



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 ISSN: 2527 - 1253

A participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins

Leandro Pereira Freitas*

Marúzia Carvalho Maia**

Denilda Caetano de Faria***

* Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, e-mail: leandrofreitas.lpf@gmail.com.

**Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, e-mail: mcarvalhomaia@hotmail.com.

***Doutora em Educação pela PUC-GO, Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC, Professora do curso de especialização Gestão Pública Municipal - EaD da Universidade Federal do Tocantins - UFT, e-mail: denilda@uft.edu.br.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo verificar como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins. As constatações aqui contidas tiveram como universo empírico a participação de secretários municipais de assistência social de municípios do Tocantins, através das respostas ao questionário aplicado. Destaca-se como veio de pesquisa o Orçamento Participativo, instrumento que possibilita a participação social nos planos e orçamentos do Estado. Os achados mostram que os municípios adotam um modelo de gestão participativo, porém a participação social acontece em baixos índices na maioria da amostra.

Palavras-Chave: Políticas de assistência social; Participação popular; Orçamento participativo.

ABSTRACT: This article aims to verify how popular participation occurs in the implementation of public social assistance policies in Tocantins municipalities. The empirical universe included the participation of municipal social assistance managers from Tocantins municipalities, through the answers to the questionnaire applied. The Participatory Budget, an instrument that allows for social participation in the plans and budgets of the State, stands out as a research field. The findings show that the municipalities adopt a participative management model, but the social participation happens at low rates in the majority of the sample.

Keywords: Social assistance policies; Popular participation; Participatory budgeting.

RESUMEN: El presente artículo tiene por objetivo verificar cómo ocurre la participación popular en la implementación de políticas públicas de asistencia social en municipios de Tocantins. Las constataciones aquí contenidas tuvieron como universo empírico la participación de secretarios municipales de asistencia social de municipios de Tocantins, a través de las respuestas al cuestionario aplicado. Se destaca como vino de investigación el Presupuesto Participativo, instrumento que posibilita la participación social en los planes y presupuestos del Estado. Los hallazgos muestran que los municipios adoptan un modelo de gestión participativa, pero la participación social ocurre en bajos índices en la mayoría de la muestra.

Palabras clave: Políticas de asistencia social; Participación popular; Presupuesto participativo.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo princípios que consolidou o Estado democrático de direito e estabeleceu as diversas políticas públicas, entre elas a assistência social. A Carta Magna ainda introduziu os princípios do controle social e da participação popular como instrumentos para formulação e efetivação das diversas políticas públicas.

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 204, inciso II que a assistência social é uma política pública de caráter descentralizado e participativo, garantindo assim “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis”. Assim, a participação popular é uma das diretrizes da organização da política de assistência social, sendo um dos requisitos para a sua efetivação.

Em consonância com a Carta Constitucional, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seus artigos 5º e 6º ratificou a participação da sociedade civil na elaboração, avaliação, monitoramento e controle das ações governamentais como uma das diretrizes das políticas públicas de assistência social e organizou a gestão das ações na área de assistência social sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS (BRASIL, 1993).

Segundo Abreu (2017), a previsão constitucional de participação social na implementação de políticas e acesso a informações públicas, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a criação de diversas políticas de prevenção e combate à corrupção têm instigado a população a participar e fiscalizar as ações governamentais.

Ainda segundo o autor, estes fatores têm levado o Estado a adotar novos modelos de gestão como o

movimento chamado Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês, *Open Government Partnership*), articulado em 2011 entre Brasil e Estados Unidos visando à difusão global de práticas governamentais que tornem os governos mais abertos à participação dos cidadãos. O governo aberto é um modelo emergente de gestão pública articulado por quatro princípios: transparência, participação cidadã, *accountability* e inovação através da tecnologia da informação (NEVES, 2013 *apud* ABREU, 2017).

Segundo Silva (2009), as inovações trazidas pela tecnologia da informação têm aumentado as iniciativas governamentais para o aumento da participação política do cidadão nos negócios públicos, sendo essa uma prerrogativa do Estado para viabilizar uma democracia digital, com viés mais participativo, abrindo canais de comunicação com a esfera civil.

Nesse contexto, torna-se oportuno o avanço dos estudos sobre a temática para ampliar os conhecimentos nesse tema. Diante do exposto, a proposta desse trabalho é verificar como se dá a participação social na implementação de políticas de assistência social em municípios tocantinenses.

1.2 Problema de pesquisa

Como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Verificar como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins.

1.3.2 Objetivos específicos

- Verificar as formas utilizadas pelos gestores para garantir a participação popular nas políticas de assistência social;
- Identificar, a partir da concepção dos gestores, a participação popular na política de assistência social.

1.4 Justificativa

A temática em estudo neste trabalho se torna bastante oportuna quando temos a sociedade como co-produtora das ações governamentais. Assim, os cidadãos deixam o papel de apenas usuários dos serviços públicos para se tornarem atores ativos nas atividades do Estado. Segundo Lotta (2017), analisar a participação de cidadãos, não apenas na formulação das políticas públicas, mas também na sua própria produção é um tema bastante relevante sendo objeto de pesquisa de vários autores como (Brandsen; Pestoff; Verschuerre, 2013; Pestoff, 2012; Aligica; Tarko, 2013; Alford, 2009; Alford, 2014).

Marques (2008) assevera que a participação política dos cidadãos constitui um dos traços definidores da própria noção de democracia e, por isso, afirma-se como uma das categorias centrais nos estudos de Ciência e Filosofia Políticas. Para o autor, a participação da esfera civil na produção da decisão política e da discussão dos negócios públicos é um dos fatores que tornam as práticas democráticas únicas em cada sociedade, visto que cada sociedade possui suas próprias realidades e necessidades específicas.

Diante disso, surge o anseio de avançar nos estudos sobre a temática para verificar a participação social nos negócios públicos em municípios do Tocantins. A pesquisa delimita-se à política pública de assistência social, pois esta é uma política que tem como uma de

suas diretrizes a participação da população na formulação e efetivação de suas ações.

O conhecimento sobre a participação da sociedade nas políticas de assistência social nesses municípios trará subsídios que proporcionarão uma referência aos gestores para a melhoria dos serviços e da forma de inserção dos cidadãos nos negócios públicos. Ademais, a contribuição maior deste trabalho será trazer à tona reflexões sobre a democracia participativa, quais os reflexos da participação social como co-produtora das ações públicas, de modo que, através dos resultados da pesquisa a sociedade e a máquina pública poderão ser beneficiadas.

1.5 Metodologia

Método de pesquisa é a técnica e o instrumento que determina o modo sistematizado da forma de proceder num processo de pesquisa (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007). Por sua vez, Silva (2010) conceitua que metodologia é o estudo do método para se buscar determinado conhecimento. Assim, metodologia é o caminho pelo qual se busca conhecimento sobre algum assunto.

Para que esse conhecimento seja considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, seja, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento. Nessa linha, Gil (2010) define metodologia científica como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Nessa esteira, Lakatos; Marconi (2003) asseveram que a especificação da metodologia da pesquisa abrange componentes que, de uma só vez, respondem o problema de pesquisa quais sejam: Como? Com que? Onde? Quanto? Portanto a metodologia é peça fundamental numa pesquisa e deve ser bem estruturada para o alcance dos objetivos.

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa caracteriza-se quanto a sua natureza por ser descritiva. Segundo Gil (2007, p. 42) este tipo de pesquisa “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relação entre variáveis”.

A forma de abordagem é qualitativa e quantitativa, qualitativa porque exigiu a interpretação dos dados e, quantitativa pelo fato de utilizar os dados extraídos através da pesquisa de forma numérico-gráfica. Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizados nessa pesquisa dois tipos de pesquisa: a bibliográfica e a de campo.

A pesquisa de campo é caracterizada como um estudo de caso. Segundo Acevedo (2009, p. 50), esse método “caracteriza-se pela análise em profundidade de um objeto ou um grupo de objetos, que podem ser indivíduos ou organizações”. Assim, foi aplicado um questionário para verificar, na concepção dos gestores, como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins.

Para fins deste estudo, foram considerados como universo da pesquisa os gestores públicos municipais do estado do Tocantins. A amostra selecionou os secretários de assistência social de 3 (três) municípios com população acima de 50.000 habitantes, segundo dados do IBGE em 2017 (Araguaína, Paraíso do Tocantins e Porto Nacional) e 1 (um) de município com menos de 10.000 habitantes (Monte do Carmo), para obter informações no que se refere à participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social desses municípios.

Neste contexto, para que o problema e os objetivos desta pesquisa fossem atingidos, foram seguidos os seguintes passos:

1º Passo: Pesquisa bibliográfica – mediante consulta em livros, artigos, manuais e revistas, sobre os temas relacionados à gestão pública democrática e participativa.

2º Passo: Pesquisa de campo – através de questionário aplicado aos gestores públicos municipais.

3º Passo: Organização dos dados coletados na pesquisa de campo, transcrevendo o resultado em forma de gráficos, para que possam ficar nítidas as informações obtidas da amostra da pesquisa.

4º passo: análise dos dados coletados na pesquisa de campo, utilizando os elementos conhecidos durante a pesquisa bibliográfica.

5º Passo: conclusão e apresentação dos resultados obtidos, em relação aos objetivos pretendidos e o problema apresentado.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Políticas públicas de assistência social

As políticas públicas compreendem um conjunto das decisões e ações resultantes da atividade política do Estado relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2009). Mead (1995 *apud* Souza, 2006) define políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Nessa esteira, Lynn (1980 *apud* Souza, 2006) as vê como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Segundo Hofling (2001), as políticas públicas são compreendidas como a responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção de ações a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. É o Estado em ação, implantando um projeto de gover-

no, através de programas, atividades e projetos voltados para setores específicos da sociedade (GOBERT; MULLER, 1987 *apud* SOUZA, 2006). Pode-se citar como exemplo de políticas públicas a educação, saúde e assistência social.

A assistência social é uma política pública que tem por objetivo garantir a proteção social à família, à infância, à adolescência, à velhice; amparando crianças e adolescentes carentes; promovendo a integração ao mercado de trabalho e a reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios aos idosos e as pessoas com deficiência. Essa política não é contributiva, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem, sendo uma garantia constitucional. Suas ações são realizadas de forma integrada entre a iniciativa pública, privada e da sociedade civil. Está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), presente em todo o Brasil. Seu objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. (BRASIL, 1993).

2.1.1 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. (Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, 2018).

Conforme o MDS, as ações da assistência social são organizados pelo SUAS em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. Há também a oferta de Benefícios Assistenciais.

Conforme o MDS, os serviços de Proteção Social Básica são:

- ✓ Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- ✓ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);
- ✓ Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Fazem parte da Proteção Social Básica, também, os seguintes benefícios:

Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais.

Os serviços de Proteção Social Especial **são**:

Média Complexidade

- ✓ Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- ✓ Serviço Especializado em Abordagem Social;
- ✓ Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);

- ✓ Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- ✓ Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Alta complexidade

- ✓ Serviço de Acolhimento Institucional;
- ✓ Serviço de Acolhimento em República;
- ✓ Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- ✓ Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

2.1.2 A gestão democrática e participativa nas políticas públicas

Sabe-se que as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo que refletem diretamente na sociedade. Diante disso, conhecer a realidade de setores sociais específicos é um fator determinante para a eficácia de uma determinada política pública. Temos, então, a sociedade como um dos atores que envolvem o processo de política pública.

Nesse contexto, Rua (2009) assevera que, para entender o processo de formulação e implementação é essencial definirmos quais são os problemas de uma política e identificarmos as preferências dos atores em relação a cada um deles. Surge então a necessidade de o Estado adotar modelos inovadores de gestão que permitam a participação desses atores no processo de formulação e implementação dessas políticas.

De acordo com Salles (2010, p. 74), é nessa conjuntura que a participação popular no âmbito municipal se constitui em uma possibilidade de inovação e mudança, “[...] por meio da construção de uma nova

institucionalidade capaz de modificar o padrão de gestão vigente e da introdução de práticas participativas na gestão pública”.

Nesse diapasão, Bourrel, (2014 *apud* Abreu, 2017) discorre que a inovação na gestão pública passa pela criação de novas formas de empoderamento do cidadão, potencializados pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, trazendo eficiência e eficácia nos serviços públicos. Nessa seara, Abreu (2017) aborda sobre a inovação aberta, que, no âmbito do setor público, lança mão da participação cidadã como elemento de aproximação entre o Estado e a sociedade para solução de problemas públicos. Assim, as Inovações Abertas (IA) no setor público deslocam o cidadão de uma condição de mero expectador, para ativo coprodutor de um bem público.

Para Freitas; Dacorso, (2014 *apud* Abreu, 2017), a implantação da Inovação aberta se desenvolve em três fases:

(I) Transparência, que envolve o esforço para tornar público ações e dados governamentais. Nesse momento se tem a ambientação para um processo participativo dos cidadãos;

(II) Participação, que é o segundo momento da transparência, onde os dados abertos, provenientes da transparência, podem ser escritos, reescritos e modificados, gerando soluções inovadoras para problemas públicos. Nesse momento, os cidadãos passam a interagir com o Estado, adotando uma posição ativa, para opinarem e deliberarem sobre variados temas na condução e produção de bens públicos;

(III) Criação de valor colaborativo e interação, refere-se ao momento em que a participação se converte em geração de valor colaborativo.

Assim, Freitas; Dacorso (2014), baseados em Hilgers; Piller (2011), apresentam, nos quadros abaixo, o variado leque de possibilidades que os governos pos-

suem para implementação dessas fases:

PROCESSO	AÇÕES
Orçamento Popular	<ul style="list-style-type: none"> – Integração ativa do cidadão nas decisões orçamentárias do conselho da cidade. – Consolidação sobre a utilização dos fundos. – Discussões sobre os objetivos em relação à dotação orçamental. – Medição de resultados em relação ao orçamento.
Reuniões “cidade virtual” (“Minipúblicos”):	<ul style="list-style-type: none"> – Processo de tomada de decisão pública. – Discussão de problemas relativos a todas as áreas políticas. – Apresentação de propostas para os tomadores de decisão política.
Definição da agenda política	<ul style="list-style-type: none"> – Definição dos programas prioritários do governo. – Definições das estratégias de ação.
Controle político	<ul style="list-style-type: none"> – Monitoramento dos administradores públicos e sua má conduta no sentido de uma “Observação representativa”.

Quadro 1 - Fase transparência e participação. Fonte: Freitas; Dacorso (2014 *apud* Abreu, 2017, p.17).

PROCESSO	AÇÕES
Planejamento urbano	<ul style="list-style-type: none"> – Planejamento e concepção do espaço público por aquelas pessoas que vivem e trabalham no mesmo. Os próprios cidadãos, juntamente com os governantes, propõem as políticas de desenvolvimento urbano. – Desenvolver planos de desenvolvimento urbano com deliberação e ações inovadoras da sociedade.
Inovação pública e competições de ideias	<ul style="list-style-type: none"> – Oferecer apoio econômico e humanitário global por meio da organização de concursos de ideias para solução de problemas públicos. – Desenvolvimento e busca de inovações no campo da saúde, educação, agricultura, comércio etc. – Oferecimento de recompensas por soluções inovadoras para problemas específicos.
Mapas públicos e melhoria contínua aberta	<ul style="list-style-type: none"> – Publicação de mapas oficiais permitindo que os cidadãos, de forma autônoma, denunciem aos governantes problemas públicos de infraestrutura (através de fotos), com vistas a sinalizar os problemas para futura manutenção. – Permitir aos cidadãos transmitir sugestões de melhoria e notificações de reclamações em tempo real.
Intercâmbio de patentes	<ul style="list-style-type: none"> – A integração de colaboradores externos nos processos de pedidos de patentes. O público em geral pode analisar as patentes e fornecer dicas de melhorias aos projetos. Deste modo, os examinadores de patentes são apoiados por peritos externos, após convite aberto de participação, permitindo assim uma divisão altamente especializada do trabalho visando um aumento da qualidade de patentes.

Quadro 2 – Fase valor público e colaboração. Fonte: Freitas; Dacorso (2014 *apud* Abreu, 2017, p.18).

No contexto de gestão democrática e participativa, os conselhos municipais, também chamados de conselhos de políticas públicas, são ferramentas que fortalecem e garantem a democracia, pois possibilitam aos cidadãos uma participação ativa no processo de criação e controle de políticas públicas no Brasil. São espaços compostos por representantes do poder executivo e da sociedade civil de forma paritária, ou seja, metade dos membros é proveniente de órgãos da sociedade civil, enquanto a outra metade é composta por representantes do Estado.

A participação popular é garantia constitucional nas áreas da seguridade social, educação, entre outras. Por isso os municípios devem garantir essa premissa. A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre as atribuições dos municípios, prevê no artigo 29, inciso XII a “cooperação das asso-

ciações representativas no planejamento municipal”. No art. 204 fica prevista “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Uma vez instituídos os conselhos, a população pode de fato exercer sua cidadania, participando da construção de políticas públicas, leis, ações e tudo o que possa influenciar no seu município.

2.1.3 A participação social no planejamento e orçamento

Foi possível identificar nos quadros acima o leque de possibilidades que os governos possuem para implementação das Inovações Abertas. Destaca-se a integração entre planejamento e orçamento como a base para ações do governo. Isso porque o orçamento é uma obra política que materializa os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos.

De acordo com Bezerra Filho, (2012, p. 5) o orçamento público é uma:

Ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem com as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou a integração entre planejamento e orçamento por meio dos instrumentos de gestão orçamentária: Plano Plurianual – PPA, Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. O Plano Plurianual – PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO compreende as metas, prioridades, despesas de capital para o ano subsequente, dispõe sobre alterações na legislação tributária e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. A Lei Orçamentária Anual – LOA compreende o orçamento fiscal dos Poderes, órgãos e demais entidades da administração direta e indireta, o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social (BRASIL, 1988).

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (Lei Complementar n.º. 101, de 4 de maio de 2000) atribuiu novas e importantes funções ao orçamento, estabelecendo em seu Art. 1 normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, temos como um dos pressupostos de “responsabilidade da gestão fiscal” a ação planejada e transparente.

A transparência da administração pública é assegurada pela divulgação de todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas e também pela participação popular. Conforme Art.48, §1, incisos I e II da LRF (grifo nosso):

§1 A transparência será assegurada também mediante:

- I- Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.
- II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e [...]

Portanto, a participação social nos processos de elaboração e discussão dos instrumentos orçamentários

PPA, LDO e LOA é um dos pressupostos para assegurar a transparência e a responsabilidade da gestão fiscal. Isso se deve ao fato de que as atividades do governo têm suas bases no planejamento e orçamento. Assim, a participação popular nesses instrumentos traz subsídios para os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos, contribuindo para a responsabilidade da gestão fiscal.

2.1.4 Orçamento Participativo (OP)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 deu autonomia aos municípios. Nos termos dos artigos 29 a 31 da Carta magna, essa autonomia se expressa pelo menos quatro dimensões: política, administrativa, financeira e legislativa (NEVES, 2000 *apud* SALLES, 2010).

No âmbito da autonomia financeira está à capacidade para instituir e arrecadar seus próprios tributos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e também outras fontes de rendimentos. Está incluída nesse âmbito a autoridade para elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento.

A LRF prevê, como vimos anteriormente, a participação popular na elaboração dos planos e dos orçamentos como pressuposto para transparência e responsabilidade da gestão fiscal. Embora essa prática não seja a realidade de todos os municípios, alguns prefeitos procuram tornar realidade a participação cidadã na elaboração dos planos e dos orçamentos.

Salles (2010) cita o caso exemplar de Porto Alegre, por ter sido a cidade pioneira nessa experiência e na qual o Orçamento Participativo mais avançou; iniciado em 1989, prosseguiu até 2005 e em 2006 se transformou no processo de participação solidária. O sucesso do OP levou a mais de 300 prefeituras o adota-

rem entre 1989 e 2004.

O Orçamento Participativo vem sendo experimentado em grandes capitais como São Paulo e Belo Horizonte. A capital do Tocantins, Palmas, também adotou o Orçamento Participativo e elaborou o PPA 2018-2021 com a participação social. Na construção da peça de planejamento, a sociedade teve a oportunidade de participar na definição dos objetivos e metas, por meio do PPA participativo e Orçamento Participativo denominado “Participa Palmas”.

De acordo com a Mensagem 106/2017 que encaminhou o Projeto de Lei nº 36, de 22 de novembro de 2017, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, o “Participa Palmas” realizou audiências públicas entre o Poder Público e a comunidade em geral, buscando conhecer as demandas prioritárias, oportunizando ao cidadão discutir e contribuir na formulação do planejamento governamental (PALMAS, 2017).

As audiências ocorreram nas regiões Central, Norte, Sul e Distritos/Rural em quatro edições, entre os dias 5 e 26 de agosto, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Comunicação, bem como a equipe técnica das demais Pastas. Nessas audiências, houve a participação de aproximadamente 676 pessoas, o que resultou em 201 sugestões, as quais foram encaminhadas às equipes técnicas para análise e viabilidade legal, técnica e financeira e posterior inclusão no Plano (PALMAS, 2017).

Além disso, outra ferramenta foi disponibilizada à população por meio do endereço eletrônico participa.palmas.to.gov.br, questionário on-line que ficou disponível de 1º de agosto a 10 de setembro de 2017. O resultado findou em 263 participações, nesse formulário foi possível a avaliação qualitativa por área temática, e ainda, proporcionou campos livre para inserção de novas propostas. O total de participantes no geral foram 939 pessoas, o que representa maior transparência

e participação social na elaboração do Projeto de Lei do PPA. As demandas estão evidenciadas como PPA-P (Plano Plurianual Participativo Popular) que resultaram em 48 ações orçamentárias distribuídas em todos os Eixos. Não houve ações relativas às políticas de assistência social (PALMAS, 2017).

3 RESULTADOS E ANÁLISES

Partimos agora para respostas ao questionário estruturado, em que, na concepção dos gestores trouxeram-nos resultados para as seguintes análises. Os gráficos representam a quantidade de municípios que adotam as opções disponíveis no questionário. Cada opção com sua cor correspondente.

Em todos os municípios da pesquisa há a participação popular nos planos e orçamentos do município. Essa participação acontece exclusivamente através de audiências públicas nos municípios de Paraíso e Monte do Carmo. Já em Araguaína e Porto Nacional, além das audiências públicas, a população também participa pela internet. O gráfico 1 ilustra este resultado:

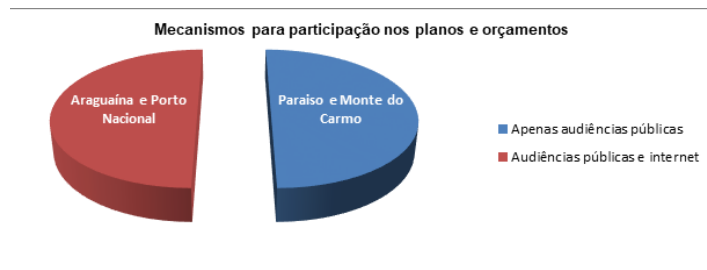


Gráfico 1 – Mecanismos para participação nos planos e orçamentos. Fonte: Autores.

As consultas à população com vistas a participação no orçamento são feitas em 1 (uma) etapa em Monte do Carmo, 2 (duas) etapas em Paraíso e Araguaína e 3 (três) etapas em Porto Nacional.

Apesar de haver a participação popular em todas as amostras do trabalho, ela acontece em um

nível muito baixo em Monte do Carmo, em nível baixo nos municípios de Paraíso e Araguaína e, apenas em Porto Nacional tem um nível satisfatório de participação, conforme mostra o gráfico 2:



Gráfico 2 – Nível de participação nos planos e orçamentos. Fonte: Autores.

Os baixos níveis de participação popular nos planos e orçamentos podem ser explicados quando analisamos as dificuldades encontradas pela gestão para fomentar a participação da população na implementação de políticas públicas na assistência social nos municípios. Os gestores apontam a falta de interesse da população, o que dificulta a mobilização do público a comparecer. Segundo os gestores, a falta de conhecimento da população sobre o assunto também dificulta a participação no processo de implementação das políticas públicas de assistência social.

Mesmo diante desses baixos níveis de participação, há contribuições para implementação de políticas públicas na assistência social nos municípios. Essas contribuições geram impacto muito pequeno na implementação de políticas públicas na assistência social do município de Paraíso e impacto pequeno em Porto Nacional e Araguaína. Em contrapartida, no município de Monte do Carmo essas contribuições têm grande impacto. A seguir, a ilustração desse resultado:

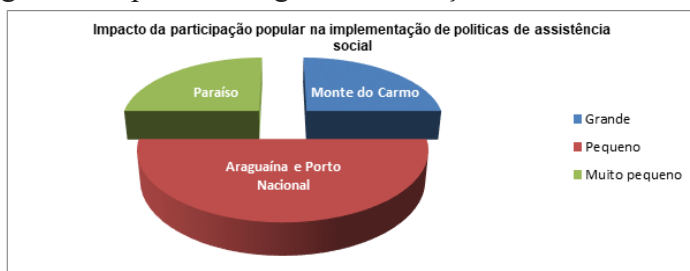


Gráfico 3 – Impacto da participação popular na implemen-

tação de políticas públicas de assistência social. Fonte: Autores.

Quanto à atuação dos Conselhos municipais de assistência Social, temos nos municípios de Porto Nacional e Paraíso a interação desses órgãos junto à população visando à implementação de políticas públicas que atendam à realidade local. Já em Monte do Carmo e Araguaína, não há interação, conforme mostra o

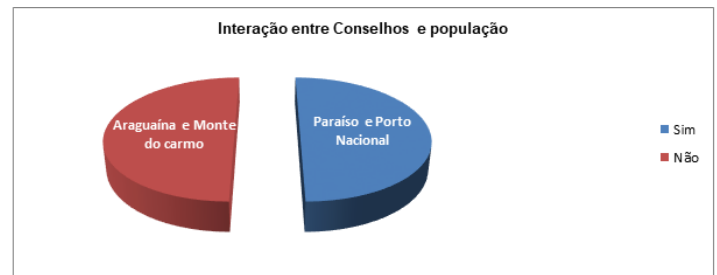


Gráfico 4 – Interação entre Conselhos e população. Fonte: Autores.

No município de Porto nacional, há grupos de interesses e de movimentos sociais que atuam junto ao conselho influenciando na implementação de políticas públicas na assistência social no município, a seguir ilustrado no gráfico 5:



Gráfico 5 – Influência de grupos sociais junto aos Conselhos. Fonte: Autores.

O gráfico 6 a seguir, mostra os serviços da proteção da assistência social reivindicados pela população na participação da implementação das políticas públicas. Percebe-se que nos municípios de Paraíso e Porto Nacional não há participação da sociedade nesse sentido, ou seja, a contribuição popular não resulta em propostas de ações pelo Estado. Nos municípios de Araguaína e Monte do Carmo há reivindicações dos Serviços de Proteção Social Especial e dos Serviços de Proteção Social Básica, respectivamente:



Gráfico 6 – Serviços de assistência social reivindicados. Fonte: Autores.

Somente em Porto Nacional a Secretaria de Assistência Social do município possui ferramentas digitais (sites, app, etc) para a participação social nas sugestões de políticas de assistência social. Talvez por esse motivo, os demais municípios não alcançam níveis satisfatórios de participação nos planos e orçamentos (ver gráfico 2). A seguir, o gráfico 7 ilustra a situação dos municípios quanto ao uso de ferramentas digitais para participação social:



Gráfico 7 – A Secretaria de Assistência Social do município possui alguma ferramenta digital para participação social? Fonte: Autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados deste trabalho mostram que todos os municípios da amostra selecionada adotam modelos inovadores de gestão, as chamadas Inovações Abertas abordadas por Abreu (2017), modelo pelo qual o Estado lança mão da participação cidadã como elemento de aproximação entre a coisa pública e a sociedade para solução de problemas públicos.

Metade da amostra (Paraíso e Monte do Carmo) não adota tecnologia de inovações (internet) para fomentar a participação social nos planos e orçamentos. Já a outra metade da amostra (Araguaína e Porto Nacional), utiliza-se também dessas tecnologias. Esses municípios possuem uma maior população e assim como a capital do Estado, Palmas, garantem aos cidadãos a participação democrática digital através de *sites* para sugestões.

Destaca-se nos resultados da pesquisa um nível baixo de participação dos cidadãos nos planos e orçamentos dos municípios. Os gestores apontam a falta de conhecimento e de interesse da população como dificuldades para fomentar a participação, o que se mostra fatores importantes para a baixa atuação social nesses instrumentos que norteiam as ações do Estado.

Apesar dos baixos níveis de participação no planejamento e orçamento municipal, os gestores apontam que há contribuições para a implementação de políticas públicas no âmbito da assistência social. Pondera-se que essas contribuições nem sempre resultam em reivindicações para novas políticas, como é o caso de Paraíso e Porto Nacional, onde não há contribuição nesse sentido. As contribuições surgem, no sentido de controle e avaliação das políticas já implementadas. Já nos municípios de Araguaína e Monte do Carmo surgem reivindicações para os Serviços de Proteção Social Especial e dos Serviços de Proteção Básica, respecti-

vamente.

É importante salientar que os conselhos municipais de assistência social, no exercício de suas competências, não têm atuado na interação Estado-Sociedade em metade da amostra (Araguaína e Monte do Carmo). A população também precisa se atentar aos seus direitos e obrigações para buscar junto a esses órgãos melhorias para sua realidade local, da amostra, somente em Porto Nacional há grupos de interesse local buscando a implementação de políticas públicas que atendam seus anseios.

As constatações contidas neste trabalho tiveram como universo empírico a participação de secretários municipais de assistência social de municípios do Tocantins, através das respostas ao questionário aplicado, permitindo-nos, a partir da concepção desses gestores, identificar como acontece a participação popular na política de assistência social nos municípios abrangidos pela amostra.

Recomenda-se para avanço na temática, uma pesquisa de maior amplitude amostral, de modo que proporcionará uma visão mais abrangente em relação às práticas de participação social nos municípios do Estado do Tocantins.

Faz-se necessário também uma pesquisa junto à população da amostra, para conhecer sua realidade e reivindicações e para se ter o conhecimento da atuação desses atores, permitindo - se uma comparação entre a concepção de ambos os atores, Estado e Sociedade, no processo de implementação das políticas públicas de assistência Social em municípios do Estado do Tocantins.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet:**

inovação nos modelos de gestão no setor público / pesquisador, Julio Cesar Andrade de Abreu. – Brasília: Enap, 2017.74 p. : il. – (Cadernos, 48). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2882>. Acesso em: 21 mai. 2018, 09:13:30.

ACEVEDO, Claudia Rosa. **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma: inclui normas atualizadas da ABNT, TCC, TGI, trabalhos de estágio, MBA, dissertações, teses** / Claudia Rosa Acevedo, Jouliana Jordan Nohara. – 3. ed. – 2. reimpr. – São Paulo : Atlas, 2009.

BEZERRA, João Eudes, Filho. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jun. 2018, 09:25:10.

BRASIL, **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jun. 2018, 10:42:25.

BRASIL, **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2018, 14:35:30.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Antonio Carlos Gil. 4. ed. – São Paulo : Atlas, 2007.

GIL, Antonio Carlos, 1946 – **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil – 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>. Acesso: 17 jun. 2018, 17:34:20.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tocantins população**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to>. Acesso em: 12 jul. 2018, 13:50:15.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Redes e parcerias em políticas sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros** / Gabriela Spanghero Lotta – Brasília: Enap, 2017. 99 p. : il. – (Cadernos, 51). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2884>. Acesso em: 03 jul. 2018, 21:13:45.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com o estudo do caso do estado brasileiro** / Francisco Paulo Jamil Almeida Marques – 2008. 498 f; il. Universidade Federal da Bahia; Salvador, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11303>. Acesso em: 25 jun. 2018, 20:13:20.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Assistência Social**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social>. Acesso em: 12 jul. 2018, 17:28:45.

PALMAS, Casa Civil do município de Palmas. **Mensagem 106/2017 de 22 de novembro de 2017. Projeto de Lei nº 36, de 22 de novembro de 2017, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021**. Disponível em: <http://portaldatransparencia.palmas.to.gov.br/orcamento/>. Acesso em: 12 jun. 2018, 07:45:10.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 130p. : il.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa** / Helena da Motta Salles. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 110p. : il.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade** : Orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses / Antonio Carlos Ribeiro da Silva. - 3. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões ana-**

líticas para a interface digital do Estado / Sivaldo Pereira da Silva. - Salvador, 2009. 424 f. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/5211>. Acesso em: 18 jul. 2018, 13:25:20.

SOUZA, Antonio Carlos de. **TCC: métodos e técnicas** / Antonio Carlos de Souza, Francisco Fialho e Nilo Otani. – Florianópolis: Visual Books, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Celina Souza / Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 03 jul. 2018, 16:27:10.