

# A IMPORTÂNCIA DA OPINIÃO PÚBLICA PARA CONSTRUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) NO CONTEXTO MUNICIPAL DE PALMAS

## THE IMPORTANCE OF PUBLIC OPINION FOR THE CONSTRUCTION OF THE MULTIANNUAL PLAN (PPA) IN THE MUNICIPAL CONTEXT OF PALMAS

Aristela Regina Gonçalves Siqueira Oliveira<sup>1</sup>

Claudius Vinicius Souza Oliveira<sup>2</sup>

Rosilene Lagares<sup>3</sup>

**Resumo:** Este trabalho partiu da hipótese que a aplicação do orçamento participativo nas políticas gestoras para construção do Plano Plurianual (PPA), favorece o atendimento aos princípios da administração pública previstos na constituição federal. Para tanto, utilizaremos como processo metodológico uma abordagem mista qualitativa e quantitativa, com informações coletadas por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. As conclusões permitiram construir o artigo, que tem o intuito de contribuir para reflexão gestora municipais, no sentido de poder ampliar os instrumentos de participação da população na tomada de decisões, enfatizando a necessidade de fazer valer o orçamento participativo das atividades públicas estabelecendo uma relação de aproximação com a sociedade nos processos decisórios.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo. Políticas Públicas. Descentralização.

**Abstract:** This work started from the hypothesis that the application of participatory budgeting in management policies for the construction of the Multi-Year Plan (PPA), favors compliance with the principles of public administration provided for in the federal constitution. For this, we will use as a methodological process a mixed qualitative and quantitative approach, with information collected through literature review and documentary research. The conclusions allowed the construction of the article, which aims to contribute to municipal management reflection, in order to expand the instruments of participation of the population in decision-making, emphasizing the need to enforce the participatory budget of public activities, establishing a relationship of approximation with society in decision-making processes.

**Keywords:** Participatory Budgeting. Public policy. Decentralization.

1 Especialista em Direito Público com Ênfase em Assessoria Governamental. Especialista em Ciências Políticas UFT - Universidade Federal do Tocantins, ADESG - Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. Defensora Pública - Prefeitura Municipal Porto Nacional - TO. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1416803077619526>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3770-387X>. E-mail: [aristela.advogada@gmail.com](mailto:aristela.advogada@gmail.com)

2 Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Tocantins - PPGE/UFT. Professor da Educação Básica - Secretaria Estadual da Educação, Juventude e Esporte. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1760442137069895>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4497-8740>. E-mail: [claudiusvinicius.bahea@gmail.com](mailto:claudiusvinicius.bahea@gmail.com)

3 Doutora em Educação; Docente do curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins- PPGE/UFT. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6515208027900665>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2959-5573>. E-mail: [lagaresrose@mail.uft.edu.br](mailto:lagaresrose@mail.uft.edu.br)

# Introdução

Este artigo, a importância da opinião pública para construção do plano plurianual (PPA) no contexto municipal no contexto de Palmas, discute a aplicação do orçamento participativo nas construções das políticas públicas municipais, com a finalidade em atender os princípios constitucionais da administração pública, promovendo a participação popular na elaboração e acompanhamento das execuções das políticas públicas.

Tem o objetivo conhecer, inicialmente, as definições de orçamento participativo, o seu processo histórico e a implantação dos seus princípios nas administrações públicas, entender as vertentes ideológicas existentes que conduzem a orçamento participativo e compreender as suas contribuições para incrementar as transparências obrigatórias conforme as legislações nas administrações públicas.

Em especial analisar a relação do orçamento participativo na promoção dos princípios constitucionais da administração pública, em prol de uma conduta que atenda a probidade, conforme previstos no artigo 37 da carta magna sendo eles: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade e Eficiência (LIMPE).

A metodologia utilizada foi orientada pela pesquisa bibliográfica e também documental, tendo a pesquisa bibliográfica como método de exploração dos conteúdos produzidos sobre a temática a aplicação da dinâmica do orçamento participativo, com o propósito de explorar os resultados para promoção da gestão transparente e eficiente, especialmente, realizamos pesquisa no site da Prefeitura Municipal de Palmas, O processo de elaboração do PPA Participativo 2018-2021.

Com o artigo, esperamos contribuir para as discussões com relação a reflexão gestora municipais, no sentido de poder ampliar os instrumentos de participação da população na tomada de decisões, enfatizando a necessidade de fazer valer o orçamento participativo das atividades públicas estabelecendo uma relação de aproximação com a sociedade nos processos decisórios.

Considerando os objetivos propostos e a devida apresentação coerente dos resultados, o artigo esta disposto em três seções, além da introdução e das considerações finais. Iniciando pela seção 2, A legislação e construção do PPA; em seguida, a seção 3 A importância do orçamento participativo e Resultados e discussões na seção 4.

## A legislação e construção do PPA

A construção do Plano Plurianual (PPA) esta contemplado na Constituição Federal que determina a particularização das aplicações de recursos públicos para atender cada realidade com as suas necessidades.

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; §1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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 (BRASIL, 2016, p. 103).

O PPA é elaborado no primeiro ano de uma administração pública vigorando por quatro anos, assim se mantém em valia no primeiro ano do mandato subsequente, o objetivo é de assegurar a continuidade daquilo que foi planejado.

A realização de audiências públicas para formação do PPA em diversas regiões do município com as presenças dos gestores e população para discutir os desejos de cada um, torna possível analisar as necessidades particulares, possibilita que a gestão tenha conhecimento do todo.

Orçamento é o cálculo da receita e da despesa de um governo para o exercício financeiro, sendo elaborada e aprovada em um espaço público, é uma lei contemplada na Constituição Federal capítulo II – Das finanças públicas, seção II – Dos orçamentos, em especial artigos 165 a 169. Também a Lei Complementar nº. 101 – LRF os artigos 4º, 9º e 14º além das constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios (ENAP, 2014).

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades (ENAP, 2014, p.5).

Os primeiros orçamentos de que se tem notícia eram chamados de Orçamentos Tradicionais, que enfatizavam apenas os gastos, previam receitas autorizando despesas, não havia vínculo com o sistema de planejamento governamental, era feita uma estimativa de quanto iria arrecadar, decidindo posteriormente o que comprar, não considerando prioridades (ENAP, 2014).

Com o passar do tempo surgiu o novo conceito denominado de Orçamento Programa, neste caso o orçamento não é apenas para previsão de arrecadação e autorização do gasto, mas um documento que contem programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas para alcançar no exercício, a ênfase está nas realizações do governo (ENAP, 2014).

A elaboração do orçamento exige segundo a Constituição Federal três instrumentos essenciais subsequentes, o plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) (ENAP, 2014).

O plano plurianual (PPA) será constituído de diretrizes propostas pelo gestor público, com metas e objetivos para atender despesas com ações que durem mais de um ano, sendo aprovado terá duração de três anos da gestão e um ano da gestão do sucessor (ENAP, 2014).

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) seleciona alguns programas e ações que terão prioridade na execução orçamentária do ano subsequente, além de definir regras sobre mudanças nas leis impostas, finanças e pessoal, estabelecer orientações para elaboração do orçamento anual (ENAP, 2014).

A lei orçamentária anual (LOA), a fase final, nela está inserida projetos e atividades que atendem às metas prioritárias definidas na LDO, os recursos para o atendimento das mesmas são definidos. Definindo as fontes de receita, autorizando as despesas, fazendo o detalhamento dos benefícios para as secretarias e órgãos (ENAP, 2014).

É possível através da LOA o gestor conseguir créditos de suplementação ou empréstimos para atender despesas emergenciais. A participação popular pode acontecer nas três etapas do processo e assim deve ser para que a comunidade se sinta realmente inseridas nas ações, entendendo o que realmente será realizado, para atendimento dos seus anseios e necessidades.

## A importância do orçamento participativo

O processo de implantação do orçamento participativo deve obedecer a um primeiro momento interno do poder executivo, uma negociação entre secretarias, enfatizando a de planejamento, observando neste momento a arrecadação e os gastos, planejamento dos objetivos de curto, médio e longo prazos (NOVAES e SANTOS, 2014).

No segundo momento as formas de como acontecer as discussões, a metodologia deve obedecer a critérios de divisão geográfica para descentralização; coerência no atendimento as necessidades solidárias não gerando atendimento diferenciado; as dinâmicas das participações devem ser previamente

definidas (NOVAES e SANTOS, 2014).

As negociações com as comunidades devem ser amplas e profundamente sinceras, os recursos são sempre carentes para atender as solicitações, é importante reuniões entre a comunidade internamente para definir as verdadeiras prioridades, a população será também responsável pelos destinos dos recursos, necessário com isso que sejam definidas formas transparentes de acesso de todos nas execuções e fiscalizações dos investimentos (NOVAES e SANTOS, 2014).

O orçamento participativo é muito mais complexo do que simplesmente realizar reuniões com as comunidades definindo valores, todos os apoios são importantes, as parcerias, por exemplo, com entidades não governamentais são interessantes desde as elaborações iniciais dos trabalhos (NOVAES e SANTOS, 2014).

A postura do gestor público deve ser de total envolvimento para o êxito do orçamento participativo, acreditando no processo e fazendo valer as decisões das conclusões dos trabalhos, envolver a comunidade como um todo, não só representantes nas horas das discussões os instrumentos de comunicação coletivos devem ser utilizados, além de realização de reuniões periodicamente (NOVAES e SANTOS, 2014).

Caso haja uma dificuldade de comunicação entre técnicos do órgão público e a população, a proposta mais viável é promover cursos de capacitação para alguns representantes formando multiplicadores nas comunidades, todos devem ser informados sobre as regras legais do orçamento, a lei de responsabilidade fiscal (NOVAES e SANTOS, 2014).

É positiva a relação do orçamento participativo com outras experiências de participação popular, mobilizando o conselho tutelar, da educação, saúde, assistência social. Conselhos eficientes devem ter participação no planejamento do orçamento participativo, trabalhando em parceria com os representantes do orçamento os conselhos serão beneficiados com ações para suas áreas (NOVAES e SANTOS, 2014).

A organização de uma sociedade democrática, sob os princípios da Constituição Federal de 1988, regulamentou a participação popular como elemento fundamental no processo político do país, introduzindo mecanismos para que a sociedade civil participasse das tomadas de decisões sobre os problemas públicos. Portanto, o Controle Social é uma forma do poder público estabelecer um compromisso com a sociedade civil visando encontrar soluções para os problemas econômicos e sociais do país ((VUOLO, 2018, p.306).

O orçamento público elaborado através das propostas do poder executivo os técnicos das secretarias enviam à secretaria do planejamento que avaliam considerando a previsão de arrecadação, retornando ao chefe do poder executivo a concordância ou não das propostas para assim enviá-las ao legislativo que analisa, apresenta propostas, emendas e conclui com a votação (NOVAES e SANTOS, 2014).

Em uma visão meramente técnica, é iniciada com o chefe do poder executivo e alguns assessores mais próximos, enviando para o poder legislativo. O habitual é que uma minoria analise e proponha algumas mudanças. A falta de conhecimento popular sobre o orçamento limita a influência sobre o mesmo, facilitando as possibilidades de erro ou fraude onde grupos econômicos podem agir mais facilmente (NOVAES e SANTOS, 2014).

Ademais, a ideia do orçamento participativo não engloba somente a discussão das alocações orçamentárias, mas todo o ciclo orçamentário, ou seja, a fase de elaboração das propostas, da discussão comunitária, de debates parlamentares, do acompanhamento do processo de emendas, da verificação da legitimidade dos vetos propostos pela função executiva com o consequente aval (ou não) do Legislativo, do controle da execução orçamentária da, avaliação dos impactos das ações públicas (estudo de eficácia, eficiência e efetividade da despesa governamental). eis o efetivo controle social.(Gomes, 2013, p.5).

A participação do cidadão na elaboração do orçamento não é apenas um mecanismo democrático de fazê-lo, mas é uma forma de minimizar as possibilidades de corrupção, indubitavelmente é a melhor forma de favorecer a transparência da aplicação dos recursos públicos (NOVAES e SANTOS, 2014).

O orçamento participativo é flexível, não tendo um modelo a ser seguido pode atender as características de cada população, com tudo há pontos a serem obedecidos de forma geral como, por exemplo, convidar a todos independente das suas opções políticas, condições sociais, ou qualquer outro motivo que possa gerar um ato discriminatório (NOVAES e SANTOS, 2014).

Seguindo esta linha de pensamento devem ser considerados todos os votos da comunidade com o mesmo valor independente da influência que um ou outro possa ter. A decisão após análise deve ser garantida ao povo evitando que a participação seja simbólica, é necessário garantir regras que possam ser aperfeiçoadas a cada ano, a plenária precisa acontecer impreterivelmente no local da possível ação a ser realizada (NOVAES e SANTOS, 2014).

O orçamento participativo vai além de promover a participação da população na administração pública, a colocação em prática não é mecânica, seguindo um manual, o êxito está vinculado a criatividade e certamente capacidade do gestor público transformar desejos e necessidades em realidade, isso só é possível com diálogo com as comunidades, suas representações fazendo valer suas autonomias.

Sebastião (2017, p. 7) destaca que:

É preciso encontrar uma fórmula para evitar as discriminações sociais e culturais e um caminho democrático para as populações. É preciso continuar a valorizar a cidadania, fato possível somente sob condições democráticas e com a participação da sociedade em todos seus segmentos, em um mundo no qual as desigualdades são multiplicadas e os conflitos sociais surgem em todos os locais. É preciso refletir a respeito dos fatores intervenientes em sua condição social e mesmo histórica dos problemas que afligem a nação brasileira em sua busca por um caminho mais justo para seus habitantes sob a bandeira da democracia.

No exercício do direito de participação surge a organização, povo e governo realizando a transformação social e política do local utilizando o instrumento Orçamento Participativo. A população definindo diretrizes governamentais, decidindo investimentos, cuidando do bem comum, fazendo um exercício político e acima de tudo democrático, um planejamento coletivo facilita as transformações futuras (SEBASTIÃO, 2017).

Normalmente os pedidos da população são de reais necessidades, tais como: escolas, unidade de saúde, praças, áreas de lazer. Os pedidos de obras que impressionam cabem ao governo que dispõe de poucos recursos, atender as prioridades de forma hierarquizadas (SEBASTIÃO, 2017).

Compreender o funcionamento comportamental da sociedade é fundamental para realização das atividades coletivas como, por exemplo, o orçamento participativo, é necessário entender a formação da opinião pública, não só para os interesses políticos, a imagem do gestor público, mas também para fazer a sociedade entender a importância do orçamento participativo (SEBASTIÃO, 2017).

Para o sucesso do orçamento participativo é importante estar agindo sobre a opinião pública, que é o conjunto de mensagens oferecidas a sociedade, a opinião coletiva do grupo determina atitudes individuais, estabelecendo padrões morais e éticos. O desejo do político precisa esta com a opinião pública, contar com o seu apoio e ter o seu reconhecimento, o povo incorporar as ideias, ignorar a opinião pública é nocivo ao processo democrático, com perdas nos recursos materiais ou humanos (SEBASTIÃO, 2017).

Com o Orçamento Participativo o Poder Executivo precisa realizar reuniões de audiência pública para verificar, com os cidadãos, quais são as suas reivindicações e sugestões, para um melhor direcionamento dos recursos públicos. Desta forma, promove a interação entre a população e os dirigentes municipais, o que pode resultar em uma distribuição mais equilibrada dos recursos públicos (SEBASTIÃO, 2017, p. 06).

O povo não age sempre obedecendo a lógicas rígidas sobre aquilo que lhes falam, as pessoas atendem a estímulos inseridos nas mensagens que devem trazer benefícios para incitação coletiva. Mais que uma opinião exposta por um gestor, a forma que a pessoa irá concretizar as suas opiniões, é o mais importante, fatores como a eficiência dos meios de comunicação utilizados, a credibilidade de quem transmite

a mensagem, a linguagem utilizada são formas de construir valor sobre uma ideia propostas (PIRES, 2001).

Para acompanhar a opinião pública é necessário participar ativamente dela, conversando, ouvindo, compreendendo o sentimento da comunidade, não observando apenas a fala, mas principalmente o comportamento. É possível quantificar os sentimentos através de pesquisas de sistemáticas de opinião, com questionários objetivos e eficientes para definir a hipótese mais próxima de representar o pensamento de quem responde, dentre as opções oferecidas (PIRES, 2001).

A informação aproxima da experiência de vida da comunidade visando facilitar a compreensão e aceitação da mensagem; persuasão demonstrando as vantagens, fazendo que a comunidade e os indivíduos que a compõe sintam-se destinatários; estímulo como toda proposta deve ser concluída com estímulo ação, adoção dos programas e pontos de vista sugeridos, quando se tratar de ideias políticas (PIRES, 2001).

Os mecanismos de formar opiniões se desenvolvem imperceptíveis, as pessoas que recebem as informações acompanhadas dos elementos de convencimento e do estímulo para agir nem sempre irão distinguir seu propósito, do ponto de vista do público e das pessoas a maior ou menor facilidade de formar conceitos e aceitar imagens está diretamente relacionada a sua capacidade de entender as propostas.

## Resultados e discussões

Em pesquisa realizada no site do município de Palmas, tomamos como referências o relatório técnico publicado em setembro de 2017, sobre a participação da sociedade na elaboração do PPA, o documento contempla informações relevantes para compreensão da realidade existente com relação a temática.

Permitindo assim, um aprofundamento na pesquisa referente ao artigo, as discussões a respeito da construção do PPA com a presença dos maiores interessados nas definições e execuções das políticas públicas que são os cidadãos, cabendo ao município a promoção da transparência das suas ações, com relação a efetivação das políticas públicas para o setor.

Atendendo a determinação da Constituição Federal, no seu Art. 165, o Plano Plurianual (PPA) é produzido no intervalo de 04 anos, sendo obedecido como período o primeiro ano do mandato do prefeito eleito, alcançando o mandato posterior no seu primeiro ano, estabelecendo assim a continuidade das políticas públicas planejadas.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (EC no 86/2015) I–o plano plurianual; II–as diretrizes orçamentárias; III–os orçamentos anuais. § 1o A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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 (BRASIL, 1988, p.103).

Em Palmas o processo de produção do PPA para o período de 2018-2021, promoveu instrumentos para construção participativa, no intuito em ser transparente, para atender ao princípio da publicidade e o envolvimento social nas tomadas de decisões das políticas públicas, para beneficiar a coletividade de forma regionalizada (PALMAS, 2017).

A Prefeitura de Palmas realizou em 04 regiões do município audiências, que alcançou uma presença de público de 676 no total, com a distribuição de frequência conforme a tabela publicada no site do município:

**Tabela 1:** Audiências realizadas pelas Prefeitura

<b>Data</b>	<b>Região</b>	<b>Nº de Participantes</b>
05/08/2017	Central	238
12/08/2017	Norte	142
19/08/2017	Sul	192
26/08/2017	Distrito e Rural	104
<b>Total</b>		676

**Fonte:** Site da Prefeitura (PALMAS, 2017)

Outra forma de comunicação entre a Prefeitura e a sociedade foi a disponibilização de uma plataforma no site do município durante um período determinado com o endereço [participa.palmas.to.gov.br](http://participa.palmas.to.gov.br), para coletar informações para alimentação fundamentada na elaboração do PPA (PALMAS, 2017).

Além das audiências públicas, a Prefeitura de Palmas por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano, disponibilizou uma plataforma web na modalidade virtual, que ficou disponível entre os dias 14 de julho a 10 de setembro de 2017 a todos os cidadãos palmenses para que pudessem contribuir com o poder público nas escolhas das prioridades das ações a serem inseridas no Plano (PALMAS, 2017, p.01).

Foram respondidos 165 questionários aplicados pelo site, observou-se uma maior participação do sexo feminino com 55% e masculino com 45%:

**Tabela 2.** Sexo dos participantes da pesquisa

<b>Total participante</b>	<b>Sexo feminino</b>	<b>Sexo masculino</b>
165	55%	45%

**Fonte:** Site da Prefeitura (PALMAS, 2017)

Com relação a escolaridade destacasse a participação das pessoas com ensino superior e pós graduadas, com o total de 74 pessoas sendo 45% dos participantes:

**Tabela 3.** Escolaridade dos participantes da pesquisa

<b>Graduados com Pós Graduação</b>	<b>Total</b>
74 pessoas	45% dos pesquisados

**Fonte:** Site da Prefeitura (PALMAS, 2017)

Em respeito a faixa etária entre os 28 a 36 anos totalizando 32%, seguida pelos que tinham no período 37 a 45 anos com 26%:

**Tabela 4.** Faixa Etária dos participantes da pesquisa

28 a 36 anos	37 a 45 anos
32%	26%

**Fonte:** Site da Prefeitura (PALMAS, 2017).

Com respeito a localidade de residência dos participantes a região central teve uma maior frequência com 92 pessoas sendo 56% do total, em seguida vindo a região Norte com 42 cidadãos 25%:

**Tabela 5.** Localidade das residências de maior participação

REGIÃO CENTRAL	REGIÃO NORTE
92 pessoas	42 pessoas
56% do total	25% pessoas

**Fonte:** Site da Prefeitura (PALMAS, 2017).

A metodologia da coleta de dados do município foi dividida em três instantes, sendo o primeiro, a identificação do perfil social e econômico dos cidadãos que participaram; no segundo momento, foram levantadas as dificuldades da administração e as competências para atender a governança das políticas planejadas; por fim, foram definidas as regiões que necessitavam de ações conforme os planejamentos (PALMAS, 2017).

Durante o período em que a ferramenta virtual ficou disponível foram respondidos 165 questionários, no entanto, não tem como quantificar o número de acessos obtidos diretamente no site, tendo em vista, que o hotsite participa.palmas.to.gov.br, estava vinculado à página da Prefeitura Municipal (PALMAS, 2017, p.01).

As conclusões das pesquisas realizadas pela Prefeitura, foram socializadas entre as Secretarias municipais, para aprofundamento as necessidades elencadas definido as prioridades e as condições para realizações das mesmas, ao final das discussões as ações definidas foram inseridas no PPA, com a nomenclatura de Plano Plurianual Participativo “PPA-P” (PALMAS, 2017).

## Considerações Finais

Nesse artigo, a importância da opinião pública para construção do plano plurianual (PPA) no contexto municipal no contexto de palmas, compreendemos as aplicações do processo de construção do PPA no município de Palmas de forma participativa, definições das políticas públicas dos setores essenciais para sociedade.

Partindo das definições do que é orçamento participativo no planejamento do PPA, valorizando a promoção da transparência das atividades públicas, nas ações para atendimento dos interesses sociais, fazendo com que o cidadão seja parte protagonista conforme exigências legais determinam.

Para isso, a metodologia foi construída por meio de uma pesquisa descritiva, permitindo detalhar o fenômeno do estudo realizado, expondo a subjetividade existente, com abordagem qualitativa e quantitativa, por tanto mista, a classificação metodológica descritiva com as informações coletadas pela revisão bibliográfica, pesquisa documental e sites.

No intuito em conhecer, as definições orçamento participativo o seu processo histórico e a implantação dos seus princípios nas administrações públicas, reconhecendo das responsabilidades da instância gestora municipal, isso posto, em consonância com o material pesquisado construímos um artigo reflexivo possibilitando a instrumentalização de sugestões que estimulem novos processos culturais eficientes nas relações entre a administrações públicas municipais e os cidadãos para definições do PPA.

Os dados obtidos no site da Prefeitura municipal de Palmas, especificamente no relatório técnico publicado em 12/09/2017, deixa claro que embora o município tenha ofertado ações como o questionário virtual e as audiências públicas para cooperação da sociedade na elaboração do PPA, respeitando o que preconiza a própria Constituição Federal, a participação foi muito baixa.

Considerando que Palmas segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE possui uma população de 299.127 habitantes, as respostas aos questionários virtuais alcançaram 165 pessoas, já as audiências públicas contaram com total de 676 cidadãos, mesmo que os setores tenham seus representantes e os mesmos participem das ações promovidas pela prefeitura um número maior de presentes fortalece os interesses locais.

Assim, cabe ao município ampliar as formas de divulgações tanto das audiências como dos outros instrumentos para participação popular, considerando as particularidades dos setores como cada um acessa os meios de comunicação, seja por meio de mensagens em carros de som, panfletos, rádios, tvs entre outros.

Buscar apoios aos seguimentos sociais, como igrejas, comércios, postos de saúde, instituições de ensino, para juntos convencerem as comunidades a comparecerem e participarem ativamente das tomadas de decisões na construção do PPA do município.

A centralização das decisões na administração pública é certamente fruto de um passado colonial e posteriormente ditatorial, o modelo concentrador, inflexível, reduz o processo de desenvolvimento travando o mecanismo administrativo e comunitário.

Reduzir os problemas sociais a pontos claros que orientem as construções de políticas públicas eficientes, certamente só poderão ser resolvidos se os maiores interessados forem ouvidos, sendo progressivamente transferida a decisão central e confiado às representações locais.

O fato é que na administração pública que se enraizaram o autoritarismo, o centralismo da burocracia colonial através dos séculos, mesmo com os ideais republicanos dos conceitos de cidadania e liberdade presentes no plano político e nas diversas constituições, o que se espera para hoje é que o cidadão seja tratado como tal na plenitude de uma democracia participativa.

A liberdade administrativa deve ser vista não como direito a um comportamento sem limites, mas como uma conduta solidária, limitada pelo direito dos outros, que exige responsabilidade do gestor público na sua prática administrativa. A gestão pública é fortalecida com participação direta do povo, os princípios ordenadores básicos da atividade administrativa são mais facilmente respeitados, pois são orientadores diretos da atuação do administrador.

Desejamos de fato com as conclusões do artigo possibilitar instrumentalização de sugestões que instiguem modificações nas relações entre as administrações públicas municipais e os cidadãos. Enalteçando a preocupação com a defesa dos interesses do todo, o compromisso com a transparência administrativa ficando evidenciada. O cidadão por sua vez, tendo acesso aos relatórios da execução orçamentária e financeira, se identificando como protagonista conforme as legislações vigentes.

## Referência

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 04 jan. 2020.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Orçamento Público Conceitos Básicos**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20%20M%C3%B3dulo%20%20281%29.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2020.

IBGE. **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 14 abr. 2019.

GOMES, Ana Paula de Oliveira. **A construção da democracia brasileira na perspectiva da participação dos atores sociais na elaboração das leis orçamentárias**. Disponível: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/267>. Acesso: 16 abr. 2019.

NOVAES, Flávio Santos e SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA)**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2014, vol.48, n.4, pp.797-820. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121668>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122014000400001&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122014000400001&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 06 mar. 2020.

PALMAS, Prefeitura Municipal. **RELATÓRIO TÉCNICO 12/09/2017**. Disponível em [http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos\\_publicos/2d1cee673841146c7c64082a3541cffe.pdf](http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/2d1cee673841146c7c64082a3541cffe.pdf). Acesso: 20 mar. 2020.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri-SP: Ed. Manole, 2001. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=JOZRB5ucSLgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=Or%C3%A7amento+Participativo&ots=eIJoS4kCm7&sig=gaSgb9VANOmMho8U345xz1wnJo#v=onepage&q=Or%C3%A7amento%20Participativo&f=false>. Acesso em: 04 fev. 2020.

SEBASTIÃO, Jean Vinícios. **A Importância do Orçamento Participativo**. Disponível em: <https://www.cader-nosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/366>. Acesso em: 05 fev. 2020.

VUOLO, Cassyra L. **Plano Plurianual e a audiência pública: planejando sob um novo olhar**. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/26007>. Acesso em: 05 abr. 2020.

VUOLO Cassyra L; MACIEL, Cristiano; ANJOS, Alexandre M. dos (Organizadores). **Educação à distância: [in] formação em cidadania e controle social**. 2018. Disponível em: [https://setec.ufmt.br/ri/bitstream/1/32/1/Educa%C3%A7%C3%A3o%20a%20dist%C3%A2ncia\\_%5Bin%5Dforma%C3%A7%C3%A3o%20em%20cidadania%20e%20controle%20social.pdf](https://setec.ufmt.br/ri/bitstream/1/32/1/Educa%C3%A7%C3%A3o%20a%20dist%C3%A2ncia_%5Bin%5Dforma%C3%A7%C3%A3o%20em%20cidadania%20e%20controle%20social.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

Recebido em 30 de novembro de 2021  
Aceito em 13 de dezembro de 2021