



INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
TOCANTINS
Campus Palmas

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

AYLA DIAS GOMES BATISTA
NADJA MARINA GOMES DA COSTA

**POLÍTICA PARTICIPATIVA E A BUSCA DA ACCOUNTABILITY
NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO**

PALMAS – TO
2017

AYLA DIAS GOMES BATISTA
NADJA MARINA GOMES DA COSTA

**POLÍTICA PARTICIPATIVA E A BUSCA DA *ACCOUNTABILITY* NO MUNICÍPIO
DE PALMAS-TO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Banca Examinadora do CST em Gestão
Pública como exigência à obtenção do grau de
Tecnólogo Superior em Gestão Pública, do
Instituto Federal do Tocantins – Campus
Palmas.

Orientador: Profº Me. Adão Pinto dos Santos

PALMAS – TO
2017

Batista, Ayla Dias Gomes; Costa, Nadja Marina Gomes

Política participativa no município de Palmas e a busca da *Accountability* / Ayla Dias Gomes Batista, Nadja Marina Gomes Costa. – Palmas, 2017. 49f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação Tecnológica em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação do Tocantins, Campus Palmas, 2017.

Orientador(a): Prof. Adão Pinto dos Santos.

1. Administração Pública 2. Participação Popular 3. *Accountability*. Título

AYLA DIAS GOMES BATISTA
NADJA MARINA GOMES DA COSTA

**POLÍTICA PARTICIPATIVA E A BUSCA DA *ACCOUNTABILITY* NO MUNICÍPIO
DE PALMAS-TO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Banca Examinadora do CST em Gestão
Pública como exigência à obtenção do grau de
Tecnólogo Superior em Gestão Pública, do
Instituto Federal do Tocantins – Campus
Palmas.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Me. Adão Pinto dos Santos (Orientador)
IFTO – *Campus* Palmas

Prof. Carla Simone Burdzinski
IFTO – *Campus* Palmas

Prof. Nile William Fernandes Hamdy
IFTO – *Campus* Palmas

*À Deus, aos nossos pais,
professores, amigos e
colaboradores desta jornada. A
todos aqueles que nos
apoiaram, tiveram paciência e
nos incentivaram a atingir o
nosso objetivo.*

AGRADECIMENTO

São nesses momentos de realizações que percebemos o quanto vale a pena sermos perseverantes naquilo que queremos, por isso, dedicamos esse trabalho primeiramente a Deus, autor e consumidor da nossa fé.

Agradecemos aos nossos pais e familiares pelo apoio, por acreditarem e estarem em todos os momentos conosco.

Aos nossos professores e mestres, por todo auxílio e aprendizado, e por nos mostrar que o percurso para o conhecimento embora vasto, é recompensador, o que nos motiva a prosseguir nesse caminho.

Aos nossos amigos de sala de aula, obrigada pelos grupos, pelas alegrias, pelas conquistas juntos, já sentimos saudade!

Ao nosso Mestre Orientador Adão, que não só nos inspirou a sermos melhores todos os dias, como nos mostrou o valor de lutar pelo que se pretende ser. Nunca se cansar e nem esmorecer com as pequenas derrotas, mas avançar e ganhar a batalha. Muito obrigada por ter subido cada degrau conosco. Nunca esqueceremos!

“Peça a Deus que abençoe os seus
planos, e eles darão certo.”
(Provérbios 16:3)

RESUMO

Um dos grandes desafios da gestão pública na atualidade é mostrar à população que o poder público trabalha de forma eficiente, eficaz, e que é capaz de gerar empregos e suprir as necessidades básicas de sua comunidade. Quando tais necessidades não são atendidas, a mesma cobra ao poder público, seus direitos, a alocação correta dos recursos, leis que garantam o cumprimento de pelo menos os princípios básicos da carta magna. O objetivo desse estudo é saber se a sociedade de Palmas – TO participa junto à Prefeitura, como cidadão que exige seus direitos e cumpre seu papel quanto à participação das atividades municipais, para que haja o melhoramento de todos os serviços prestados na Capital. Pretende-se também, identificar os atores dessa participação popular. Para tanto, foi utilizado o método de pesquisa documental, além de visitas a órgãos do paço municipal.

Palavras-chave: Administração Pública. Participação Popular. *Accountability*.

ABSTRACT

Currently one of the greatest challenges of public management is to demonstrate to the population that the public power works efficiently and effectively and is able to provide jobs and meet the basic needs of the community. When such needs are not met, the same charges the public power of its rights, the correct allocation of resources, laws that ensure compliance with at least the basic principles of the Carta Magna. The objective of this study is to discover if the society of Palmas –To., participates jointly with the city hall, as citizens that demand their rights and carry out their roles regarding the participation in municipal activities, so that there is improvement in the services rendered by the capital. It is also the intention of the study to identify the actors of this popular participation. Therefore, a documentary research has been used, along with visits to the municipal organs.

Keywords: Administration Public. Popular Participation. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas ordenadas do ciclo de políticas públicas	31
Figura 2 – Eixos Estruturantes – PPA Participativo	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Procedimento para análise documental.....	37
Quadro 2 – Quadro Demonstrativo dos locais das Audiências.....	42
Quadro 3 – Quadro Demonstrativo do Quantitativo de Participantes.....	43

LISTA DE SIGLAS

PPA – Plano Plurianual

CF – Constituição Federal

EUA – Estados Unidos da América

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 JUSTIFICATIVA	16
3 OBJETIVOS	17
3.1 Objetivo Geral	17
3.2 Objetivos Específicos	17
4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
4.1 Cidadania e Democracia	18
4.1.1 Democracia direta.....	20
4.1.2 Democracia representativa	21
4.1.3 Democracia participativa.....	22
4.2 Política e Participação Popular	23
4.3 A Accountability	25
4.4 O Surgimento de uma Política Pública	29
4.5 Ciclo das Políticas Públicas	30
4.5.1 Agenda política.....	31
4.5.2 Formulação das alternativas.....	32
5. PLANO PLURIANUAL - PPA	32
6. METODOLOGIA	35
6.1 Tipos de Pesquisa	35
6.2 Área de Realização	36
6.3 Instrumentos de Pesquisa	36
6.4 Procedimentos para coleta de dados	36
6.5 Procedimentos para análise de dados.....	36
6.6 Contextualizações da Elaboração do PPA	37
7. RESULTADOS E DISCUSSÃO.	38
7.1 Mecanismos utilizados pelo município para ampliar a participação popular	41
7.2 Atores que tiveram maior número de participação da construção do PPA.....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47
ANEXOS	50

1 INTRODUÇÃO

A participação popular vem crescendo ao longo do tempo. O ser social entende seus direitos, busca melhorias para a comunidade em que vive e para si. Uma sociedade organizada e estruturada se organiza para defender seus direitos e crer que a participação política é um direito de todos.

Entende também, que seus direitos e deveres são assegurados pela Constituição, em seu artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Partindo dessa afirmativa, a sociedade é esclarecida, tem conhecimento de que seus direitos e deveres são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, devendo ser cumpridos nos termos da Constituição, porém sem serem privados ou obrigados a fazer algo que não esteja em virtude de lei. Do exposto, a sociedade é livre, porém deve cumprir suas obrigações e o papel de cidadão.

Para que uma sociedade seja participativa, não se pode considerar que isso dependa somente da própria comunidade, por isso existem as políticas públicas, que são um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, diretamente ou não, que visam assegurar o direito à cidadania. Tais políticas tentam aproximar Estado e Povo, em prol do bem comum. O artigo 6º da Constituição, fala sobre algumas das obrigações pertinentes ao Estado:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Quando se fala em políticas públicas e sociedade participativa tem que se ter em mente que para essa união dar certo, duas bases precisam estar alicerçadas, o ente público e a sociedade.

Neste sentido, a proposta deste trabalho é fazer com que a sociedade,

entenda que as demandas de sua região podem vir, sobretudo, dos cidadãos. E, este trabalho terá uma grande relevância, principalmente para os gestores públicos, devido seu contexto tratar de informações relevantes ao pensar novas políticas públicas e, ainda promover a conscientização da participação pública e do controle social.

Souza (2006, p. 24), citando Peters (1986), afirma que a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos num envolvimento político e institucional dos governos e da própria sociedade.

Para que isso dê certo é necessário que políticos e sociedade interajam em benefício do todo partindo da perspectiva que o envolvimento deverá ocorrer desde a formulação de alternativas até a sujeição do projeto à sociedade.

A partir dessa perspectiva, este trabalho tem como proposta mostrar como o *Accountability* pode fazer o controle das ações públicas, isto é, da sujeição do Poder Público às instituições e sociedade, de suas ações à frente da gestão pública, fazendo com que, todo aquele que pratica uma ação pública deve prestar contas à sociedade.

Neste sentido, o *Accountability* é uma crescente demanda da sociedade, e pode ser praticado através de dois tipos: o vertical que é o controle do estado pelo cidadão, através do mecanismo eleitoral e também das reivindicações sociais, liberdade de opinião, livre acesso às informações e o horizontal é o controle entre os próprios órgãos governamentais.

Campos (1990, p. 3) vê o *Accountability*, como a responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização, perante a outra. Ainda segundo Campos (1990), o grau de *Accountability*, cresce à medida que valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, também avançam.

Desta forma, a transparência dos atos públicos é fundamental e basilar para a democracia representativa e fonte de informação para a sociedade. Ainda segundo Campos (1990, p. 6), à medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, passa do papel de consumidor dos serviços públicos e objeto de decisões políticas, para um papel ativo, de sujeito que guarda seus direitos e corre em busca de melhorias para si mesmo e para a sociedade num todo.

A presente pesquisa busca analisar qual o conhecimento dos moradores de

Palmas em relação às políticas participativas e à *Accountability*, com ênfase nos documentos referentes às reuniões, sobre o PPA Participativo no município de Palmas.

2 JUSTIFICATIVA

Para se conseguir eficiência no desenvolvimento público, precisa-se de uma sociedade participativa e autônoma. Diante do exposto, a questão norteadora do estudo tem como pressuposto analisar a mais nova capital do País quanto à participação da sociedade em relação ao Plano Plurianual – PPA.

O PPA é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos, segundo o artigo 165 da Constituição Federal, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República.

Diante de tantas denúncias de corrupção no serviço público, seja municipal, estadual ou federal, nota-se que o atendimento às necessidades básicas da população como educação, saúde, segurança, infraestrutura e outros, tem sido inviabilizado. Neste cenário, a sociedade começa a se perguntar sobre como e onde estão sendo investidos os recursos pagos pelos impostos, e sobre seu papel diante disso.

Pensando nesta situação, e como futuras gestoras públicas, a proposta deste estudo é justificada pela necessidade que se tem de acompanhar de perto o que os gestores estão prontificados a fazer e como os recursos estão sendo utilizados nesse lapso temporal.

Segundo Esther (ulvieira 2009) (2007 apud VIEIRA, 2009, p.190) em seu artigo sobre o controle e transparência na gestão pública, a melhor participação da população, não é somente aquela que se manifesta em todas as partes, porém, a que se mantém alerta, a que se manifesta quando é necessário impedir os desvios daqueles que têm a responsabilidade de governar ou de assumir demandas justas, que não são atendidas com a devida profundidade.

Para isso, o Desenvolvimento de uma cultura política e da consciência popular são os primeiros passos para uma democracia verdadeiramente participativa e para a *Accountability* do serviço público.

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Analisar a participação da sociedade na elaboração do Plano Plurianual 2014-2017(PPA) da gestão municipal de Palmas – TO.

3.2 Objetivos Específicos

- Mencionar quais mecanismos que foram utilizados pelo município para ampliar a participação popular;
- Identificar quais foram os atores que tiveram o maior número de participação da construção do PPA.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

4.1 Cidadania e Democracia

Para entender política pública será necessário buscar conhecer os conceitos de cidadania e democracia. Por cidadania pode-se dizer que é o vínculo do indivíduo a uma comunidade política. Esse vínculo outorga a ele, uma série de Direitos e Obrigações. Segundo Bonavides (2000, p.93)

Cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo. O status de cidadania, segundo Chiarelli, implica numa situação jurídica subjetiva, consistente num complexo de direitos e deveres de caráter público.

Está relacionado também, com a dimensão histórica a que pertence, a cada regionalidade a que o cidadão se encontra inserido e que aos poucos vai se apropriando dos valores locais e formando a própria cidadania com o tempo.

De acordo com Tolfo (2013, p.38) citando Laffer (199), o conceito de cidadania seria:

É o direito de ter direitos, pois a igualdade em dignidade dos seres humanos não é um dado. É um construído de convivência coletiva que requer o acesso a um espaço público comum. [...] é esse acesso ao espaço público [...] que permite a construção de um mundo através do processo de inserção dos direitos humanos.

Para que o indivíduo seja, de fato, um cidadão é necessário que tenha direitos e deveres a serem cumpridos, que faça parte de uma sociedade e que respeite as normas que ela impõe a cada pessoa.

Tolfo (2013, p.39) citando Covre (1995, p. 9) relata os direitos e deveres de ser cidadão:

[...] ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano. Tal situação está descrita na Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, que tem suas primeiras matizes marcantes nas cartas de Direito dos Estados Unidos (1776) e na Revolução Francesa (1798). Sua proposta mais funda de cidadania é a de que todos os homens são iguais ainda que perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor. E ainda: a todos cabem o domínio sobre seu corpo e sua vida, o acesso a um salário condizente para promover a própria vida, o direito à educação, à saúde, à habilitação, ao lazer. E mais: é direito de todos poder expressar-se

livremente, militar em partidos políticos e sindicatos, fomentar movimentos sociais, lutar por seus valores. Enfim, o direito de ter uma vida digna de ser homem.

Ainda segundo Tolfo (2013, p.39) e Covre (1995, p. 9), claramente percebe-se que a cidadania está relacionada ao reconhecimento dos direitos e deveres do cidadão, na medida em que tais direitos o tornam um ser emancipado e livre para suas escolhas. É fundamental que os indivíduos se apropriem do conceito de cidadania para que se ampliem cada vez mais os espaços públicos e políticos a fim de promoverem novos sujeitos aptos a perpetuar cada vez mais a democracia no Brasil.

Já com relação à democracia, Garcia e Bonissoni (2015, p.491) citando Bobbio: “A democracia primariamente é um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada à participação mais ampla possível dos interessados”.

Sell (2006, p. 79) diz que uma das características fundamentais da modernidade é a legitimidade da democracia, como forma de organização política da sociedade.

Desde os tempos mais remotos busca-se um conceito acerca da democracia, sem muito sucesso, por se tratar de um conceito relativo que muda de tempo em tempo, de região para região.

A esse respeito, Oliveira (2016, p.1) citando Silva (2003):

Democracia é um conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela representa um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato, mas um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.

No Parágrafo único do artigo 1º, da Constituição Federal de 1988 diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente”. Esse parágrafo leva-nos ao sentimento de soberania popular, mas na prática, sabe-se que nem sempre o povo tem acesso a todos os níveis e modos de poder.

No entanto, na democracia liberal, o povo era considerado um ente ideal abstrato, exercia sua vontade por força da razão manifestada por meio de seus representantes legais. Deste modo, percebe-se que a democracia pode ser compreendida tanto na forma política, abrangente ou até mesmo chegando a ser uma forma de vida, uma ideologia.

Segundo Oliveira (2008, p.1) citando Silva (2003):

Podemos, assim, admitir que a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes.

Embora a cidadania tenha diversos significados ela está sempre relacionada com o compromisso dos Estados com os regimes políticos, independente da forma em que são constituídos. Vale ressaltar que a democracia deve sempre ser compreendida enquanto sistema político autêntico e permanente, e vive em busca de melhoria, avançando para se tornar cada vez melhor, de acordo com Oliveira (2008, p.1).

Segundo Sell (2006, p. 79) Na história do Ocidente, o governo popular assumiu três modelos, que são: democracia direta, democracia representativa e democracia participativa.

4.1.1 A democracia direta

É uma forma de organização social, na qual o cidadão participa ativamente da tomada de decisão. A democracia direta teve início na antiguidade, onde as pessoas eram instigadas a tomar decisões coletivamente. A Grécia foi o berço da Democracia Direta, especialmente em Atenas, onde o povo se reunia para exercer seu direito de poder político, diante das necessidades do Todo. Era denominada, também, como democracia antiga ou democracia grega.

As decisões majoritárias ocorriam na Assembleia de Atenas tais como: início das guerras para conquista de territórios, ostracismos, aumento de impostos e demais demandas. Aos cidadãos cabiam apenas dar anuências às decisões tomadas, seu poder era limitado e prevaleciam sempre as demandas coletivas.

Naquela época, não havia Constituição ou qualquer outro documento legal a fim de garantir os direitos individuais dos cidadãos.

Segundo Oliveira (2008), existe diversas críticas dos pensadores a respeito da democracia direta principalmente com relação à participação dos indivíduos da época, onde somente privilegiados tinham o direito de discursar nas praças e reivindicar direitos. Minorias como pessoas pobres, escravos e estrangeiros não atuavam diretamente na política grega ou romana.

Bonavides (2000, p.346) explica o que considera democracia:

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembleia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.

Embora se tenha a questão das minorias, ainda assim, era uma forma do povo tentar controlar ou mesmo participar das decisões políticas.

4.1.2 Democracia representativa

Quando se fala nesse tipo de democracia, pode vir à nossa mente o direito que o cidadão tem na escolha de seus representantes, que deverão compor um conjunto de instituições políticas encarregadas de gerir a coisa pública, estabelecer leis e/ou executá-las, representantes que devem visar os interesses daqueles que os elegem: a população.

A democracia representativa teve como maior objetivo assegurar os direitos dos cidadãos, principalmente no quesito liberdade. De acordo com a doutrina liberal, existe limitação do poder do Estado, em sua gestão, no uso de seus instrumentos, etc.

No entanto, houve críticas a essa forma de democracia. Oliveira (2008, p.1) citando Rosseau (Do Contrato Social, p. 108) afirma que houve argumentos que essa teoria denominada também de soberania popular poderia não ser uma boa opção para os cidadãos.

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes,

já que não passam de comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada.

Embora tenha havido críticas, o modelo representativo e estado liberal ainda perdurou por algum tempo e foi parte do modelo que viria posteriormente denominado de democracia moderna. A Democracia representativa significa que as decisões coletivas, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade.

Sendo assim, apesar do povo não exercer o poder de governar diretamente e sim através de representantes, ele tem o dever de acompanhar o que cada representante dos seus direitos e deveres estão a fazer. Culturalmente, percebemos que o cidadão, pouco se envolve na política e muitos podem nem saber sobre a ideologia do partido que votam, por exemplo. Mudar essa cultura exige tempo e esforço de toda a sociedade.

4.1.3 Democracia participativa

Por democracia participativa, entende-se que é o exercício do poder direto do povo, em que há a participação da sociedade, na tomada de decisões políticas. Nesta modalidade de democracia, que teve origem por meio das revoluções liberais, ainda no século XVIII, tendo como marco referencial a Revolução Francesa, teve como pressuposto principal representar os eleitores devido à rejeição ao mandato imperativo.

De acordo com Oliveira (2008, p.1) um dos maiores defensores dessa modalidade ou tipo de democracia foi Montesquieu, quando escreveu:

O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar, parte de sua autoridade. Somente pode decidir-se por coisas que não pode ignorar, e por fatos que se apresentam aos seus sentidos. Sabem muito bem quando um determinado homem esteve muitas vezes na guerra, nela logrando tais e tais bons resultados; é, portanto, suficientemente capaz de eleger um general. Sabe quando um juiz é assíduo, que muitos homens saem satisfeitos do tribunal com a sua atuação, e que jamais se deixou corromper – e isso é o bastante para que ele seja eleito. Se ficou impressionado com a magnificência ou com as riquezas de um cidadão, isso é suficiente para que ele possa escolher um edil.

Pode-se dizer que a democracia representativa teve um relevante papel na

história porque foram pilares para o surgimento da democracia representativa. Segundo Sell (2006, p. 93), pode se entender a democracia participativa, como um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade, estimular a participação direta dos cidadãos na vida política, através de canais de discussão e decisão. Para que essa política sobreviva e se torne eficaz é necessário que sejam criados mecanismos de participação pelos governos, para que a sociedade participe ativamente dessa forma de democracia.

E é sobre essa participação popular tão importante e que foi motivo de várias reformas de pensamento ao longo do tempo, que esse trabalho se norteia. Fazer com que a sociedade entenda o quão importante é participar e entender um pouco mais da política.

4.2 Política e Participação Popular

Não se pode falar de política sem falar de participação popular, pois a participação da sociedade ainda é um valioso instrumento que traz ao cidadão um sentido maior de responsabilidade, de integração, de atuar nas decisões.

Segundo Avelar & Cintra (2007, p. 261): “O ideal democrático supõe o envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades da vida política” isto porque, um dos objetivos princípios da democracia é a participação da sociedade, que tem no voto a sua plena forma de demonstração política.

O Estado de soberania popular oferecia ao cidadão, independente de sua posição na sociedade civil, o poder de reivindicar seus direitos, superando desigualdades. O sufrágio universal se tornou uma forma de o eleitor manifestar sua vontade política por meio do voto.

Independente do tamanho da localidade, cidade ou região, sempre será necessário haver pessoas que tomem as decisões. Essas pessoas também podem ser chamadas de lideranças, pois são elas que resolvem as demandas de determinada comunidade, elas que detém o poder de decisão e o exerce a fim de resolver os problemas coletivos da melhor forma.

A partir da democracia, a política ganhou novo relevo, quando surgiram os partidos políticos, as eleições e o voto direto. Assim os cidadãos tiveram a oportunidade de escolherem seus próprios candidatos. Aquele candidato/partido que obtiver maior número de votos tem o direito de representar determinada comunidade

por determinado período. Os projetos dos políticos são levados à votação pelos mais diversos partidos, da situação e oposição.

Com relação à participação popular Gavronski (2016, p.1) afirma que: "[...] é a soberania do povo em ação, sua expressão concreta; é o efetivo exercício do poder político pelo seu titular. Indispensável à democracia contemporânea".

Para que as demandas da coletividade tenham sucesso é necessário haver fatores que motivem a participação, como a união, o compromisso e a transformação social, conforme afirma Faleiros (2001, p. 71):

A palavra participação permeia todos os meandros da vida da sociedade civil, dos aparelhos do Estado, da vida cotidiana. A participação de um contingente determinado de população é vista de um ponto de vista de inclusão/exclusão, [...] participação refere-se à mobilização de esforços individuais pela eliminação da acomodação. A participação torna-se ativa pela mudança de atitudes e comportamentos individuais e coletivos, pela presença de indivíduos e grupos em programas e atividades.

Sabe-se que a vida em sociedade, em especial em comunidades menos assistidas é permeada pela resistência, pelas dificuldades sócio-econômicas em que vivem. Essas dificuldades devem motivar os indivíduos a ter maior persistência na participação e na busca de seus objetivos individuais e coletivos.

A esse respeito, Yazbek (2003, p.122) defende:

Em teimosa persistência, constroem e organizam seu cotidiano e se inserem na vida social mais ampla, partilhando do processo urbano e participando de um contexto social unificado pela expansão capitalista. É nesse contexto que se constroem suas vias e a de seus familiares, não individualmente, mas em redes de sociabilidade que se constituem nos limites de sua inserção no processo social.

Pode-se perceber a relevância da participação, pois ela possibilita a influência nos indivíduos a lutar pelas demandas de uma comunidade, além de integrá-los nos diversos grupos da sociedade que discutem temas em comum. Com a participação social as demandas ganham força, vida. Especialmente, classes minoritárias têm o direito de participar de decisões sociais vitais para sua localidade. É um poderoso instrumento cedido e colocado à disposição do cidadão pelo Estado Democrático.

Política participativa é o mesmo de democracia participativa, ou seja, ambos estão relacionados ao exercício de poder da população com relação às decisões políticas. Na política democrática há a presença não só dos políticos nas decisões, mas de diversos segmentos sociais, organizacionais, não-organizacionais,

associações que se interagem para obter o que desejam de melhor para determinada região.

O que ocorre é que nem sempre todos participam, seja pela falta de interesse nas decisões políticas, pela falta de tempo e outros tantos motivos que levam a um desinteresse pelas demandas sociais.

A democracia participativa busca integrar os indivíduos ao processo de tomada de decisão, promovendo sua participação nas demandas, problemas e soluções que o permeiam.

Para Oliveira (2008, p.1) citando Silva, com relação à democracia participativa “[...] a democracia não teme, antes requer a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental”.

Mesmo que a democracia participativa traga a proposta de trazer uma maior participação da população nas demandas coletivas e políticas, ela não é totalmente libertadora e nem tem o poder de resolver toda a problemática do regime democrático. Traduz-se em um dos instrumentos que poderá ser utilizado para que se evolua cada vez mais a vontade popular.

4.3 A Accountability

Accountability é uma expressão inglesa que tem se incorporado na teoria política mais recente, acompanhando o princípio do ordenamento político democrático, e tem como principal fundamento o princípio da transparência.

Essa transparência na política vem no sentido de contribuir para melhorar as ações do Estado para que se tornem mais transparentes, claras e objetivas, ou seja, mais corretas e efetivas diante da sociedade.

Segundo Filgueiras (2011, p.2):

Entendemos por política da transparência o modo como ela articula uma concepção conceitual da *Accountability* com uma perspectiva prática balizada em desenhos institucionais por meio do discurso político. Dessa forma, para as crescentes delinquências do homem público, torna-se necessária uma política da transparência, que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, de maneira a estar presente no discurso político como uma verdade irrefutável.

Ainda segundo Filgueiras (2011, p.3):

A *Accountability* é um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, à medida que pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado, no sentido de ser uma forma de responsabilização da ação do Estado na sociedade. O pressuposto é que uma ordem política democrática consolida-se e legitima-se à medida da responsabilização dos agentes políticos diante do público, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos.

Ou seja, a *Accountability* atua no sentido de legitimar as decisões, leis e políticas previstas no Estado Democrático, que requerem a prestação de contas por parte dos agentes públicos, essencial para que os atos públicos sejam de fato transparentes.

Para Filgueiras (2011, p.3) citando Ferejohn (1999) “A questão da *Accountability* é a questão do exercício da autoridade, de acordo com bases legítimas de ação do Estado na sociedade”.

Assim sendo, cabe às instituições e órgãos políticos, instituírem mecanismos e formas de prestação de contas à população, para que esta fique ciente de todos os atos praticados pelo Estado, a lisura das contas públicas, já que as mesmas também pertencem ao povo e devem ser controladas a rigor.

Assim, a *Accountability* tem o poder de distinguir público e privado, oferecendo diversas formas de gestão voltadas à participação da sociedade, em especial, nas políticas públicas.

De acordo com Filgueiras (2011, p.3) citando Przeworski; Cheibub (1999):

O debate da teoria democrática contemporânea tem concentrado no conceito de *accountability* uma atenção privilegiada, com o condão de refletir a respeito da consolidação da democracia como forma de governo, em sentido normativo.

Como uma das ferramentas da *Accountability* é a prestação de contas dos agentes públicos à sociedade, fortalecendo ainda mais a ideia de responsabilidade no setor público Filgueiras (2011, p.3) citando Przeworski (2001, p.39) relata:

O suposto é que o conceito de *Accountability* deve permear as concepções de reforma do Estado, sendo este o horizonte normativo para a consolidação da ordem democrática. O objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer.

A *Accountability* é uma espécie de norma com o objetivo maior de reformar o

Estado e os maus vícios em que as democracias adquiriram ao longo dos tempos e que foram contaminadas por práticas indevidas dos agentes públicos/políticos, conforme ressalta Filgueiras (2011, p.5) citando Dowdle (2006) e Ferejohn (1999):

Nesse contexto, a *Accountability* é um conceito normativamente informado. O conceito de *Accountability*, portanto, entrou para o léxico da teoria democrática contemporânea tendo como pano de fundo um conjunto de pesquisas empíricas realizadas na área de economia e gestão do setor público, de acordo com o compromisso em torno das reformas institucionais. Ele é um conceito normativamente informado, mas ganhou conformação substancial na teoria política a partir de uma abordagem fortemente empírica, fazendo com que se torne um forte apelo moral com base na ideia de controle dos cidadãos sobre o governo e do governo sobre si mesmo. A base do conceito de *Accountability* está na ideia de ampliação da eficiência econômica tendo por consequência uma despolitização da ideia de responsabilidade e uma visão comum do Estado como espaço dos vícios.

De fato, a *Accountability* gerou uma espécie de teoria política hegemônica, pois, toda a sua base está voltada para a informação transparente. O maior problema encontrado na *Accountability* é com relação a delegação, conforme esclarece Filgueiras (2011, p.5):

[...] uma vez que as democracias representativas espelham uma relação de autoridade entre aquele que delega e aquele que é delegado. O principal delega o agente um poder para realizar algo em seu interesse, cabendo ao agente atuar em seu nome dos interesses do principal. A relação principal-agente deve respeitar a compatibilidade de incentivos, já que o agente apenas agirá no interesse do principal se puder perseguir, também, seus próprios interesses.

Observa-se então que a compatibilidade de incentivos é criada a partir da necessidade da relação de interesses entre o agente e o principal. A principal dificuldade nessa relação é que há uma certa dependência entre ambos, quanto à atuação, em que o agente age por incumbência de interesses do principal, porém, sente necessidades de agir também em prol dos seus próprios interesses. Em relação a essa questão debatida é importante o *Accountability*, principalmente quando há conflitos de interesses, para que as decisões sejam tomadas de forma correta, sem que haja prejuízos não somente para a delegação, mas principalmente para a atividade-fim.

O fator informação é de fundamental importância na relação entre o principal-agente e o que demanda na visão do *Accountability*, pois, abre as portas para a cidadania em todos os seus aspectos.

Para Filgueiras (2011, p.5) citando Dowdle (2006):

O problema da *Accountability*, portanto, está relacionada com o problema do conhecimento social, compondo, em última instância, um questionamento fundamental para se pensar a liberdade política em sentido estrito. Pelo fato de aliar uma perspectiva normativamente informada pela necessidade de reformas institucionais com o pano de fundo de amplas pesquisas empíricas, o conceito de *Accountability* assumiu o lugar de um consenso organizador da democracia. Enquanto ideia normativamente informada, o conceito de *Accountability* surgiu em meio às propostas de reformas liberais das décadas de 1980 e 1990. Por essa concepção, o conceito de *Accountability* surgiu para aprimorar as reformas de Estado, sendo compreendido, sobretudo, como prestação de contas.

De qualquer forma a *Accountability* não deixa de ser uma norma, um conceito do qual o Estado deve fazer uso para que se tenha lisura os seus atos e para que a sociedade tenha acesso a seus procedimentos de forma clara e objetiva.

Para que o conceito da *Accountability* tenha de fato o efeito esperado, que é a total transparência, deve trazer consigo sempre que a democracia deve estar fortalecida sob qualquer hipótese, já que se traduz em norma e que a operação seja ampliada em todas as instituições públicas, políticas e no cotidiano das pessoas.

Neste sentido, pode-se perceber que a *Accountability* veio de fato agir no sentido de reduzir os índices ou diferenças entre o principal e os agentes, integrando-os a fim de que os segredos do Estado possam ser desmistificados por meio da transparência. Só dessa forma que o conceito de *Accountability* poderá de fato ser aperfeiçoado e utilizado em prol da transparência total.

Cabe, então, à *Accountability* diminuir as diferenças de informações entre cidadãos e poder público, onde estão investidos os agentes públicos, e que com isto sejam diminuídas as falhas de gestão muito comuns nos governos. Outro fato relevante da *Accountability* é sem dúvida possibilitar maior controle sobre as falcatruas cometidas pelo poder público em suas gestões. Segundo Filgueiras (2011, p.6) citando Stiglitz (1999) “Com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública”.

A transparência no setor público vem se tornando fundamental na medida em que se tornou um valor na gestão pública em tempos atuais, pois, quanto mais lisura um governo tiver maior amplitude de informações repassar à sociedade, maior será o respeito obtido por suas ações e feitos.

A transparência dessa forma, também se relaciona a outras áreas como a economia da informação, já que o cidadão é visto como investidor dos bens

públicos.

Existem outras objeções tratadas por autores como Philp (2009), que acredita que a relação existente entre principal e agente é bilateral, pois o agente sempre serve aos interesses do povo. E destaca o exemplo dos professores, que *a priori* devem ser responsáveis pela educação das crianças, mas que muitas vezes precisam agir como pais para poderem educar.

Já inúmeros pais, que têm o dever ético e moral de educarem os filhos, acreditam que a escola deve exercer tal responsabilidade, que além de não ser verdade pode não ser condizente já que nem todo professor pensa igual a um pai.

Outro ponto a ser destacado por Philp em sua análise acerca da teoria da agência e da *Accountability* é que esta requer o acerto de diversas questões para que seja de fato efetivada. Assim, Filgueiras (2011, p.6) citando Philp (2009, p.30-31) ressalta:

O conceito de *Accountability* nessa chave, demanda de uma concentração elevada no poder de sanção do principal, sendo que a *Accountability* não se resume à sanção do povo. Finalmente, em terceiro lugar, Philp destaca que o tratamento empírico do conceito de *Accountability* a partir de modelagens econômicas, carece de compreensão de processos normativos desencadeados na sociedade civil, faltando a ele uma perspectiva de justificação e definição de parâmetros de legitimidade para as agências que têm a delegação de poder.

No que diz respeito ao problema da informação a crítica se fundamenta a norma da *Accountability* da teoria da agência, pois, ela deve fortalecer a democracia na dimensão política e não somente no processo eleitoral, responsabilizando tão somente as instituições políticas. É necessário ser mais abrangente, e englobar todos os segmentos e esferas do governo.

4.4 O Surgimento de uma Política Pública

Ter conhecimento do surgimento de uma política pública ou de qualquer outra área do conhecimento é relevante para melhor compreender suas repercussões, sua trajetória e suas expectativas.

De acordo com Souza (2006, p. 21), a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se

concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Enquanto área do governo, precisamente, segundo Souza (2006, p. 22), a origem da política pública e sua inserção como instrumento de decisões do governo é produto da Guerra Fria e do incremento da tecnocracia, como meio de encarar suas implicações:

Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos thinktanks. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

Assim, a partir de concepções de profissionais de diversas áreas quanto ao surgimento de políticas públicas, a Guerra Fria foi precursora dessa nova esfera no âmbito de governo.

4.5 Ciclo das Políticas Públicas

A política pública é uma resposta do Estado às necessidades do coletivo, e por meio de ações e programas, objetivam o bem comum. Essas necessidades podem ser regionalizadas, como por exemplo, uma tragédia que afeta uma quantidade de pessoas, região, cidade ou até mesmo, algo que afeta o país inteiro. Essas políticas possuem um ciclo, e esse mesmo ciclo, precisa levar em consideração a real estrutura do país na atualidade. Basicamente são sete fases, que ao mesmo tempo podem ser apresentadas desordenadas ou sua sequência se altera. Mas para a maioria dos pesquisadores, elas seguem a seguinte ordem:

Identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

De acordo com Rodrigues (2011, p. 50) o ciclo das políticas públicas e suas fases são sistematizados (Figura 1) conforme modelo abaixo:

Figura 1: Etapas ordenadas do ciclo de políticas pública



Fonte: Rodrigues (2011, p. 50)

4.5.1 Agenda política

A agenda política organiza as prioridades para o trabalho do gestor. Ela se torna um conjunto de problemas ou temas que são colocados como relevantes. Depois que tais problemas são identificados, eles entram na agenda, com sua ordem de importância e prioridade.

De acordo com Secchi (2012, p. 34), a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante.

Existe ainda, uma agenda chamada de: Agenda de mídia, que são aqueles assuntos que causam comoção num grande número de pessoas. Esses assuntos ganham certo ápice e depois vão sumindo com o tempo, entram e saem da agenda de forma mais rápida.

Secchi (2012, p. 34) citando Cobb e Elder (1983, p. 36) existem três

condições para que o problema entre na agenda:

- I - Atenção: Diferentes atores (cidadão, grupos de interesse, mídia) devem entender a situação como merecedora de intervenção.
- II - Resolubilidade: As possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis.
- III - Competência: O problema deve tocar responsabilidades públicas.

4.5.2 Formulação das alternativas

Após o problema ter sido colocado na agenda, começa-se o trabalho de analisar as formas que o problema será solucionado. De acordo com Schattschneider (1960, p. 68) “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição das alternativas é a escolha dos conflitos e a escolha dos conflitos, aloca poder”. Quanto mais concretos forem os objetivos, mais rápida será a resposta à sociedade.

5. PLANO PLURIANUAL - PPA

O Plano Plurianual (PPA) de um município é um instrumento de planejamento estratégico de suas ações em médio prazo que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, contemplando um período de quatro anos. Com esse documento, o governo estabelece suas prioridades para investir melhor os recursos públicos.

Segundo Garcia (2011, p. 431), a situação socioeconômica do Brasil o coloca em necessidade de formular planejamento estratégico nível avançado:

O Brasil posiciona-se nos cenários econômico e político internacionais com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro próximo. O estágio socioeconômico recém-alcançado coloca o país em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo – ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental.

De acordo com Garcia (2011, p. 435), o PPA surgiu em contexto no qual o

planejamento governamental estava em desdouro, além das dificuldades de muitos parlamentares no planejamento e execução de orçamentos em ambiente de complexidade crescente, se inclinando para orientação mais fiscalista no que se tratava da elaboração das propostas para o que viria a ser o Título VI da CF/88. Segundo o autor, tais acontecimentos ajudam a compreender a natureza do PPA, onde a peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma programação plurianual das despesas, supõe plano de governo, cuja apresentação não está prevista. As despesas mencionadas pelo Artigo 165 seriam aquelas que realizariam os objetivos do plano de governo, principalmente os que exigem investimentos.

Quanto à legislação, o art.165 dispõe sobre o conteúdo do PPA (§1º). Cabe à lei complementar pelo §9º deste mesmo artigo, dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA. O art. 167 (§1º) veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem que tenha sido incluído no PPA ou previsto em lei específica.

O PPA tem como objetivos principais:

- Definir com clareza as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- Organizar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo;
- Possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do Plano;
- Facilitar o gerenciamento da administração, através de definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação do desempenho dos programas;
- Estimular parcerias com entidades públicas e privadas na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

De acordo com Vainer, Albuquerque e Garson, (2001, p. 16), o PPA compõe-

se de base estratégica e programas. A base estratégica compreende a avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal, com o objetivo de subsidiar a definição das ações estratégicas de governo e programas compreendem as ações cuja realização propiciará o alcance dos objetivos do governo, atendendo às demandas apresentadas pela população. Segundo os autores, os programas dividem-se em finalísticos – resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à população – e de apoio administrativo – englobam ações de natureza tipicamente administrativa, que colaboram para o alcance dos objetivos dos programas finalísticos.

Ainda conforme Vainer, Albuquerque e Garson (2001, p. 17), compõem etapas de um processo de planejamento plurianual a elaboração, aprovação, implantação e avaliação. Quanto ao roteiro de elaboração do Plano Plurianual, em se tratando do conteúdo, o documento é composto pela Mensagem – avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal – e pelo Projeto de Lei – que trata das disposições preliminares, da gestão, da avaliação, da revisão do plano e dos programas setoriais. As disposições preliminares evidencia o conteúdo do PPA, a gestão discorre sobre o encaminhamento de eventuais alterações nos programas que compõem o plano, a avaliação estabelece prazo para envio de relatório à Câmara de Vereadores, a revisão do plano dispõe sobre a atualização periódica do plano e os programas setoriais são apresentados em anexo específico.

Os autores Vainer, Albuquerque e Garson, (2001, p. 18), consideram dois elementos essenciais para a elaboração do PPA: a Base Estratégica e os Programas. A elaboração da Base Estratégica é coordenada pela unidade central de planejamento/orçamento. Entre as etapas estão: a avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal; a participação popular, que acontece em paralelo com a avaliação da situação atual; a discussão, pelos dirigentes municipais sobre a situação atual, perspectivas do município e demanda da população; orientação estratégica da prefeitura e definição dos macroobjetivos da administração municipal; e definição dos recursos disponíveis por órgão/entidade.

Entre as etapas de elaboração de Programas estão: o Levantamento, por órgão/entidade, das ações em andamento e das novas ações propostas; orientação dos dirigentes dos órgãos/entidades, consoante orientação da prefeitura, as suas respectivas unidades responsáveis pelas propostas setoriais; definição dos Programas setoriais pelos órgãos/entidades, adequando-os aos recursos disponíveis

e à orientação estratégica dos dirigentes; e por fim, consolidação e validação dos Programas finais que comporão o PPA (a cargo do órgão de planejamento/orçamento).

6. METODOLOGIA

Método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 83). Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

Ainda se justifica o uso de documentos em análises de pesquisa, por permitir acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conhecimentos, conceitos, comportamentos, práticas e mentalidades, entre outros (CELLARD, 2008). Além disso, ele é testemunho de atividades que ocorreram no passado, que numa análise posterior, pode ter mais importância que no momento que ocorreu de fato.

Com o intuito de analisar a participação e contribuição da população do Plano Diretor de Palmas – TO para a elaboração do PPA constata-se que para obtenção de resultados é relevante à utilização de análise documental como método de estudo.

6.1 Tipos de Pesquisa

Realizou-se análise de documentos públicos e pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa, com objetivo de extrair informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas, para finalmente elaborar sínteses que conferem os resultados sobre a participação popular na elaboração do PPA.

Os documentos são registros escritos que proporcionam informações em prol da compreensão dos fatos e relações, ou seja, possibilitam conhecer o período histórico e social das ações e reconstruir os fatos e seus antecedentes, pois se constituem manifestações registradas em aspectos determinantes (OLIVEIRA,

2007). A prática de pesquisar envolve uma série de variantes, como: ter acesso aos documentos, para que haja o desvendamento dos acontecimentos. Ter nesses mesmos documentos informações que sejam claras ao conhecimento de todos, até mesmo por serem documentos públicos, entre outros.

6.2 Área de Realização

A pesquisa foi realizada na Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Palmas, por meio da gerente de planejamento Welma Melo, e por meio do site da prefeitura onde se trata do PPA Participativo.

6.3 Instrumentos de Pesquisa

Para o desenvolvimento deste trabalho, realizou-se uma análise documental. Os instrumentos utilizados para coletar os dados foram:

- I) pesquisa de documentos em órgãos públicos;
- II) *sites* da internet.

6.4 Procedimentos para coleta de dados

Foi necessário para a coleta de dados, envio de ofício e agendamento na secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano, com a finalidade de obter autorização de acesso a documentos pertinentes à elaboração do PPA, especificadamente ao que inclui a participação popular, ainda que não tenham sido analisados.

Nas pesquisas, foram utilizados documentos públicos, informações extraídas do site PPA Participativo e informações de servidores que trabalharam na organização do PPA 2014-2018.

6.5 Procedimentos para análise de dados

O procedimento de análise consiste nas informações coletadas pelo pesquisador, a partir daí se desenvolveu o roteiro de estudos e análises. Este trabalho foi fundamentado em três pontos estratégicos:

- Fichamento de todo recurso material;
- Ordenamento e sistematização das informações contidas nos documentos públicos coletados nos órgãos competentes; e
- Análise dos documentos públicos.

Quadro 1 - Procedimento para análise documental:

Procedimento para análise documental	
1 - Mencionar quais mecanismos que foram utilizados pelo município para ampliar a participação popular	2 - Identificar quais foram os atores que tiveram o maior número de participação da construção do PPA

Fonte: Autor

6.6 Contextualizações da Elaboração do PPA

O PPA participativo é uma ferramenta usada pelo governo para ouvir a sociedade, estar mais perto das demandas e avaliar a necessidade de cada região. A nova estrutura, lançada pela Prefeitura de Palmas, organiza o PPA em duas categorias – Programas Temáticos, constituídos por Indicadores, Objetivos, Metas e Ações, e os Programas de Gestão e Manutenção, que agregam as ações e recursos de suporte administrativo para o funcionamento dos órgãos.

O Programa Temático, expressa a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. São esses programas temáticos os que a sociedade mais tem cobrado, pois geram resultados imediatos de melhoria, como: criação de novas creches, escolas, postos de atendimento à saúde, segurança pública e outros. Já os Programas de Gestão são constituídos de um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e a manutenção da atuação governamental, bem como nas ações não tratadas nos Programas Temáticos.

A construção do PPA está sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, trabalhando juntamente com as Secretarias e órgãos do município, considerando sempre as diretrizes previamente determinadas e as necessidades de cada região.

O PPA nesse formato veio para cumprir o papel de registro histórico das transformações que a sociedade tem buscado, inclusive de se tornar mais

participante e atuante.

7. RESULTADOS E DISCUSSÃO.

O município de Palmas, em seu Plano Plurianual 2014-2017, utilizou uma metodologia com caráter mais estratégico, em busca de condições efetivas para a formulação, a gestão e realização das políticas públicas. Foram criados programas temáticos ligados às áreas temáticas, concebidos a partir de diretrizes estratégicas, associados a eixos estruturantes, concebidos a partir do Plano de Governo, bem como da Participação Popular – PPA Participativo, por meio de Audiências Públicas.

Foram realizadas 05 Audiências Públicas, de agosto a setembro de 2013, onde foram expostos eixos estruturantes sendo utilizados como estratégia para melhor ampliação da participação popular. Foram compostas por três etapas: o credenciamento (De 8h às 8h:40min); a Plenária de abertura (De 8h: 45 às 9H: 50min); e os Eixos temáticos (De 10h às 12h). No credenciamento, era necessário que os participantes preenchessem uma ficha para poderem participar das audiências. Após o credenciamento, eram direcionados à Plenária de abertura, onde era feita a apresentação do PPA – Participativo, que informava sobre os eixos e desafios a serem alcançados. Os eixos foram divididos por sala e cada participante tinha autonomia de escolher de qual participar. Os eixos (figura 2) foram estruturados da seguinte forma:

Figura 2 – Eixos Estruturantes – PPA Participativo



Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão do município de Palmas-TO – Ano 2013

Sobre os eixos e as áreas temáticas, o município expôs os desafios a serem alcançados conforme descrição abaixo:

• **Eixo 1** - Contemplar iniciativas de políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade e resolvam problemas de segurança, saúde, assistência social, inclusão social, habitação e educação:

- Segurança - Intensificar as ações de segurança pública no município de forma integrada com o Estado, visando à prevenção e o controle da criminalidade;
- Saúde - Garantir o atendimento integral de qualidade e humanizado;
- Assistência Social - Ampliar a política de Assistência Social a pessoas em situação de vulnerabilidade, inatividade e risco pessoal e social, visando à promoção da cidadania;
- Inclusão Social e Defesa dos direitos - Promover o reconhecimento e o respeito às diferenças e à igualdade de direitos e oportunidades para todos, assegurando a sua inclusão social e o exercício da cidadania plena;
- Habitação - Suprir o déficit habitacional com moradia digna através de diferentes linhas de financiamentos e ações de parcerias;

- Educação - Proporcionar a educação integral com qualidade assegurando a participação social na gestão escolar.

- **Eixo 2** - Promover a cultura empreendedora visando o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população:

- Agricultura e Aquicultura - Estimular e apoiar o produtor rural, proporcionando mecanismos e ações que objetivem a interação entre produtores e consumidores locais.

- Cultura, Juventude, Esporte e Lazer - Promover a gestão participativa, para garantir o amplo acesso aos espaços culturais e fomentar a criação e a produção cultural; Intensificar as políticas de inclusão que atendam as demandas da população entre 15 e 29 anos; Projetar Palmas no esporte nacional e promover opções de recreação e lazer, desenvolvendo o esporte como forma de inclusão e qualidade de vida.

- Desenvolvimento Econômico - Transformar Palmas em um centro de produção de conhecimento e tecnologia, orientado ao desenvolvimento sustentável.

- Empreendedorismo: crédito e Trabalho - Criar ações para estimular e apoiar o empreendedor com foco na geração de renda e suas formas organizativas.

- Meio ambiente - Promover ações que assegure o desenvolvimento sustentável do município de acordo com a legislação ambiental.

- **Eixo 3** - Promover o desenvolvimento e a modernização da gestão pública por meio da implantação da cultura orientada para resultados, da transversalidade, da integração, da transparência, da valorização dos servidores públicos, do combate à corrupção, da comunicação com a sociedade através do planejamento participativo e da divulgação das ações do governo pelos veículos de comunicação:

- Gestão Moderna, Transparente e Participativa - Modernizar a máquina administrativa para a eficiência e a eficácia, otimizando a qualidade dos serviços de forma permanente e sistemática, preceituando a transparência das informações e a participação democrática.

- **Eixo 4** - Desenvolver iniciativas que propiciem o desenvolvimento urbano e

rural nas áreas de produção e serviços, integrando ações de sustentabilidade ambiental.

- Mobilidade e acessibilidade - Implantar o Plano Diretor de Mobilidade Urbana Sustentável de acordo com as diretrizes urbanísticas e políticas de uso e ocupação de solo, visando humanizar o trânsito e desenvolver condições para locomoção de pedestres, pessoas com necessidades especiais e idosos;
- Infraestrutura - Planejar a urbanização dos setores que não contam com infraestrutura e saneamento básico e recuperar em caráter emergencial a pavimentação asfáltica de trechos danificados.
- Planejamento Urbano e Rural - Fortalecer o planejamento urbano com implementação e integração das políticas públicas setoriais, abordando questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e de saúde, para beneficiar a todos os municípios.

7.1 Mecanismos utilizados pelo município para ampliar a participação popular:

A prefeitura de Palmas iniciou o processo de participação popular, em agosto de 2013, através do site <http://ppaparticipativo.palmas.to.gov.br>. A primeira publicação foi em 15 de agosto, onde a mesma convidava a população a participar da Primeira Audiência Pública, que aconteceria no sábado, dia 17 de agosto de 2013. De agosto a setembro, aconteceram então 05 audiências Públicas, em regiões determinadas pela Prefeitura, de forma que atendessem todo o Plano Diretor da Capital. Foram usados dois meios de interação entre Prefeitura e Sociedade, o virtual e o presencial (audiências).

No ambiente virtual, o cidadão acessa o site e realiza um breve cadastro, com dados pessoais, escolaridade e endereço. Dentro do site, têm-se as propostas regionais que entre elas estão: Agricultura familiar, educação, esporte e lazer, habitação, inclusão social e outros que totalizam 18 (dezoito).

Dentro de Educação, por exemplo, são colocadas 05 opções, entre elas: construção de escolas, ampliação de escolas de tempo integral, transporte escolar para residentes no campo. Então o cidadão pode votar em até 03 (três) opções e optar por qual região, se quer a melhoria como: Norte, Sul, centro, Buritirana e Taquaruçu.

Dentro das propostas colocadas pelo próprio município, só se pode votar em

duas opções de 09 (nove), entre elas esta: Meio ambiente transporte público, turismo, educação e saúde. Essa é a participação por meio virtual que está disponível no site, até a data atual (06/06/17).

O projeto de interação entre Município e Prefeitura de forma presencial foi através das audiências públicas. Elas aconteceram de agosto a setembro, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Quadro Demonstrativo dos locais das Audiências

Quadro Demonstrativo dos locais das Audiências	
1ª audiência: 17-08-13	Colégio São Francisco (centro)
2ª audiência: 24-08-13	Escola Antônio Carlos (sul)
3ª audiência: 31-08-13	Escola Beatriz Rodrigues (Norte)
4ª audiência: 14-09-13	Escola Eurípedes de Melo (extremo sul)
5ª audiência: 21-09-13	Escola Crispim Pereira de Alencar – (Taquaruçu)

Fonte: Autor.

A prefeitura de Palmas, através da sua secretaria de Comunicação utilizou de meios diferentes de mídias, denotando diversificação, para atender o maior número possível de cidadãos. Além do meio já especificado acima, tiveram também: Convites impressos; Convites Web; Cartazes; Crachás e camisetas de identificação funcional; Carro de som; Flyers (direcionados para cada uma das reuniões).

A qualificação da mobilização social se deu por meio de convites diretos feitos às Associações de Moradores, a Grupos Religiosos e outras entidades civis. A Prefeitura se valeu ainda de ferramentas de comunicação institucional por meio de diferentes matérias jornalísticas publicadas no portal da Prefeitura de Palmas e encaminhadas a quase todos os veículos de comunicação do Tocantins.

7.2 Atores que tiveram o maior número de participação da construção do PPA

Ao analisar os documentos enviados pela Prefeitura, verificamos a inexistência de atas das reuniões e listas de presença assinadas pelos participantes das audiências. Segundo informações da Secretaria de Planejamento do município, os documentos retrocitados não foram arquivados, motivo pelo qual encontramos dificuldades, nesse aspecto, de identificar e especificar com precisão os atores que cooperaram para a construção do PPA Participativo.

Nas matérias que noticiaram sobre as audiências, foram obtidas algumas informações de que representantes de entidades de classe, sindicatos, associações, movimentos sociais, entidades acadêmicas entre outros segmentos da sociedade estiveram presentes nas reuniões.

Por meio da análise documental verificou-se que entre os participantes estavam professores, servidores da saúde, conselheiros tutelares, representantes de cooperativas, presidentes de associações e conselhos, e representantes de diversas categorias.

Em se tratando de identificar os atores que tiveram maior número de participação, seriam necessárias informações em relação ao quantitativo de participantes e sua posição na sociedade, dados como idade, gênero, número de identificação, endereço e número de telefone, pelo menos.

Nas audiências tinham as equipes de credenciamento e dos eixos (relatores), estes eram responsáveis por relatar os reclames e sugestões e aqueles por coletar os dados dos participantes. Do exposto, foram identificadas incorreções como a ausência de informações importantes, o que dificultou a precisão na identificação dos atores. É importante destacar que a utilização e arquivamento de documentos como atas, relatórios e/ou assinaturas, é imprescindível para análise documental, em qualquer período, e também para a credibilidade ou transparência da instituição. De acordo com as informações obtidas, pôde-se identificar parcialmente o quantitativo de participantes por região e eixos mais solicitados, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Quadro Demonstrativo do Quantitativo de Participantes

Quadro Demonstrativo do Quantitativo de Participantes	
Local	Eixo mais visitado
Colégio São Francisco (centro)	Eixos 1 e 3
Escola Antônio Carlos (sul)	Eixos 1, 3 e 4
Escola Beatriz Rodrigues (Norte)	Eixos 1 e 2
Escola Eurípedes de Melo (extremo sul)	Eixo 4
Escola Crispim Pereira de Alencar – (Taquaruçu)	Eixo 1

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão do município de Palmas

Observa-se que em quase todas as regiões, exceto no extremo sul, o Eixo 1 foi o mais visitado, onde as áreas temáticas envolvidas nesse eixo eram as de

segurança, saúde, assistência social, inclusão social, habitação e educação. O Eixo 2, na região Norte, foi o mais requisitado, com temas são ligados às áreas de agricultura, aquicultura, cultura, juventude, esporte, lazer, empreendedorismo, desenvolvimento econômico e meio ambiente. Já os Eixos 3 e 4, relacionados à gestão moderna, transparente e participativa, à infraestrutura, mobilidade e acessibilidade e planejamento rural e urbano, foram mais visitados nas regiões centro, sul e extremo sul.

Do exposto, e após análise, de acordo com as informações obtidas por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão do município de Palmas, verificou-se que as áreas de maior interesse da população são as que tratam de segurança, saúde, educação, habitação, assistência social e inclusão social, estas ligadas às necessidades básicas do ser humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O elo sociedade e governo tem possibilitado um novo espaço público, permitindo que um recente papel seja exercido pelos movimentos provenientes da sociedade. Essas novas práticas, trazem a população como um todo, benefícios e novas experiências onde o cidadão sente-se mais importante em cumprir seu papel, mesmo com as dificuldades e os obstáculos que veem a sua frente, para consolidar um novo governo.

Ter uma sociedade participativa, não é somente exercer seu direito de voto é estar atento a tudo ao seu redor. Essa motivação tem que ser continua e não somente durante o período eleitoral, mas durante toda a vida política daquele que elegemos. A maioria das demandas geradas pela população atendia em sua pluralidade, a região local das audiências, não a cidade de Palmas como um todo. Isso nos mostra, que o corpo social, ainda precisa se importar como a totalidade, não apenas com sua rua, bairro, quadra.

A administração participativa, em sentido amplo, pode ser definida como a valorização da participação das pessoas no processo de tomada de decisão e solução de problemas. Assim sendo, a administração pública é, por conceito, participativa.

A participação popular em qualquer nível de decisão, contribui para aumentar a qualidade das decisões, bem como a satisfação e a motivação dos colaboradores.

Ter um governo que se importe em ouvir o público é de suma importância ao crescimento de uma sociedade organizada. Durante muito tempo, a população só era ouvida, no momento político, onde os candidatos “ouviam” sua demanda e a mesma era esquecida logo depois de serem eleitos. Dividir responsabilidades com a população representa uma política moderna, onde o governo descentraliza o poder e entende que sem o corpo social, não há governo. O Estado vem, cada vez mais, explicitando que precisa da colaboração da sociedade civil para superar problemas de políticas públicas.

Espera-se que essa pesquisa, contribua para uma discussão futura sobre política participativa e a busca da *accountability* democrática efetiva, em que haja meios e estratégias que despertem o interesse da sociedade na participação do plano de governo, onde exista interação entre as comunidades e os gestores.

Sugere-se então à Prefeitura de Palmas, que capacite seu corpo técnico para

que seja planejado em todas as suas formas o próximo PPA Participativo. Após essa capacitação, que a equipe possa pensar em novos métodos para se obter a comprovação com mais precisão, da participação popular.

Análise de resultado é uma ferramenta de Políticas Públicas essencial, que pode ser utilizada pela prefeitura, para que a mesma consiga identificar, posteriormente, os erros e acertos a fim de que nos próximos eventos envolvendo a comunidade, os erros sejam reparados e os acertos aperfeiçoados. Diante do exposto, para maior transparência, apresentação e precisão nos resultados, sugere-se então a utilização de todos os tipos de arquivamento possíveis de documentos, como arquivo em papel e digitalização no caso de atas com assinaturas. E também recomenda-se uma maior atenção no processo seletivo da equipe e capacitação da mesma para a realização das audiências.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Danilo. **Ciclo de Políticas Públicas**, publicado em 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>> Acesso em 06 de fev. de 2017.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Striftung; São Paulo: Editora Unesp., 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência, Por uma Nova Hermenêutica, Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm> Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível para em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 29 de out. de 2016.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, volume 24, 1990.

CELLARD, A. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, v. 295, 2008.

COLARES, Maira Pinto; BRONZO, Carla. **Arranjos institucionais participativos e movimentos sociais: uma análise de dimensões possíveis de empoderamento a partir da experiência de participação social no âmbito do legislativo mineiro**. V Simpósio do Instituto de Ciências Sociais. 2014.

DANTAS, Humberto. **Democracia participativa: uma nova forma de entendermos a democracia**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20293_arquivo.pdf> Acesso em 26 de out. de 2016.

ESTER, Rejane. **Accountability, Democracia e Cidadania organizada**. Santa Catarina, 2009. Artigo sobre Accountability - Universidade de Santa Catarina.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. 3. ed. São Paulo.

Cortez. 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência, publicidade e accountability, **Centro de Referência de Interesse Público**, Belo Horizonte, 2011. Disponível em:<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf> Acesso em 10 de nov. de 2016.

GARCIA, Heliose Siqueira; BONISSONI, Natammy Luana de Aguiar. A democracia participativa como instrumento de alcance do princípio da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível para download em: <www.univali.br/direitoepolitica> Acesso em 11 de nov. 2016.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, Ipea, 2000. Disponível para download em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigospecial.pdf> Acesso em 10 de fev. de 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Participação popular**. Disponível para download em:<<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>> Acesso em 11 de nov. de 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Cléverton Bueno de. **A ação popular como instrumento de democracia participativa**. Monografia (Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná), Curitiba, 2008. Disponível para download em:<http://www.femparpr.org.br/monografias/upload_monografias/CL%C9VERTON%20BUENO%20DE%20OLIVEIRA.pdf> Acesso em 06 de nov. 2016.

O PPA – **PPA participativo**, Prefeitura de Palmas, Disponível em: <https://encontroprogramadeprotecao.files.wordpress.com/2011/11/ciclo-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf>
Acesso em 10 de fev. de 2017

O PPA – **PPA participativo**, Prefeitura de Palmas, Disponível em: <http://ppaparticipativo.palmas.to.gov.br/noticia-detalle/moradores-apresentam-demandas-da-regiao-em-audiencia-do-ppa-participativo/>
Acesso em 10 de fev. de 2017

O PPA – **PPA participativo**, Prefeitura de Palmas, Disponível em: <http://ppaparticipativo.palmas.to.gov.br/noticia-detalle/primeira-audiencia-do-ppa-participativo-acontece-neste-sabado-17/>
Acesso em 10 de fev. 2017

POLITICA – Conceito, o que é, significado. Disponível para download em:<<http://conceitos.com/politica/>> Acessado em 04 de dez. de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: 2012.

SELL, Carlos Eduardo. Introdução à sociologia política. 2006. BoBBIO, op. Cit., 1995, p. 1101.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, jul\dez 2006, p. 20 a 45.

TOLFO, Andrea Cadore. Direitos humanos e a construção da cidadania, **Vivências: Revista Eletrônica de Extensão da URI**, vol. 9, N 17, p.33-43, out/2013. Disponível para download em:<http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero_017/artigos/pdf/Artigo_03.pdf> Acessado em: 03 de dez. de 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Plano Plurianual, O passo a Passo da Elaboração do PPA nos municípios**. Manual de Elaboração, Outubro de 2001. Cooperação Técnica, firmado com os Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento e com a ENAP, visando apoiar a lei complementar nº 101.

ANEXOS