas não palpáveis, a divulgação da realização dessas políticas deve ser feita por meio de “outdoors”.

Art. 17 - Esta lei será regulamentada pelo Regimento Interno do Planejamento Orçamentário Conjunto.

Art. 18 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palmas, ____ de _____ de _____.

Justificativa para a criação da Lei que institui o Planejamento Orçamentário Conjunto

A participação da Sociedade Civil no planejamento e orçamento dos governos municipais é uma exigência legal e, também, pode ser um fator importante para garantir o sucesso das governanças públicas. Pois a prática da democracia participativa na gestão pública do município de Palmas-TO é um caminho que pode fortalecer a legitimidade de suas ações, a justiça na distribuição de bens públicos e a efetividade na aplicação das políticas públicas.

Sobre as normas que prescrevem a interveniência dos membros da Sociedade Civil nas decisões sobre políticas públicas, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 faz essa prescrição por meio dos seus Artigos 29 e 182, depois a Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe essa obrigatoriedade no Artigo 48, inciso I, parágrafo 1º. Também, a Lei 10.257/2001, chamada de Estatuto das Cidades, exige no seu Artigo 44 que a gestão orçamentária participativa deverá incluir debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, como condição obrigatória para aprovação dessas leis na Câmara Municipal.

Ademais a iniciativa de aplicar a institucionalidade democrática nas gestões públicas legitima-as para o desenvolvimento de suas funções, uma vez que o apoio da Sociedade Civil nas circunstâncias participativas pode assegurar o equilíbrio da governabilidade, ou seja, assegurar a força política necessária para o exercício do poder de governar. Outrossim, o nível de equidade no atendimento das necessidades públicas, respeitando as diferentes classes sociais e as particularidades de cada bairro ou área da cidade, é diretamente proporcional ao empenho da Sociedade Civil e a sua representatividade nesses processos participativos.

No que se refere ao alcance do sucesso prático das ações públicas, as decisões por meio da democracia participativa reforçam a realização desse objetivo, uma vez que isso garante e incentiva a participação na proposição e construção das políticas públicas daqueles que são os reais beneficiários dessas políticas e que mais conhecem a realidade onde elas devem ser aplicadas, a população local. Nesse caso, o conhecimento técnico, dos membros da administração municipal, e a experiência de convivência com as necessidades ou os problemas, dos integrantes da Sociedade Civil, podem oferecer a base para se atingir um bom desempenho das políticas públicas em todos os ciclos delas.

Por conseguinte, a atuação dos mais diversos seguimentos da sociedade por meio de seus representantes ou individualmente, do Governo Municipal e do Poder Legislativo Municipal na elaboração do Planejamento Orçamentário Conjunto, conforme determina esta Lei, é uma contribuição relevante da comunidade de Palmas-TO para o cumprimento dos direitos e deveres previstos na Carta Magna, mas ainda tão distantes de serem alcançados.

Por meio dessas argumentações e do senso de cumprimento dos direitos e deveres de cidadãos e cidadãs brasileiros, solicitamos aos nobres vereadores a aprovação desta Lei.

APÊNDICE D – POLÍTICAS PÚBLICAS PROPOSTAS OU APOIADAS PELA SOCIEDADE CIVIL INCLUÍDAS NO PPA 2014-2017, SEPARADAS POR ÁREA, COM SEUS RESPECTIVOS VALORES ORÇADOS NESSE PLANO NA ÉPOCA DA SUA ELABORAÇÃO

Saúde		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Capacitação dos profissionais em saúde das Unidades Básicas de Saúde	69.615,00
2.	PPA-P- Ampliação de Equipes de Saúde da Família	23.205,00
3.	PPA-P- Construção de Unidades de Saúde da Família e Polos de Academia	12.465.801,00
4.	PPA-P- Ampliação e Reforma de Unidades Básicas de Saúde e Postos de Saúde Rural	4.235.992,00
5.	PPA-P- Fortalecimento da Rede de Atenção Especializada	3.092.853,00
6.	PPA-P- Reforma de Unidades de Saúde de Atenção Especializada	50.000,00
7.	PPA-P- Manutenção da Política de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas	7.979.440,00
8.	PPA-P- Implantação do Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil	30.000,00
9.	PPA-P- Implantação da Unidade de Acolhimento Adulto	120.000,00
10.	PPA-P- Manutenção da Política de Assistência Farmacêutica em Serv. Especializados	8.915.090,00
11.	PPA-P- Manutenção da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica	23.339.320,00
12.	PPA-P- Promoção da Política da Assistência Farmacêutica	40.000,00
13.	PPA-P- Capacitação dos profissionais de Urgência e Emergência	2.320.500,00
14.	PPA-P- Implantação da Unidade de Pronto Atendimento Norte - UPA Norte	1.150.000,00
15.	PPA-P- Capacitação dos servidores da Regulação, Controle e Avaliação	4.641,00
16.	PPA-P- Promoção da educação permanente em saúde nas áreas da Vigilância em Saúde	3.126.246,00
TOTAL		66.962.703,00
Assistência Social		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Aparentamento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)	165.774,00
2.	PPA-P- Manutenção do Centro de Convivência Centro da Maturidade	124.125,00
3.	PPA-P- Manutenção dos CRAS/ Serviço de Proteção e	3.090.860,00

	Atendimento Integral à Família (PAIF)	
4.	PPA-P- Manutenção do Serviço de Convivência Serviço e Fortalecimento de Vínculos	64.000,00
5.	PPA-P- Manutenção dos Centros Comunitários	161.000,00
6.	PPA-P- Manutenção do Programa Bolsa Programa Família (PBF)	1.528.000,00
7.	PPA-P- Execução do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho	1.196.904,00
8.	PPA-P- Manutenção do Programa Projovem Programa Adolescente	1.869.650,00
9.	PPA-P- Implantação de CRAS	234.000,00
10.	PPA-P- Reforma dos CRAS	1.100.000,00
11.	PPA-P- Manutenção dos Conselhos Tutelares	194.000,00
12.	PPA-P- Parcerias com Entidades não governamentais	914.400,00
13.	PPA-P- Manutenção de Unidade de Acolhimento Temporário Noturno-Projeto Lua Feliz	144.790,00
14.	PPA-P- Manutenção do Programa Medidas Socioeducativas	206.000,00
15.	PPA-P- Manutenção do Centro de Referência Especializado da Assistência Social	372.149,00
16.	PPA-P- Manutenção da Casa de abrigo	2.540.000,00
17.	PPA-P- Implantação de instituição de longa permanência para idoso	110.000,00
18.	PPA-P- Implantação do Núcleo de Atendimento Individual (NAI)	2.311.069,00
19.	PPA-P- Construção de Casa Abrigo	300.000,00
20.	PPA-P- Construção de Casas para Acolhimento Institucional de Adolescentes	633.730,00
TOTAL		17.260.451,00
Inclusão Social e Defesa dos Direitos Humanos		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Oferta de capacitação em direitos Humanos	797.175,00
2.	PPA-P- Realização de atividades educativas de promoção dos direitos humanos	248.460,00
3.	PPA-P- Manutenção do Parque do Idoso	2.099.451,00
4.	PPA-P- Apoio às ações de promoção da Inclusão Social e Igualdade Étnico-Racial	1.045.276,00
5.	PPA-P- Articulação de ações educativas	165.640,00
TOTAL		4.356.002,00
Habitação		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Realização de trabalho técnico social habitacionais	1.951.527,00
2.	PPA-P- Requalificação de áreas verdes	846.436,00
3.	PPA-P- Titularização de loteamentos urbanos regularizados	4.380.000,00
4.	PPA-P- Regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares	3.800.000,00

5.	PPA-P- Construção e reforma de unidades habitacionais	6.289.608,00
TOTAL		17.267.571,00
Educação		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P-Apoio às práticas pedagógicas das unidades educacionais urbanas e do campo	5.090.854,00
2.	PPA-P-Implementação e manutenção do Sistema de Avaliação da Educação de Palmas	1.942.290,00
3.	PPA-P- Apoio às organizações estudantis nas unidades educacionais	56.410,00
4.	PPA-P- Oferta do transporte nas unidades educacionais do campo	29.159.495,00
5.	PPA-P- Implantação dos núcleos de atendimento educacional de multiprofissionais	275.255,00
6.	PPA-P- Aparelhamento das escolas da Educação Fundamental urbana e campo	26.011.067,00
7.	PPA-P- Correção do fluxo escolar na Educação Fundamental urbana e campo	3.568.929,00
8.	PPA-P- Manutenção da infraestrutura das unidades da Educação Fundamental	9.282.000,00
9.	PPA-P- Manutenção da escolarização da alimentação na Educação Infantil	11.138.100,00
10.	PPA-P- Aparelhamento dos Centros de Educação Infantil	6.675.365,00
11.	PPA-P- Ampliação da oferta da Educação Infantil	6.497.400,00
12.	PPA-P-Alfabetização e oferta de cursos de iniciação profissional integrada à EJA	3.978.030,00
13.	PPA-P- Manutenção e reforma dos centros municipais de Educação Infantil (CMEI's)	1.556.439,00
14.	PPA-P- Ampliação e reforma das unidades da Educação Básica urbana e campo	13.923.745,00
15.	PPA-P- Construção de unidades educacionais da Educação Básica urbana e campo	22.391.790,00
16.	PPA-P- Construção dos Centros de Educação Infantil	11.328.247,00
17.	PPA-P-Implantação do Referencial Curricular da Educação Básica	1.345.290,00
18.	PPA-P- Formação permanente e continuada dos profissionais da Educação Básica	16.080.300,00
TOTAL		170.301.006,00
Agricultura e Aquicultura		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Manutenção das atividades das hortas comunitárias	2.104.015,00
2.	PPA-P- Capacitação para produtores e técnicos extencionistas	470.000,00
3.	PPA-P- Realização e participação de eventos	570.000,00
4.	PPA-P- Apoio ao produtor rural com mecanização agrícola	3.750.000,00
5.	PPA-P- Implantação de lavoura comunitária	305.000,00

6.	PPA-P- Incentivo a correção do solo	1.750.000,00
7.	PPA-P- Conservação do solo	2.550.000,00
8.	PPA-P- Implantação de hortas urbanas	1.108.000,00
9.	PPA-P- Manutenção de prédios públicos das feiras cobertas	1.235.260,00
10.	PPA-P- Implantação do Mercado Municipal	8.000.000,00
11.	PPA-P- Implantação de Unidades Demonstrativas Técnicas Aquícolas	275.000,00
TOTAL		22.117.275,00
Cultura, Juventude, Esporte e Lazer		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Manutenção de equipamentos esportivos	1.275.005,00
2.	PPA-P- Apoio a entidades esportivas e ao desporto comunitário	1.804.556,00
3.	PPA-P- Realização e promoção de eventos esportivos	1.619.000,00
4.	PPA-P- Requalificação de equipamentos esportivos	1.020.000,00
5.	PPA-P- Concessão de Bolsa Atleta	1.920.500,00
6.	PPA-P- Manutenção de três centros de excelência de alto rendimento	232.850,00
7.	PPA-P- Construção de centro de alto rendimento de Palmas	1.230.000,00
8.	PPA-P- Manutenção e humanização de praças e parques	4.147.771,00
9.	PPA-P- Execução e revitalização de paisagismo	1.954.707,00
10.	PPA-P- Manutenção do patrimônio histórico cultural	380.000,00
11.	PPA-P- Apoio a projetos culturais	3.709.387,00
12.	PPA-P- Construção de equipamento de cultura	5.175.000,00
TOTAL		24.468.776,00
Desenvolvimento Econômico		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Captação de eventos geradores de fluxo turístico	134.000,00
2.	PPA-P- Realização de eventos geradores de fluxo turístico	2.976.500,00
3.	PPA P- Implantação da infraestrutura da praia dos Buritis	1.520.000,00
4.	PPA-P- Revitalização da infraestrutura dos atrativos turísticos de Taquaruçu	608.446,00
TOTAL		5.238.946,00
Meio Ambiente		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Fiscalização e monitoramento ambiental	73.581,00
2.	PPA-P- Apoio à gestão de resíduos sólidos	146.487,00
3.	PPA-P- Gestão ambiental dos parques urbanos	511.800,00
4.	PPA-P- Recuperação de áreas degradadas	173.628,00
5.	PPA-P- Implantação do Plano Municipal de Educação Ambiental	228.741,00
TOTAL		1.134.237,00
Gestão Moderna, Transparente e Participativa		Valor do gasto previsto

		de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Implementação do Portal da Transparência	8.000,00
2.	PPA-P- Realização de concurso público	1.955.000,00
3.	PPA-P- Realização de eventos para os movimentos sociais e terceiro setor	583.663,00
4.	PPA-P- Implementação da Superintendência de Articulação e Subprefeitura	20.000,00
TOTAL		2.566.663,00
Infraestrutura		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P-Manutenção das vias urbanas	4.730.407,00
2.	PPA-P-Manutenção de estradas vicinais	12.299.450,00
3.	PPA-P- Construção de equipamentos públicos	2.793.641,00
4.	PPA-P- Execução de infraestrutura urbana	298.237.923,00
5.	PPA-P- Manutenção da malha asfáltica	18.431.780,00
6.	PPA-P-Ampliação e execução da rede de iluminação pública	13.475.106,00
7.	PPA-P-Ampliação do aterro sanitário	5.359.050,00
8.	PPA-P- Tratamento de resíduos urbanos	7.518.972,00
TOTAL		362.846.329,00
Mobilidade e Acessibilidade		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P- Reforma de abrigos nos locais de pontos de ônibus	1.520.000,00
2.	PPA-P- Construção de calçadas	5.110.000,00
3.	PPA-P- Construção de estações definitivas	5.315.000,00
4.	PPA-P- Construção de abrigos nos locais de pontos de ônibus	1.430.000,00
5.	PPA-P- Implantação do Centro de Controle de Operações	30.000,00
6.	PPA-P- Construção de corredor exclusivo de transporte público	4.090.000,00
7.	PPA-P- Construção de ciclovias	4.090.000,00
TOTAL		21.585.000,00
Planejamento Urbano e Rural		Valor do gasto previsto de 2014 a 2017 em R\$
1.	PPA-P-Fiscalização de obras e posturas	564.740,00
TOTAL		564.740,00
116 AÇÕES PÚBLICAS PPA-P – TOTAL GERAL		715.535.462,00

APÊNDICE E – POLÍTICAS PÚBLICAS PROPOSTAS OU APOIADAS PELA SOCIEDADE CIVIL INCLUÍDAS NO PPA 2018-2021, SEPARADAS POR ÁREA, COM SEUS RESPECTIVOS VALORES ORÇADOS NESSE PLANO NA ÉPOCA DA SUA ELABORAÇÃO

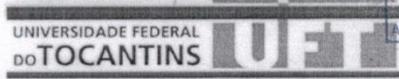
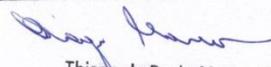
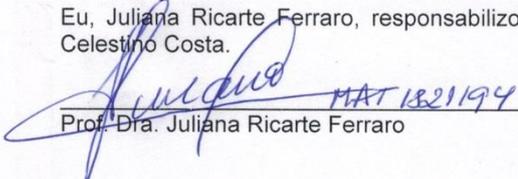
Educação		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA- P- Construção de unidades educacionais da educação fundamental	13.784.327,00
2.	PPA- P- Implantação do referencial pedagógico da educação fundamental	10.000,00
3.	PPA- P- Ampliação da oferta da educação infantil	7.240.000,00
4.	PPA- P- Construção dos Centros de Educação Infantil (CMEI's)	13.394.200,00
5.	PPA- P- Oferta de uniforme aos educandos e profissionais da educação fundamental	4.050.000,00
6.	PPA- P- Descentralização de recursos para a gestão autônoma e participativa dos CMEI's	8.098.200,00
7.	PPA-P-Descentralização de recursos para a gestão autônoma e participativa das escolas	31.324.000,00
8.	PPA-P-Fortalecimento da gestão democrática	294.000,00
9.	PPA-P-Formação permanente e continuada dos profissionais da educação fundamental	1.444.000,00
10.	PPA-P-Formação permanente e continuada dos profissionais da educação infantil	70.000,00
TOTAL		79.708.727,00
Saúde		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Estruturação e implementação física da Atenção Primária em Saúde	9.505.440,00
2.	PPA-P- Estruturação e implementação física da Atenção Secundária em Saúde	44.100.880,00
3.	PPA-P- Manutenção dos Serviços da Atenção Primária	13.464.176,00
4.	PPA-P- Manutenção de recursos humanos da Vigilância em Saúde	68.799.764,00
5.	PPA-P- Manutenção de recursos humanos da Atenção Secundária	224.559.384,00
6.	PPA-P- Manutenção da Assistência Farmacêutica	10.266.000,00
7.	PPA-P- Gerenciamento das ações e serviços de vigilância em saúde	4.696.216,00
8.	PPA-P- Manutenção de recursos humanos da atenção primária	193.901.540,00
9.	PPA-P- Manutenção da atenção secundária em Saúde	23.047.880,00
10.	PPA-P- Fortalecimento do controle e participação social do Sistema Único de Saúde (SUS)	160.000,00
11.	PPA-P- Aprimoramento da gestão estratégica do SUS	40.000,00
12.	PPA-P- Manutenção de recursos humanos da Fundação	6.040.000,00

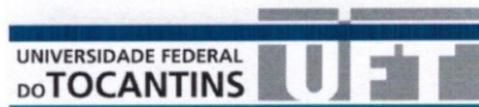
	Escola de Saúde Pública de Palmas (FESP)	
13.	PPA-P- Fortalecimento das Ações do Plano Municipal de Educação Permanente em Saúde	2.546.600,00
TOTAL		601.127.880,00
Segurança		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Manutenção do sistema de vídeo monitoramento de espaços públicos	2.042.040,00
TOTAL		2.042.040,00
Cultura		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Promoção de editais de incentivo à cultura– PROMIC	1.675.451,00
2.	PPA-P- Realização do arraial da capital	3.493.360,00
TOTAL		5.168.811,00
Agricultura e Aquicultura		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Fomento na produção de pescado	140.000,00
2.	PPA-P- Manutenção de hortas comunitárias	973.600,00
3.	PPA-P- Apoio aos produtores rurais	1.746.000,00
4.	PPA-P- Construção de poços artesianos	2.680.000,00
5.	PPA-P- Manutenção de estradas vicinais	31.473.910,00
6.	PPA-P- Subsídio para correção do solo	200.000,00
TOTAL		37.213.510,00
Turismo		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Realização de eventos geradores de fluxo turístico	210.000,00
TOTAL		210.000,00
Gestão Moderna, Transparente e Participativa		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Mapeamento do patrimônio imobiliário	122.000,00
TOTAL		122.000,00
Infraestrutura		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Construção de equipamentos públicos	118.264.908,00
2.	PPA-P- Requalificação urbana-Palmas para o futuro	135.452.000,00
3.	PPA-P- Execução dos serviços de manutenção nas vias urbanas	99.107.178,00
4.	PPA-P- Manutenção de equipamentos públicos	8.451.000,00
5.	PPA-P- Execução de infraestrutura urbana	189.866.251,00
6.	PPA-P- Execução de iluminação temática	14.850.000,00
7.	PPA-P- Gestão de serviços de limpeza urbana	174.452.600,00
8.	PPA-P- Ampliação da rede de iluminação pública	29.964.000,00
9.	PPA-P- Manutenção da rede de iluminação pública	72.389.000,00
10.	PPA-P- Execução paisagística de praças, parques, jardins e canteiros	8.700.600,00

11.	PPA-P- Gestão do aterro sanitário	7.475.600,00
TOTAL		858.973.137,00
Mobilidade e Acessibilidade		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Construção de abrigos nos locais de pontos de ônibus	1.470.000,00
2.	PPA-P- Manutenção de calçadas e ciclovias	1.680.000,00
TOTAL		3.150.000,00
Habitação		Valor do gasto previsto de 2018 a 2021 em R\$
1.	PPA-P- Construção de unidade habitacional	9.138.000,00
TOTAL		9.138.000,00
48 AÇÕES PÚBLICAS PPA-P – TOTAL GERAL		1.596.854.105,00

ANEXOS

ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA A COLETA DE DADOS

	
	
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – Propesp Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – Gespol	
SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS	
Palmas, 17 de Dezembro de 2018	
A Sua Senhoria o Senhor Thiago de Paulo Marconi Secretário Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano Prefeitura Municipal de Palmas	
<p>Eu, Sergio Celestino Costa, matriculado no curso do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins – UFT, sob a orientação da professora Dra. Juliana Ricarte Ferraro, venho solicitar a V. Sa. autorização para coleta de dados nessa instituição, com a finalidade de realizar a pesquisa intitulada: Uma análise da atuação da sociedade civil na elaboração do planejamento e orçamento do Governo Municipal de Palmas-TO, no período de 2013 a 2017; cujo objetivo é investigar se existiu participação da comunidade civil na construção desse planejamento e orçamento. A coleta de dados ocorrerá mediante o acesso a informações digitalizadas ou impressas. Outrossim, assumo o compromisso de utilizar os dados obtidos somente para fins científicos, bem como de disponibilizar os resultados obtidos para essa instituição.</p> <p>Agradecemos antecipadamente e esperamos contar com a sua colaboração.</p> <p>Atenciosamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-end;"> <div style="width: 45%;">  Sergio Celestino Costa </div> <div style="width: 45%; text-align: right;"> <p>AUTORIZADO Obedecendo as formalidades legais. Em <u>18/01/19</u>  Thiago de Paulo Marconi Secretário Mul. de Planejamento e Desenvolvimento Humano</p> </div> </div> <p>Eu, Juliana Ricarte Ferraro, responsabilizo-me pelo trabalho científico do aluno Sergio Celestino Costa.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-end;"> <div style="width: 45%;">  Prof. Dra. Juliana Ricarte Ferraro </div> <div style="width: 45%;"></div> </div>	
Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas Avenida NS 15, ALCNO 14 – Prédio do PPGDR - Campus Palmas 77001-090 Palmas/TO (63) 3229-4511 www.uft.edu.br gespol@uft.edu.br	

ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – Propesq
Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – Gespol

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE
(Conselho Nacional de Saúde, Resolução 466/2012/Resolução 510/2016)

Você está sendo convidado a participar como voluntário do projeto de pesquisa “Uma análise da atuação da sociedade civil na elaboração do planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019” sob responsabilidade do pesquisador Sérgio Celestino Costa. O estudo será realizado com a aplicação de uma entrevista semiestruturada e através da pesquisa documental, com o objetivo de investigar como foi participação da sociedade civil na construção desse planejamento no contexto delimitado para este estudo. Não haverá risco para o participante, já que este fornecerá dados para a investigação apenas por meio de entrevista. Pois durante esse procedimento de obtenção de informação ter-se-á muito cuidado para se respeitar a integridade do entrevistado em todos os seus aspectos. Você poderá consultar o pesquisador responsável em qualquer época, pessoalmente ou pelo telefone da instituição, para esclarecimento de qualquer dúvida. Você está livre para, a qualquer momento, deixar de participar da pesquisa. Todas as informações por você fornecidas e os resultados obtidos serão mantidos em sigilo, e estes últimos só serão utilizados para divulgação em reuniões e revistas científicas. Você será informado de todos os resultados obtidos, independentemente do fato de estes poderem mudar seu consentimento em participar da pesquisa. Você não terá quaisquer benefícios ou direitos financeiros sobre os eventuais resultados decorrentes da pesquisa. Este estudo é importante porque seus resultados fornecerão informações para uma melhor compreensão das institucionalidades democráticas de participação que agem sobre o planejamento e orçamento em nível local. Isso pode abrir caminho para que se possa construir políticas públicas que sejam mais eficientes, eficazes e, conseqüentemente, com maior impacto positivo sobre a sociedade.

Diante das explicações, se você concorda em participar deste projeto, forneça os dados solicitados e coloque sua assinatura a seguir.

Nome: _____ R.G. _____

Endereço: _____ Fone: _____

E-mail: _____

_____, _____ de _____ de 20__

Assinatura do Participante_____
Assinatura do Pesquisador Responsável

OBS.: Termo apresenta duas vias, uma destinada ao participante e a outra ao pesquisador.

Nome Pesquisador(a): Sérgio Celestino Costa	Cargo/Função: Mestrando
Instituição: Universidade Federal do Tocantins	
Endereço: Av. NS 15, ALCNO 14, Prédio do PPGDR, Campus Palmas, Cep: 77001-090 - Palmas-TO	
Telefone: (63) 3229-4511 / 984655346	