

Recebimento: 07/02/2020

Aceite: 02/05/2020

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

AN ANALYSIS OF CIVIL SOCIETY PERFORMANCE IN THE PREPARATION OF THE PLANNING OF PALMAS-TO LOCAL GOVERNMENT, FROM 2013 TO 2019

Sérgio Celestino Costa¹
Juliana Ricarte Ferraro²

Resumo

Este artigo 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 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 *cubo da democracia*. De modo que, após intensa e aprofundada investigação, apurou-se que, nos dois planejamentos executados no período delimitado para este trabalho, a participação da sociedade civil ocorreu somente na fase inicial desses dois processos, que compreende as plenárias públicas e o envio de sugestões por meio virtual. Assim, 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 relevantes para o desenvolvimento desse município, idealizadas ou defendidas pela sociedade civil.

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

Abstract

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

¹ Mestre em Gestão de Políticas Públicas (UFT), Palmas-TO, Brasil. Email: sccosta@yahoo.com

² Doutor em Educação (USP), São Paulo-SP, Brasil. Professor da Universidade Federal do Tocantins, Palmas-TO, Brasil. Email: juferraro@uft.edu.br

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 in the two plans carried out in the period defined for this work, the participation of civil society occurred only in the initial phase of these two processes, which includes public plenary sessions and the sending of suggestions via virtual means. Thereby, 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 relevant to the development of this municipality, that were conceived or defended by civil society, were inserted in these plans.

Keywords: Participatory Planning. Participatory Budgeting. Municipal Planning. Development.

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; PRÁ, 2003; WU e WANG, 2011; LÜCHMANN, 2012; WAMPLER, 2014). Assim, a partir da experiência desse município, essa institucionalidade democrática propagou-se para o mundo (PRÁ, 2003; CARMONA e MARTÍNEZ, 2013; ALLEGRETTI e ANTUNES, 2014; WAMPLER, 2014; FEDOZZI e MARTINS, 2015).

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 políticos 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.

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), municípios chineses (WU e WANG, 2011), Lisboa e outras localidades europeias (ALLEGRETTI e ANTUNES, 2014) e inúmeras cidades de várias outras regiões do planeta (UN-Habitat, 2017).

No Brasil, a aplicação da institucionalidade direta no orçamento também foi motivada a partir da experiência de Porto Alegre. Assim, a partir do ano de 1989, além do destaque maior para a capital do Rio Grande do Sul, chamaram a atenção iniciativas dessa institucionalidade em municípios como São Paulo (SP), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), Santos (SP) e Jaboticabal (SP) (COSTA, 2010).

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

Também vale destacar que o envolvimento direto da sociedade civil no processo de decisões sobre políticas públicas pode garantir mais legitimidade ao exercício do poder político (FUNG, 2006), ao mesmo tempo em que age no sentido de distribuir os bens públicos com mais equidade (FUNG, *op. cit.* e AVRITZER, 2003). Isso pode ajudar a construir um ambiente adequado para o desenvolvimento tanto local quanto regional.

Com relação ao município de Palmas-TO, o OP foi implantado 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).

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. Foi, então, diante dessa conjuntura que se originou 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 PPAs, no período de 2013 a 2019?

A partir desse questionamento, estruturou-se o objetivo macro deste trabalho, que é analisar qual a contribuição da sociedade civil na elaboração dos PPAs do Governo Municipal de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019, o qual foi desmembrado nos alvos específicos que seguem: verificar quais atores participaram da elaboração do planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, nesse intervalo de tempo; 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 para, finalmente, identificar o nível de influência da sociedade civil nesse processo.

Assim, pode-se depreender, com base na pesquisa bibliográfica realizada por este estudo, que o campo da investigação científica na área do exercício da democracia participativa no planejamento das cidades é bastante fértil e pode servir de apoio para alavancar o desenvolvimento de cidades e de suas regiões. Daí uma das justificativas para se empreender uma investigação como esta.

Outrossim, esta pesquisa foi motivada pela 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, ou seja, aqueles que podem contribuir com o conhecimento prático imprescindível para o crescimento dos locais onde essas ações são aplicadas.

Assim, este artigo foi estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira abre espaço para as seguintes reflexões: há relações entre o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); aborda de forma sucinta o conceito de esfera pública e sociedade civil e, ainda, nessa divisão do trabalho aponta-se o caminho teórico seguido na pesquisa. Por seu turno, a segunda parte deste estudo aborda a metodologia utilizada. Já a terceira seção deste trabalho traz a descrição e a análise dos dados.

Base Teórica

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 do meio social até a escolha e a implementação de soluções na forma de políticas públicas, com vistas a atender as necessidades da vida em sociedade e, também, o seu desenvolvimento. 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.

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 nas esferas federal, estadual e municipal visa à produção de ações públicas que possam garantir o desenvolvimento das soluções mais apropriadas para os problemas prementes da sociedade, além de criar condições para o crescimento nas mais diversas áreas, como a social, a econômica, ambiental e a educacional.

Esfera pública e sociedade civil

Nesse contexto de planejamento público, 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 abarca 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 em que a sociedade civil age cobrando do poder público soluções para problemas ou necessidades da coletividade.

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. Como já destacado anteriormente, 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.

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 óptica, 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 públicas que podem impulsionar o desenvolvimento local e regional.

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 planejamento municipal por meio de um processo participativo, 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; 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.

Assim, 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; 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 uma dinâmica participativa (FUNG, 2006, p. 141).

Metodologia

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

De acordo com Gil (2002) e Prodanov e Freitas (2013), 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.

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 possibilita a compreensão do objeto a ser investigado sem dissociá-lo do meio com o qual ele se interage e gera múltiplos significados. Por isso, esse método adequa-se a este estudo.

Procedimentos deste estudo

Além de ser do tipo descritivo e de ter a abordagem preferencialmente qualitativa, este trabalho também se constitui em um estudo de caso, com base na pesquisa documental, em entrevistas semiestruturadas e na triangulação de dados.

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).

Outro procedimento utilizado por este estudo foi a pesquisa documental, a qual possibilitou a coleta dos dados sobre os atores que participaram do planejamento do Governo Municipal de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019. Essa coleta de dados documentais aconteceu entre Dezembro de 2018 a Agosto de 2019.

Também se aplicou a entrevista semiestruturada nesta investigação. Esse método tem 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 (DUARTE, 2002; FLICK, 2004).

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

Já a decisão sobre quais pessoas entrevistar, esta foi feita com base na amostragem por julgamento proposto por Barbeta (2012), que defende a escolha dos elementos representativos da população que se quer pesquisar. Adicionalmente a esse procedimento, também utilizou-se nesta pesquisa o critério de seleção de entrevistados por meio do método chamado *bola de neve*. Vinuto (2014) classifica esse método como não probabilístico e que está baseado em uma rede de referências.

Os dados desta pesquisa foram descritos e analisados com base em Bardin (1977), que assegura 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. Nesse sentido, utilizou-se o esquema analítico de Fung (2006), denominado *cuco da democracia*, já destacado na base teórica.

Durante esse processo de análise, também se incorporou a este estudo a triangulação de dados, método definido por Martins (2006) e por Prodanov e Freitas (2013), como uma investigação na qual se cotejam informações obtidas em fontes variadas, sendo esse um esforço requerido para se contar com dados de maior poder de persuasão e mais confiáveis.

Descrição e análise dos dados

PPA-P de Palmas-TO para o período de 2014 a 2017 – Etapa Presencial

As informações descritas nesta seção são resultado da pesquisa documental e foram extraídas do relatório chamado Palmas Participa, do PPA-P de 2014-2017 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a) e, também, de relatórios das reuniões temáticas desse PPA produzidos durante esse planejamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013b).

A interação entre o governo municipal e a sociedade civil na construção do PPA 2014-2017 aconteceu por meio de cinco audiências públicas, cada uma delas composta por quatro reuniões temáticas que ocorreram simultaneamente, quais sejam: *desenvolvimento social e direitos humanos* (1); *economia empreendedora e qualidade de vida* (2); *gestão pública e participação social* (3) *desenvolvimento urbano e rural – infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e planejamento urbano e rural* (4). Após o evento de abertura das audiências, formaram-se essas quatro 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).

Assim, 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).

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.

No quadro que segue, expõe-se o resumo da participação nas cinco audiências públicas de elaboração do PPA 2014-2017.

Quadro 01: 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).

Assim, 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, 311 (trezentos e onze) pessoas, compreendendo representantes do governo municipal e membros da sociedade civil. A área de abrangência dessa audiência foi denominada de *região geral*, que compreende todo o município (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a).

Já a segunda audiência aconteceu em 19 de agosto de 2013, na Escola Municipal Antônio Carlos Jobim, na quadra 1.206 Sul. Estiveram presentes neste evento 28 (vinte e oito) pessoas. O território de abrangência dessa plenária foi denominado de *região central*. Entre as plenárias de elaboração do PPA 2014-2017, essa segunda foi a que recebeu menos participantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a). 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).

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, sendo que 23 (vinte e três) delas produziram 72 (setenta e duas) propostas de ações públicas. Por seu turno, a área de alcance dessa plenária foi denominada de *região norte* (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b).

Essa terceira plenária teve aumento em número de participantes na comparação com a segunda, mas 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).

No tocante à quarta audiência pública para a construção participativa 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 Aurenny III. Presenciaram esse evento 163 (cento e sessenta e três) pessoas entre membros do governo municipal e representantes da comunidade. A área de alcance dessa plenária foi denominada de *região sul* (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 plenárias, todavia ocorreu diminuição de 48% (quarenta e oito por cento) na comparação com a primeira. Nessa circunstância, o número de demandas por participante foi de 0,88 (zero vírgula oitenta e oito).

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. A área de abrangência dessa plenária foi denominada de *Taquaruçu e Buritirana* (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 segunda audiência. Já o número de solicitações por participante permaneceu igual ao da quarta audiência.

Embora não tenha sido possível identificar de forma precisa, por meio 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 quantitativo de frequentadores desses eventos, com base na análise minuciosa dos relatórios das reuniões temáticas que contêm o registro dos nomes dos participantes e informações relacionadas a muitos desses nomes, como profissão, endereço e outras (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2013a; 2013b). Também, vale por em evidência que 177 (cento e setenta e sete) representantes da sociedade civil expressaram-se de forma verbal nessas audiências de planejamento realizadas em 2013, propondo ou defendendo ideias de políticas públicas; isso corresponde a 26% (vinte e seis por cento) do total de participantes desses eventos.

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 endereço 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 essa página virtual. De forma que cada pessoa tinha a oportunidade 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). De sorte que, os participantes dessa modalidade do PPA 2014-2017 contribuíram com 130 (cento e trinta) ideias para resolver questões públicas.

Assim, durante as plenárias presenciais e a participação virtual na elaboração do PPA 2014-2017, 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). Portanto, diversas áreas relevantes para o desenvolvimento da comunidade local foram incluídas entre as mais demandadas pela sociedade civil. Posteriormente, as ações públicas oriundas do processo participativo em exame que foram incluídas no PPA 2014-2017 receberam uma identificação por meio da sigla PPA-P (PALMAS-TO, 2014).

PPA-P de Palmas-TO para o período de 2018 a 2021 – Etapa Presencial

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 do setor de planejamento da Prefeitura Municipal de Palmas-TO.

Ademais, com base nos dados dessas atas, constatou-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 de representantes de diversos segmentos da sociedade.

O método de organização dessas audiências baseou-se na divisão por áreas temáticas, com a realização de quatro plenárias nas regiões norte (1), sul (2), Aurenys e Taquaralto (3) e, Taquaruçu e Buritirana (4); 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). Os participantes podiam fazer a escolha do tema de que iriam participar.

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 quantidade de áreas temáticas e de plenárias públicas, que no PPA 2018-2021 foram sete temas discutidos em cada uma das quatro audiências, já no PPA anterior foram quatro eixos temáticos debatidos reiteradamente em cinco plenárias.

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 nesses eventos foi, em grande parte, realizada por meio do voto da maioria dos participantes das respectivas salas temáticas, enquanto, nas plenárias de construção do planejamento plurianual anterior, esse método não foi utilizado.

De fato, não há nenhuma evidência documental 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, nem na revisão do PPA, a não ser o destaque nas atas das audiências de 2017, informando que essas reuniões públicas tinham o objetivo de elaborar o PPA 2018-2021 e a LOA 2018.

O quadro que segue apresenta o resumo do quantitativo da participação no conjunto dessas plenárias do PPA-P em análise.

Quadro 02: 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).

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 sociedade civil e 40 (quarenta) técnicos

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

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.

No tocante à segunda audiência pública de elaboração do PPA 2018-2021, esta aconteceu no dia 12 de agosto de 2017, 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 sociedade civil e 32 (trinta e dois) membros da administração municipal. Nessa audiência, foram expostas 50 (cinquenta) propostas de ações públicas pela sociedade civil e 242 (duzentas e quarenta e duas) pelo governo municipal.

Contudo, observou-se que uma das reuniões temáticas dessa segunda plenária não foi realizada, a que versa sobre o tema *agricultura e aquicultura, desenvolvimento econômico, empreendedorismo e turismo*, porque não houve frequentadores. 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.

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. Por sua vez, o quantitativo de proposições de políticas públicas expostas nessa ocasião foi de 213 (duzentas e treze), compreendendo 24 (vinte e quatro) sugestões oriundas da população civil e 189 (cento e oitenta e nove) 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, aproximadamente, 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. Também se constata que somente 31% (trinta e um por cento) desse grupo de atores propuseram ações para solucionar problemas públicos na ocasião dessa terceira audiência.

Na circunstância dessa terceira plenária, dois dos encontros temáticos 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* (1) e *assistência social, cultura, juventude, esporte e lazer, inclusão social e defesa dos direitos humanos* (2).

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 (duzentas e dez) propostas de ações públicas, decompondo-se em 19 (dezenove) sugestões provenientes da sociedade civil e 191 (cento e noventa e uma) da administração municipal. Essa quarta plenária teve a menor participação da sociedade civil entre todas as audiências públicas presenciais realizadas para a construção do PPA 2018-2021.

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.

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). Também foram coletados dados do endereço eletrônico participa.palmas.to.gov.br, mantido pela

Prefeitura de Palmas-TO, 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).

Colocou-se à disposição da população essa página na Internet, 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; 2017c).

Durante o período em que essa ferramenta virtual ficou acessível para receber dados, foram respondidos 165 (cento e sessenta e cinco) questionários. A quantidade de ações públicas solicitadas pela sociedade civil para o PPA 2018-2021, por meio da Internet, foi de 391 (trezentas e noventa e uma), sendo que muitas delas foram reafirmadas mais de uma vez pelos participantes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017b; 2017c).

No tocante às áreas para as quais a sociedade civil propôs mais ações públicas nas plenárias do PPA 2018-2021, nos modos presencial e virtual, sobressaem áreas estratégicas para o desenvolvimento estrutural do município, como meio ambiente, saúde e infraestrutura. Entretanto, o campo da educação, também fundamental para a prosperidade da cidade, que, no PPA-P 2014-2017, ficou entre os mais demandados, agora figurou entre os que receberam menos solicitações. De fato, as ações públicas surgidas do processo participativo ocorrido em 2017 e que foram inseridas no PPA 2018-2021 continuaram a ser identificadas pela sigla PPA-P, como aconteceu no planejamento plurianual anterior (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS-TO, 2017a; 2017b; PALMAS-TO, 2018a).

Aplicação da entrevista semiestruturada

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 dos planejamentos estudados.

As entrevistas foram realizadas no período de Julho/2019 a Agosto/2019. 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 acordo com a previsão metodológica.

O quadro a seguir esclarece quantos colaboradores dos dois grupos definidos para a pesquisa atuaram em um ou nos dois planejamentos.

Quadro 03: 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.

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 comunidade e os da administração municipal, confirmaram que houve audiências públicas para a construção desse planejamento em análise no ano de 2013 com a participação de membros da sociedade civil, corroborando 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, de sorte que as informações obtidas por meio das entrevistas não contradizem o que foi encontrado nas fontes documentais.

PPA-P 2018-2021: dados das entrevistas versus registros documentais

Sobre o funcionamento dessa institucionalidade participativa praticada em 2017, 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

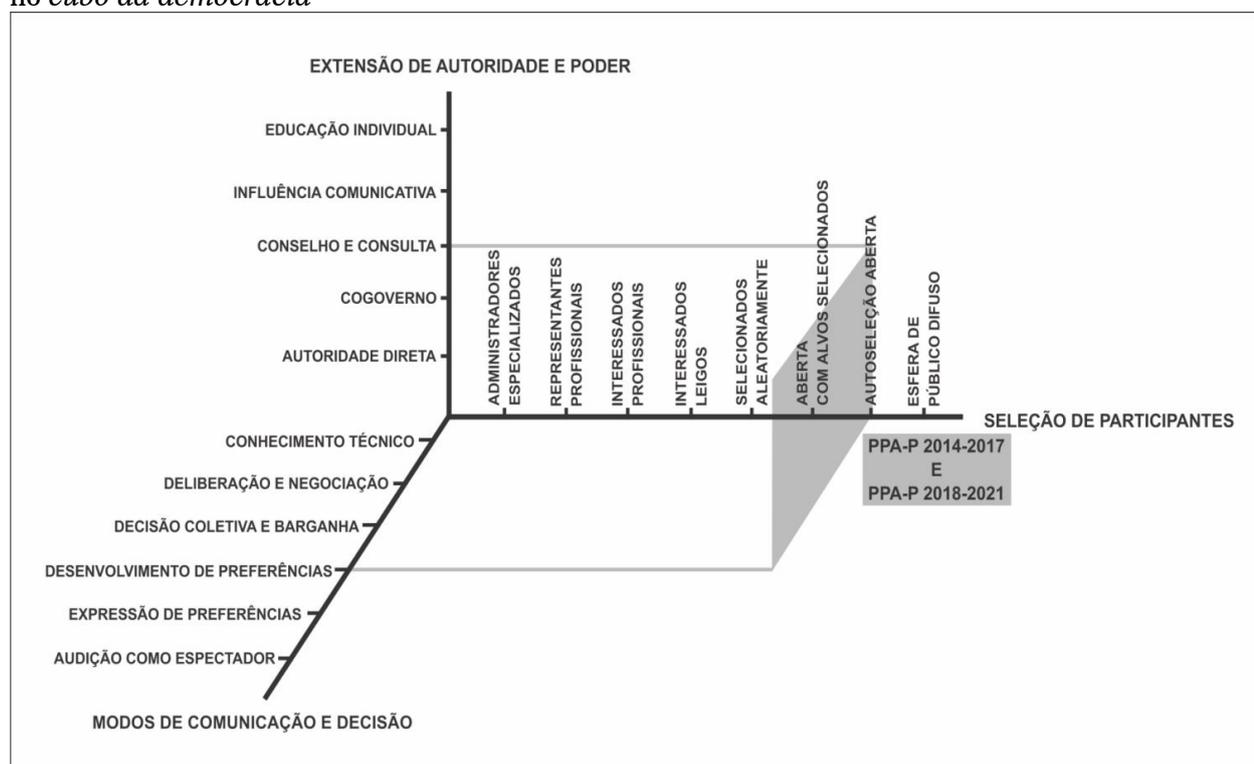
mais estruturado do que aquele feito para o PPA-P 2014-2017, já que a documentação específica de cada reunião do processo participativo do planejamento que iniciou a vigência em 2018 foi transcrita na forma de atas e com muitas informações, enquanto os registros da participação da sociedade civil no PPA anterior foram realizados por meio de relatórios simples, que contêm, em muitos 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.

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 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.

Representação dos PPA-Ps 2014-2017 e 2018-2021 no cubo da democracia

Constatou-se que o desempenho desses dois processos participativos em cada um dos eixos do *cubo da democracia* foi bastante similar, por isso projetou-se esses instrumentos de participação no planejamento em uma mesma figura desse modelo teórico de Fung (2006).

Figura 1: 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 por meio do modelo de Fung, conforme representado na figura 1, 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).

Assim, ancorado nas informações levantadas por esta pesquisa, atenta-se que a governança participativa exercida pelas plenárias, nos modos presencial e virtual, de preparo tanto do PPA 2014-2017 quanto do PPA 2018-2021, atingiram no eixo de *seleção de participantes* o mecanismo *autoseleção aberta*, tal como se pode visualizar na figura 1. Justifica-se esse posicionamento porque,

mesmo que não tenha havido ampla propagação dessas plenárias e o número de frequentadores não tenha sido grande, não houve restrição à participação nem a seleção de um grupo específico de pessoas, o que se aproxima do que defende Fung (2006). 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.

Ainda, no entendimento de Fung (2006), a ampla maioria das pessoas que participam de instituições participativas como plenárias 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 observar na figura 1, 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) do total de frequentadores 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 a classificação expressa na figura 1, 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. 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.

Vale destacar que 116 (cento e dezesseis) políticas públicas, entre as esboçadas ou apoiadas pela sociedade civil, foram incluídas no PPA do Governo Municipal de Palmas-TO com vigência até 2017, e 48 (quarenta e oito), no plano subsequente. Apesar do PPA 2018-2021 ter tido 68 (sessenta e oito) ações PPA-P a menos que o plano anterior, isso não indica que a atuação da sociedade civil nele foi inferior àquela desempenhada no PPA 2014-2017, visto que o planejamento com vigência até 2021 superou o seu antecedente em 11% (onze por cento), quando se comparam os percentuais previstos, nesses planos, de gastos com políticas públicas de origem participativa. Isso reforça a ideia de que essas duas institucionalidades democráticas alcançaram o mesmo posicionamento dentro do cubo da democracia de Fung (2006), conforme o grau de autoridade indicado pela figura 1, ou seja, o mecanismo *conselho e consulta* (PALMAS-TO, 2014; 2018a).

Políticas públicas importantes para o desenvolvimento de Palmas-TO, propostas ou defendidas pela sociedade civil, foram colocadas nos dois planejamentos investigados por este estudo. Entre essas ações contempladas no PPA 2014-2017 destacam-se: construção de postos de saúde; implantação de novas escolas de ensino infantil e fundamental; apoio ao produtor rural com mecanização agrícola; apoio à gestão de resíduos sólidos; manutenção e melhoramento das vias urbanas e captação de eventos geradores de fluxo turístico.

Já dentre as ações surgidas do processo participativo em 2017 e incluídas no PPA 2018-2021, também relevantes para o fortalecimento da cidade, pode-se realçar as seguintes: fomento na produção de pescado; construção de poços artesianos; formação permanente e continuada dos profissionais da educação infantil e fundamental; manutenção de calçadas e ciclovias; construção de unidades habitacionais e a continuação da execução de várias ações PPA-P do planejamento plurianual anterior.

Ainda, no sentido de verificar se a participação da sociedade civil ocorreu em 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, o que corrobora as informações extraídas das fontes documentais. Assim, não se efetivou, nesses dois PPA-Ps investigados, uma segunda etapa que, de acordo com Avritzer (2002), normalmente ocorre em processos participativos e na qual os participantes são representados por um conselho.

Também nessa óptica, embora esteja fora do escopo desta pesquisa, acredita-se serem relevantes as informações fornecidas por 4 (quatro) entrevistados membros da sociedade 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, o que se alinha com o que aponta Bazolli (2012), conforme já mencionado na introdução. Então, embora esse assunto necessite de um estudo mais aprofundado, já há indicação de que houve um processo de mudança acentuada no planejamento público do município a partir de 2013.

Considerações finais

Argumenta-se que o objetivo geral desta pesquisa 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.

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 que podem influenciar o desenvolvimento local.

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 população civil participou diretamente de um exercício democrático de planejamento por meio de plenárias públicas presenciais e virtuais.

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.

Assim, defende-se a ideia de 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. 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.

Portanto, considera-se que o último e decisivo objetivo deste estudo 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. Assim, 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 o nível decisivo do eixo *modos de comunicação e decisão*, em que se concentram os mecanismos *decisão coletiva e barganha* (1), *deliberação e negociação* (2) e *conhecimento técnico* (3).

Quando se refere aos resultados práticos obtidos por meio da participação de membros da sociedade civil da cidade de Palmas-TO na preparação dos dois planos plurianuais compreendidos no intervalo temporal demarcado para este estudo, tendo como parâmetro para tal a concretização da inclusão das ações públicas provenientes dessa interação nos respectivos planos, 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 em que 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.

Por fim, aponta-se que um dos passos iniciais para se aperfeiçoar o funcionamento das institucionalidades democráticas de planejamento público, dinâmicas capazes de ajudar na criação de soluções para o desenvolvimento de uma localidade ou região, pode ser o conhecimento de como elas têm sido praticadas e seus impactos nas decisões sobre políticas públicas. É nesse contexto que este trabalho pode se inserir como uma fonte de contribuição.

Referências

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.

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. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 8ª edição, Florianópolis: ed. UFSC, 2012.

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 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.

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.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

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.

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.

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.

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.

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, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, [S.l.], v. 66, p. 66-75, 2006.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo-SP: Atlas, 2002.

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.

_____. 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.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

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 maio 2019.

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 maio 2019.

PALMAS-TO. Termo de Renúncia. **Diário Oficial do Município de Palmas Tocantins**. n. 1.970, p. 2, Palmas-TO. 2018b.

PRÁ, Jussara Reis. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba-PR, n. 21, p. 191-194, 2003.

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.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SINTOMER, Y. et al. 2013. **Participatory budgeting worldwide** – Updated version. Service Agency Communities, Bonn, 2013.

SOARES, Camila Montevechi. **A ressignificação 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.

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.

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.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, 22, 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.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.