



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

TUANNE CRISTINA JACOB DE PINA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS**

Brasília – DF

2018

PINA, Tuanne Cristina Jacob de.

Participação Popular nas Políticas Públicas Municipais /
Tuanne Cristina Jacob de Pina; orientador Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes.
Brasília, 2019. 61 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Especialização em Gestão
Pública Municipal – Brasília – DF, Universidade de Brasília, 2019.

1. Participação popular. 2. Gestão municipal. 3. Políticas públicas municipais.
4. Estudo de caso.

Universidade de Brasília – UnB

Reitora:

Prof^a. Dr^a. Márcia Abrahão Moura

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Enrique Huelva

Decana de Pós-Graduação:

Prof^a. Dr^a. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão
Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

Chefe do Departamento de Administração:

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Profa. Dr^a. Fátima de Souza Freire

TUANNE CRISTINA JACOB DE PINA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes.

Brasília – DF

2018

TUANNE CRISTINA JACOB DE PINA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília da aluna:

Tuanne Cristina Jacob de Pina

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Professor-Orientador

Prof. Esp. Tales Ramos Monteiro dos Santos

Professor-Examinador

Brasília, 27 de abril de 2019.

“A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.”

ALBERT EINSTEIN

RESUMO

A participação popular em deliberações municipais é prerrogativa desde a Constituição Federal promulgada em 1988. Entre as mudanças mais significativas destacam-se a consolidação da autonomia dos municípios, a descentralização de recursos e a criação de mecanismos de participação social. Como resultado, as administrações locais tornaram-se o principal espaço de concepção e gestão de políticas públicas. Entretanto, constata-se uma imensa lacuna entre a legitimidade dessa participação e sua materialização na efetivação de projetos municipais relevantes para o desenvolvimento local de cada município, visto que a visão da sociedade não é considerada em muitas decisões. Dentro disso, o objetivo deste trabalho foi identificar a participação popular e sua contribuição na proposição e implementação de políticas públicas municipais e como estas influenciaram no desenvolvimento local. Trata-se de um estudo qualitativo de caráter exploratório e descritivo, investigando na literatura científica disponível estudos de casos que analisaram a influência e a relevância dessa participação da sociedade em proposições e deliberações que envolvem seus respectivos municípios. Foi realizada uma busca de trabalhos científicos publicados no período de 2014 a 2018 na base *Google Scholar* (Google Acadêmico). Os seguintes descritores foram utilizados na busca dos trabalhos: “participação popular” e “políticas públicas municipais”. Do total de trabalhos encontrados, foram selecionados vinte estudos de casos, encontrando em apenas cinco a efetiva participação da população. De maneira geral, verificou-se que o reconhecimento da relevância da participação popular na proposição e implementação de políticas públicas municipais foi um ponto em comum entre os trabalhos científicos analisados. Apesar de alguns dos estudos relatarem casos de sucesso, outros apresentaram os desafios que ainda permeiam uma grande parte dos municípios brasileiros no que tange à efetividade da participação popular nas deliberações de seus municípios.

Palavras-chave: participação popular, gestão municipal, políticas públicas municipais, estudo de caso.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Problematização.....	9
1.2. Objetivo Geral	10
1.3. Objetivos Específicos	10
1.4. Justificativa.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1. Participação Popular na administração pública municipal	12
2.2 – Mecanismos de Participação Popular	13
2.2.1. Audiência Pública.....	15
2.2.2. Conselhos Deliberativos	15
2.3. Políticas públicas	16
2.3.1 Planejamento e formulação	16
2.3.2 Avaliação das políticas públicas.....	20
2.2.3 Indicadores de Desempenho	21
2.4. Políticas públicas e a participação popular.....	23
2.4.1. O papel da sociedade civil na elaboração de políticas públicas	23
2.4.2. Participação Popular: fatores que interferem nas políticas públicas	27
2.4.3. Desigualdades sociais e a forma como elas refletem no processo participativo	30
2.5. Gestão pública e a participação popular	31
2.5.1. Dinâmica de funcionamento da gestão municipal e das posições das autoridades em relação à participação popular	32
2.5.2. Influência da Participação Popular nas Políticas Públicas	34
3. METODOLOGIA.....	35
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa	35
3.2 Caracterização da organização, setor ou área <i>locus</i> do estudo	35
3.3 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa.....	35
3.4 Procedimentos de coleta e análise de dados	36
4- RESULTADOS E DISCUSSÃO	37
5- CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48
APÊNDICE A	54

1. INTRODUÇÃO

1.1. Problematização

Quando se trata de “Participação Popular” a primeira ideia que nos deve vir à mente é: democracia. A democracia, com essa nomenclatura, já é antiga conhecida de todos, desde a Grécia antiga em que se caracterizava pela participação direta dos cidadãos nos atos de governança.

Mas a democracia evoluiu ao longo dos anos, sendo que o atual modelo democrático é fruto dos avanços advindos no período posterior às revoluções liberais do século XVIII, como afirma Dalmo de Abreu Dallari “O estado democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo” (2009, p. 157). Foi a partir deste século que com o Estado Democrático de Direito, a relação de poder que justificava a atuação dos governantes foi modificada para sempre: o poder deixou de ser incontestável, divino, absoluto ou herdado, para se tornar um poder temporário, contestável e conferido pelo povo para ser utilizado sem benefício do povo. Mas foi somente a partir do século XIX que o modelo democrático evoluiu para se aproximar da forma de governo que conhecemos hoje.

A Constituição Federal de 1988 adotou a democracia como previsão expressa da soberania popular, exercida através de iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo, além do sufrágio universal através do voto direto e secreto, deixando claro que o Estado brasileiro não aceita a ideia de poder estatal ilimitado e sem mecanismos de controle.

A participação popular consagrada como princípio da democracia participativa, passa a ter previsão legal e aplicabilidade definida para as esferas municipais, com o advento do Estatuto da Cidade.

Mariana Mencio coloca que: “o povo recebe a incumbência nesse processo de repartir, partilhar, colaborar na atuação do administrador no exercício da função administrativa” (MENCIO, 2017, p. 91). Em outras palavras, o Administrador Municipal, para atuar democraticamente na gestão da cidade, precisará conhecer melhor a vontade da população e a população precisará expressar suas necessidades.

Na verdade, essa mudança de paradigma na atuação dos governos municipais, exigindo esforços tanto do poder público quando da população para compreender e atuar sob um modelo de gestão democrática, apesar de ser lógica e vir de encontros com a democracia participativa, é lenta e bastante dolorosa, pois tanto agentes políticos quanto população

precisam ainda aprender a trabalhar em conjunto e a unir esforços para o atingimentos de finalidades públicas.

O controle social é, sem dúvida, uma inovação política da gestão municipal, sobretudo porque tem sido acentuada a importância da participação social no processo de gestão, ou seja, não apenas na fiscalização, mas também na formulação das políticas públicas.

No entanto, na prática, existem diversas dificuldades com o Poder Executivo, principalmente a falta de autonomia dos Conselhos em relação aos gestores, que tem contribuído para a ocorrência de práticas clientelistas, ausência da cultura de participação e controle social na sociedade e emergência de conselhos cartoriais.

Enquanto alguns acreditam que as atuais ferramentas que possibilitam a gestão social das políticas públicas são eficazes e estão em fase embrionária; outros defendem as ideias de que a institucionalização excessiva e a tradição política assistencialista são entraves genéticos que comprometem a efetiva participação da população no serviço público.

Diante de tanta problemática acerca do tema participação popular torna-se necessário o entendimento de que esta não pode ser vista como uma fórmula mágica capaz de resolver todos os problemas colocados, em particular com relação ao acesso e controle dos serviços oferecidos pela gestão municipal. No entanto, construir e vivenciar experiências de participação popular representa um caminho importante de participação política da população seja ela institucionalizada ou não.

Sendo assim, levando em consideração as necessidades observadas, este estudo tem a intenção de responder ao seguinte questionamento: como os mecanismos de participação popular podem ser eficientes na elaboração e condução de políticas públicas municipais, influenciando assim no desenvolvimento local?

1.2. Objetivo Geral

Identificar a participação popular e sua contribuição na proposição e implementação de políticas públicas municipais e como estas influenciaram no desenvolvimento local.

1.3. Objetivos Específicos

- Analisar a importância da participação popular para a efetivação de políticas públicas em trabalhos científicos publicados;

- Identificar mecanismos, práticas e ferramentas da participação popular nas políticas públicas;
- Levantar dados na literatura científica sobre a participação popular na elaboração, formulação e acompanhamento de execução das políticas públicas no âmbito municipal;
- Avaliar a influência da participação popular nas políticas públicas nos trabalhos científicos selecionados.

1.4. Justificativa

A participação popular nas deliberações municipais é prerrogativa desde a Constituição Federal promulgada em 1988. Entretanto, constata-se uma imensa lacuna entre a legitimidade dessa participação e sua materialização na efetivação de projetos municipais relevantes para o desenvolvimento local de cada município.

Para a devida concretização da contribuição popular às políticas do município, é imprescindível que a gestão municipal forneça abertura em suas instâncias deliberativas, além de promover incentivos para que a sociedade construa propostas e apresente seus anseios. A gestão municipal deve instruir com eficiência e com eficácia a participação popular, que passa a ser uma das diretrizes obrigatórias após o advento do Estatuto das Cidades. (MUKAI, 2008).

Para Viegas (2002, p. 02):

O campo mais propício para a efetiva participação popular é a gestão municipal. Todavia poucos são os municípios que desenvolvem a participação no sentido da radicalidade democrática, exercida corretamente através da participação popular na administração pública. A participação popular é um importante instrumento para o aprofundamento da democracia que, a partir da descentralização, faz com que haja maior dinâmica na participação, principalmente no âmbito local.

A presente pesquisa pretende lançar elementos para o debate acerca das variáveis que impedem ou dificultam a participação popular na formulação de políticas públicas, buscando compreender suas causas, realizando uma análise histórica, social e política do seu real funcionamento e procurando assimilar os componentes que os envolvem, posteriormente apresentando possibilidades para uma real participação social no país, ressaltando a necessidade de presença ativa dos sujeitos na construção do processo democrático e abrindo a discussão sobre a necessidade de empoderamento/libertação da população usuária do sistema.

Tendo em vista esse contexto que considera a participação da sociedade nas políticas públicas municipais, torna-se necessário avaliar, em estudos reais, a participação social nos debates, conselhos, fóruns e qualquer instância que vise à elaboração, planejamento, deliberação e implementação de políticas municipais relevantes em municípios brasileiros. Além disso, é importante considerar os mecanismos e as formas como essa participação se concretizou nos estudos selecionados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Participação Popular na administração pública municipal

A participação popular caracteriza-se pela existência de instrumentos que permitem a qualquer pessoa, influir, controlar ou fiscalizar a atividade estatal, especialmente na atividade desenvolvida pela administração pública, em âmbito federal, distrital, estadual e municipal. (PEREZ, 2004).

A afirmação de Weverson Viegas em seu artigo sobre participação popular e cidadanias é “a participação popular visa estabelecer parcerias entre o Estado e a sociedade civil, para que, juntos, possam atingir o objetivos desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população” (VIEGAS, 2002, p. 3).

As formas de fiscalização e controle têm como finalidade assegurar que a administração pública atue de acordo com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. O administrado participa do controle, mesmo que este seja atribuído ao estatal, à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivos. Determinados instrumentos de ação são outorgados ao particular pela Constituição, estes devem ser utilizados para a finalidade de controle popular, que se torna o meio mais eficaz de controle da administração pública. (DI PIETRO, 2005).

Os mecanismos de participação têm como principal característica a permissão ao povo parcela de responsabilidade nas tomadas de decisões estatais, como acontece nos casos de orçamento participativo, conselhos deliberativos com representação popular, audiências públicas, entre outros. Vanderlei Siroque afirma que: “a participação popular é a partilha de

poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal.” (SIROQUE, 2005, p.112).

Em que pese a restrição que se faz ao termo ‘opinião pública’, não é possível negar que é indispensável aos governantes municipais conhecer as reais necessidades do povo antes da tomada de decisões. Importante citar o pensamento de Antônio Carlos Flores Moraes, que afirma o seguinte: “A partir do momento em que a opinião pública for fundamento de atuação dos governantes, a soberania popular será considerada princípio básico de governo.” (MORAES, 2007, p. 168).

2.2 – Mecanismos de Participação Popular

A Constituição da república de 1988 estabelece, em seu artigo 1º, que o Estado brasileiro é um "Estado Democrático de Direito", irradiando assim os valores democráticos sobre todo o ordenamento jurídico e sobre todos os elementos constitutivos estatais. Por sua vez, em seu parágrafo único, optou-se pelo regime democrático representativo, isto é, as deliberações coletivas são tomadas não de modo direto pelos integrantes da sociedade, mas por representantes eleitos para esta finalidade. Porém, é importante ressaltar que este mesmo parágrafo tratou de institucionalizar formas de democracia participativa, a fim de que os cidadãos não apenas elessem seus representantes, mas participassem pessoalmente de decisões sobre o interesse da coletividade, visando com isso uma participação democrática mais completa, capaz de ir além do direito de votar e ser votado.

Assim, a democracia participativa, que “se caracteriza pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”, consoante definição de Silva (2000, p.145), está no âmago de concepção de Estado democrático, constituindo pressuposto para o exercício do poder que se intitule democrático.

Dessa forma, o exercício do poder por qualquer das funções estatais, não se esgota na dimensão representativa, mas coexiste com a democracia direta, que se fundamenta na soberania popular e na cidadania.

A cidadania, enquanto fundamento do Estado democrático, é a força motora da democracia, de forma que democracia e participação são conceitos que se fundem. Neste sentido, a cidadania apoia o Estado democrático brasileiro, o qual se abre um leque de oportunidades à participação, previstas pela Constituição de 1988.

Pode-se dizer que a cidadania participativa desfila com desenvoltura pela Constituição Federal, mas não só nela. Na esfera institucional, importantes diplomas normativos consagram-na.

Na lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, em vários dispositivos prevê-se a participação da população no planejamento urbano, com destaque para o artigo 43, que exige a adoção de colegiados públicos de política urbana, bem como conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projetos de lei, de planos e programas de desenvolvimento. Além disso, o artigo 44, ao tratar da gestão orçamentária participativa, estabelece a realização de audiências públicas como condição obrigatória para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Nesta mesma linha, a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal introduz a fiscalização participativa da gestão orçamentária. Assim inaugura no artigo 48, o orçamento sob controle social, pois determina que a transparência seja assegurada mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Os mecanismos de participação popular estão previstos no artigo 14 da Magna Carta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), mas existem outros dispositivos de democracia participativa indicados na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5º, XXXIV). Mencionam-se ainda: a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidade perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (arts. 197, 198, III e 227, § 1º); da assistência social (art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 227, § 1º); do aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º) (SANTIN E HAMEL, 2014).

2.2.1. Audiência Pública

A audiência pública é um útil instrumento de informação, esclarecimento e participação dos membros da sociedade local no contexto políticos, prevista expressamente no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, e já faz parte da realidade brasileira desde 1987, portanto, antes da atual constituição federal. (MILLON, 2010)

Incorporada na gestão municipal, a audiência pública auxilia na atuação do poder Executivo local que pode consultar, instruir e ouvir a comunidade local, é também utilizada pelos poderes legislativos, em oportunidade que antecede à votação de determinado projeto de lei.

Muitos municípios já começam a adotar essa forma de participação popular em suas gestões, inclusive com previsões em legislações municipais, além de constarem dos planos diretores, mesmo que ainda não exista legislação específica disciplinando procedimentos para sua realização.

2.2.2. Conselhos Deliberativos

Conselhos são caracteristicamente órgãos colegiados, que atuam na tomada de decisões da administração pública, especialmente ligados ao executivo, criados pelo estado para o exercício de suas funções públicas, mas que nem sempre guardam em sua composição membros representantes da sociedade.

Os conselhos nomeados ‘deliberativos’ ou ‘de políticas públicas’ são identificados pela participação popular e a obrigatoriedade de acatamento das decisões pela autoridade pública. Existem também conselhos consultivos, cujas decisões não vinculam a autoridade.

Existem diversos conselhos que abarcam a participação popular e têm função deliberativa já em pleno funcionamento, como é o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional da Educação, dentre outros. (PEREZ, 2004).

Os conselhos representam uma grande contribuição para a participação popular, tendo em vista que a população participará da tomada de decisões políticas através daqueles representantes de seus interesses que fazem parte dos conselhos.

2.3. Políticas públicas

2.3.1 Planejamento e formulação

A Ciência Política busca analisar os fatos, ações e funcionamento das instituições e avaliar os resultados das ações e das políticas implantadas. (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

A expressão política, objeto da Ciência Política, tem várias definições. Matias-Pereira (2010b) refere-se à política como uma atividade humana correlacionada ao poder. Esta visa atender a necessidade de convivência de interesses diversos que possam ser acordados por meio de processos institucionalizados e pacíficos.

Política “(...) é derivada do adjetivo de *polis – politikós* -, que significa tudo o que se refere à cidade e, por decorrência, o que é urbano, civil, político, inclusive sociável e social” (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p.12). Dessa forma, passa a ser identificada para atividades ou conjunto de atividades que tenha como ponto de partida a *polis*, ou seja, o Estado.

Assim, a política é compreendida como atividade que busca a conciliação de interesses conflitantes em uma unidade de governo, tendo como objetivo o consenso entre as partes. Política, como destaca Matias-Pereira (2010a), tende a se confundir com governo, porque se relaciona diretamente com as ações governamentais.

Políticas públicas, segundo Matias-Pereira (2010b) são instrumentos essenciais dos governos para lutar pela conquista, exercício e manutenção do poder político e também como estratégia para a intervenção social no sentido de correção das falhas de mercado. É “(...) a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986, *apud* SOUZA, 2006, p.05).

Matias-Pereira (2010b) esclarece que as políticas públicas se apresentam como conjunto de disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público. Souza (2006) destaca que as teorias aplicadas às políticas públicas buscam explicação nas inter-relações entre Estado, política e sociedade.

Já Rua (2009) expõe que as mesmas são um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica dos conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. De acordo com Matias-Pereira (2010b), os conflitos são mediados por instituições por serem resultantes da atividade política. O que implica analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política.

A fim de compreender as políticas públicas é necessário compreender a Análise das Políticas Públicas (*Policy Analysis*).

Segundo Rua (2009) a Análise de Política tem por objetivo melhorar o entendimento a respeito da política e do processo político, de modo a apresentar propostas e aperfeiçoamento das políticas públicas. Dye (1976) *apud* Dagnino *et al* (2002) refere-se a esta, como descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz, ou seja, é a descrição e explicação das causas e consequências das ações do governo. Para Matias-Pereira (2010b), na análise de políticas levam-se em consideração aspectos inerentes ao processo de elaboração de políticas considerando que as mesmas não são resultados de uma decisão única e independente, mas de um elenco de decisões e de implementação de ações no decorrer do tempo.

Frey (2000) aponta que são dimensões importantes da política para Análise das Políticas Públicas (*Policy Analysis*): *policy* (dimensão material), *politics* (dimensão processual) e *polity* (dimensão institucional).

Sob a visão da *policy*, Matias-Pereira (2010b) trata a política pública como conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos. Já Rua (2009) refere-se à formulação de propostas, tomadas de decisões e sua implementação por organizações públicas, cujo foco é a coletividade, mobilizando interesses e conflitos.

Policy é a atividade do Governo de desenvolver políticas públicas a partir do processo de política. Frey (2000) refere-se à *policy* como às configurações dos programas, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas nas políticas públicas.

O termo *politics*, segundo Matias-Pereira (2010b) preocupa-se com o processo político, refere-se à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição. Para Rua (2009) é resultante de ações dos atores políticos visando à defesa dos seus interesses e valores.

A dimensão política (*polity*), conforme Matias-Pereira (2010b) refere-se à dimensão institucional delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

Assim a Análise das Políticas Públicas nas diferentes dimensões buscam alcançar objetivos públicos previamente estabelecidos, ou seja, adequar os meios aos fins. “A política é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados” (SOUZA, 2006, p.17).

Neste contexto, Souza (2006) expõe que envolvem diversos atores. Rua (2009) chama estes atores de atores políticos (*stakeholders*). Estes podem ser indivíduos, grupos ou

organizações cujos interesses podem ser afetados, de forma positiva ou negativa, pelo rumo tomado por uma determinada política.

Como parte importante do Análise das Políticas Públicas, Frey (2000) cita o Ciclo das Políticas Públicas (*Policy Cycle*).

O mesmo autor refere-se ao Ciclo das Políticas Públicas como um modelo interessante para a análise de vida das mesmas por meio de uma sequência de elementos do processo político-administrativo, envolvendo os diversos atores. As fases sequenciais deste processo são descritas por Matias-Pereira (2010b) como: formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Pinto (2008) acrescenta que o ciclo tenta explicar a interação entre as intenções e ações entre o ambiente social, político e econômico em contraposição ao governo, assim como desvendar sua relação. Atividades políticas para Easton (1965) *apud* Souza (2006) ocorrem a partir de um sistema que possui entradas (*inputs*) que se originam do ambiente externo, são processadas no sistema político e resultam em saídas (*outputs*) que são as decisões políticas. Para Matias-Pereira (2010b) uma política envolve mais que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Uma decisão política resulta da escolha dentre as alternativas propostas, distribuída hierarquicamente entre os atores envolvidos e da opção que melhor adequar os meios aos fins pretendidos.

Rua (2009) expõe que a integração entre a complexidade existente na estrutura das políticas públicas é resultante de uma série de atividades políticas que formam um processo político e reproduz as decisões a serem tomadas. Sendo essa útil para analisar os processos político-administrativos, mecanismos e estratégias, comportamento dos diversos atores envolvidos em cada etapa sequencial e interativa do Ciclo das Políticas: formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. O ciclo das políticas públicas é descrito na figura 1.



Figura 1. Ciclo das Políticas Públicas. Fonte: (RUA, 2009, p.37).

Ao elaborar o ciclo, Rua (2009) menciona que a formação de agenda consiste na definição das prioridades para o governo reconhecendo-as como problemas políticos a partir da definição do problema e de sua análise. A formação de alternativas e a tomada de decisão ocorrem após a inclusão do problema na agenda, apresentação de propostas para sua solução e consequentemente tomada de decisão. A implementação compõe-se de conjuntos de eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes da política, envolvendo os esforços de administrá-la e o impacto sobre os processos e as pessoas. É na maioria das vezes acompanhada do monitoramento, que consiste em um instrumento cujo objetivo é facilitar a consecução das políticas públicas e de seus objetivos pretendidos.

O estudo da implementação de políticas está relacionado à preocupação de explicar porque de determinadas política alcançam seus objetivos, ou seja, são bem-sucedidas e outras não. Sendo que mesmo no processo de implementação, com a adoção e execução de uma política quando não se alcançam os objetivos desejados, é provável que as falhas estejam na formulação destas. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A avaliação, para Rua (2009), compõe-se de procedimentos de julgar os resultados da política conforme critérios de valores, enquanto os ajustes são modificações a serem feitas para que sejam obtidos os resultados esperados. “Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem” (TEIXEIRA, 2002, p.02).

Para Pinto (2008) as críticas apontadas em relação ao ciclo de políticas públicas referem-se à sua descrição como processo sequencial e ordenado e que as alternativas são cuidadosamente discutidas para o alcance dos objetivos, mas na prática a elaboração da política é complexa e interativa.

Aponta Rua (2009) que as políticas públicas ocorrem em um ambiente marcado por relações tensas entre os diversos atores sociais e institucionais. Souza (2006) destaca que depois de desenhadas e formuladas, as políticas públicas se desdobram em planos, programas, projetos, sistemas de informação e pesquisas.

Quando postas em ação são implementadas e são submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Assim, Matias-Pereira (2010b) complementa que as políticas públicas se materializam, por de instrumentos legais (PPA, LDO, LOA); da execução das ações de governo (programas, projetos e atividades) e das definições normativas como leis, decretos, portarias e demais instruções.

2.3.2 Avaliação das políticas públicas

A Política Pública vista como ação intencional do Estado junto à sociedade, segundo Matias-Pereira (2010b) deve ser avaliada sistematicamente levando em consideração sua importância e adequação às necessidades sociais. Considera mensurar, comparar, promover e julgar determinada ação tendo como referência um valor com a efetiva participação dos atores envolvidos no que está sendo avaliado.

A avaliação das políticas públicas é uma avaliação formal, ou seja: (...) exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informações sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos (RUA, 2009, p.109).

Cotta (1998) cita que os conceitos na avaliação envolvem objetivos, metas, população-alvo, efeitos, impactos, processos, resultados, eficácia, eficiência e efetividade.

Para Matias-Pereira (2010b) o objetivo da avaliação de políticas públicas é assinalar os resultados positivos, negativos, erros e distorções de uma política pública para permitir seu aperfeiçoamento ou reformulação. Rua (2009) complementa que as mesmas centram-se no julgamento (porque envolvem valores); são sistemáticas (pois se baseia em procedimentos e indicadores reconhecidos e previamente estabelecidos); incidem sobre conteúdos (problemas e soluções), estratégias (estruturas), processos, (coordenação, atividades, capacidades, hierarquias de precedência), produtos, efeitos e impactos. E ainda, uma política culmina em programa ou projeto com critérios explícitos e a fim de contribuir para o aperfeiçoamento, melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou aumento do *accountability*.

Matias-Pereira (2010b) esclarece que determinada política pode ser avaliada, o que pressupõe a construção de metodologias específicas para este tipo de análise. Rua (2009) destaca que a avaliação possui duas dimensões: a técnica (caracterizada por produzir ou coletar, de acordo com procedimentos reconhecidos, informações utilizadas nas decisões) e a valorativa (exame de informações com critérios específicos, com a finalidade de extrair condições acerca do valor da política programa ou projeto).

Mas, a avaliação deve ser vista como um processo de apoio para o aprendizado na busca por melhores decisões e aperfeiçoamento da gestão.

Ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y (ARRETCHE, 2009, p.31).

Continua, Arretche (2009), que somente por meio da avaliação de programas efetivamente implementados pode-se estabelecer relação causal entre determinada política pública e o sucesso ou fracasso quando da realização de seus propósitos, e também do resultado ou impacto sobre a situação social de sua implementação. “Os processos de avaliações das políticas públicas são realizados por meio de modelos e conceitos, que devem obrigatoriamente levar em consideração o contexto social, político e econômico” (MATIAS-PEREIRA, 2010b, p.221).

De acordo com Arretche (2009) é necessário o uso adequado de instrumentos e análises de políticas públicas para que não se confundam e se misturam interesses pessoais com os resultados obtidos. O interesse pela temática sobre indicadores e suas aplicações nas atividades de gestão pública tem ganhado ênfase nas diferentes esferas do governo.

2.2.3 Indicadores de Desempenho

Na etapa da avaliação que é possível mensurar o resultado da implementação de determinada política. Para Jannuzzi (2009), nos processos de avaliação os indicadores são ferramentas de gestão e controle que medem um fenômeno, suas alterações, podendo indicar a direção das mudanças necessárias.

Por meio dos indicadores, se podem apresentar informações estruturadas nas diversas etapas de formulação e avaliação de políticas públicas, ou seja, podem ser utilizadas nas etapas de diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Sendo que cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades em função das necessidades intrínsecas das atividades nelas envolvidas.

A avaliação por meio de indicadores possa ser feita, concomitantemente, outras fases dos ciclos da política pública dado que em todas estas etapas existem decisões importantes a serem tomadas. Kayano e Caldas (2002) apontam que a formulação de indicadores visa interpretar a realidade social e realizar a avaliação de políticas públicas.

Os indicadores são medidas objetivas e padronizadas que permitem dimensionar as carências sociais, avaliar as condições de vida. São utilizados para subsidiar a formulação de programas na esfera pública, auxiliando os gestores na interpretação da realidade social, na definição das prioridades sociais na orientação de forma mais competente de análise, formulação e implementação das políticas públicas e na alocação dos recursos. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de

interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2009, p.22).

Os indicadores, para Kayano e Caldas (2002), são medidas estatísticas que representam recortes da realidade e somente tem sentido quando inseridos em um contexto teórico-metodológico, dando-lhe assim significado. Afinal, indicadores ao nível municipal são necessários para subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, para permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, para justificar o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais ou, ainda, pela necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos, por exigência legal (para portadores de deficiência, por exemplo) ou por pressão política da sociedade local (melhoria dos serviços de transporte urbano, por exemplo) (JANNUZZI, 2009, p.20).

Jannuzzi (2009) destaca que para elaboração de diagnósticos socioeconômicos para programas públicos utilizam-se de indicadores de várias temáticas analíticas ou de atuação governamental e que com os indicadores passou-se a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir uso mais eficiente, eficaz e efetivo deste.

Neste sentido, bons diagnósticos envolvem, com maior ou menor abrangência, os indicadores de diversos setores como saúde, educação, do mercado de trabalho, habitação, segurança pública e justiça, infraestrutura urbana, demografia, renda e desigualdade. Entretanto, para realização de tais diagnósticos, segundo Kayano e Caldas (2002) faz-se necessário a coleta de indicadores com informações seguras e confiáveis. Há que se destacar que em um diagnóstico socioeconômico consistente não pode se resumir ou se limitar a indicadores. Deve ser levada em consideração a realidade local com as diversas variáveis que a envolvem e também a forma de gestão aplicada. Assim, é necessário compreender a sistematização da construção, uso e interpretação dos indicadores socioeconômicos e discutir as potencialidades e limites da sua aplicação nas diversas etapas do ciclo de formulação e avaliação das políticas públicas.

Segundo Jannuzzi (2009), para que os indicadores sejam aderentes estes devem ter algumas propriedades: relevância (grau de importância), validade (medidas próximas da realidade) e confiabilidade (legitimação). “Pior do que não termos nenhuma informação ou

indicador para uma determinada realidade social é dispormos de um dado pouco confiável, que nos conduza a análises ou decisões equivocadas” (JANNUZZI, 2009, p. 42).

Os aspectos conceituais e metodológicos, utilizados para a sistematização dos indicadores, ainda que elaborados por instituições respeitadas podem revelar problemas que não foram totalmente superados, sendo necessário aprofundamento analítico no uso dos mesmos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Assim, para elaboração de diagnóstico para políticas públicas é necessário definir o que se quer investigar ou mensurar objetivamente. Neste sentido espera-se que os indicadores possam orientar a ação do governo nas diversas esferas. Segundo Arretche (2009) a avaliação das políticas públicas envolve aspectos referentes à sua efetividade, eficácia e eficiência.

Os indicadores, segundo Matias-Pereira (2010b), passam a constituir ferramentas gerenciais relevantes de gestão para a administração pública que é visto como um instrumento para a fiscalização, acompanhamento da gestão pública e das políticas públicas. Ou seja, uma instituição alcançando seus objetivos e metas.

Portanto, a avaliação da efetividade, segundo Matias-Pereira (2010b) é o exame da relação entre a implementação de determinado programa e seus impactos e/ou resultados, ou seja, a distinção entre produto e resultado. A avaliação da eficácia é a relação entre os objetivos e os instrumentos utilizados. A avaliação da eficiência relaciona-se com o esforço despendido na implementação de uma política e os resultados alcançados.

2.4. Políticas públicas e a participação popular

2.4.1. O papel da sociedade civil na elaboração de políticas públicas

Buscar o bem-estar dos cidadãos e a perspectiva de um futuro melhor implica qualificar o regime democrático e aumentar a participação popular na gestão pública, pela participação da sociedade civil nas deliberações das políticas públicas necessárias ao bem viver. Na maioria das vezes, a “questão social”, no Brasil, é encarada pelas elites políticas como mazelas sociais, como problemas sociais, não sendo objeto de políticas sociais do Estado, mas da filantropia.

No dizer de Cohn (2000, p. 387) a questão social é tida e havida como objeto da filantropia, à qual se associa o prestígio social, desvinculando-se da categoria do trabalho,

uma vez que “pobre” é o criminoso, o violento, aquele que ameaça a ordem pública, indo de encontro aos bons costumes. Entretanto, a questão social no Brasil começou a ter nova visão, quando os primeiros movimentos da classe operária passaram a atuar perante a sociedade, reivindicando melhorias em suas condições sociais, bem como um conjunto mínimo de direitos no mundo do trabalho.

Com isso, algumas questões sociais passam à ótica da responsabilidade pública via mundo do trabalho, mas a questão da pobreza e da miserabilidade continuou não sendo inserida no mercado de trabalho, ficando refém da esfera privada, da filantropia, à espera da resolução dos seus problemas sociais. Enquanto algumas questões sociais que atingiam a classe operária acabaram passando ao âmbito da política, via relação de trabalho, outras, que ficaram centralizadas nas camadas pobres e miseráveis da população, continuaram fora do âmbito da política. Portanto, o vínculo com o mercado de trabalho é requisito indispensável à cidadania e, segundo Cohn (2000, p.389-390),

(...) não é por outro motivo que os direitos sociais no Brasil até hoje traduzem-se em políticas e programas sociais que se dirigem a dois públicos distintos: os cidadãos e os pobres. Cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direito porque contribuem para com ele. Os pobres são aqueles que, por não apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem sequer apresentam capacidade de formas autônomas de garantia de patamares mínimos de sobrevivência, são alvo de políticas sociais de caráter filantrópico e/ou focalizado em determinados grupos reconhecidos como mais carentes e “socialmente mais vulneráveis”.

A partir da experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, a sociedade civil brasileira experimentou, a partir da década de 1970, um ressurgimento com a própria oposição ao Estado autoritário. Considerada o único núcleo possível de resistência ao regime militar, a sociedade civil organiza-se e desempenha papel fundamental no longo e lento processo de transição para a democracia, especialmente a partir de vários movimentos sociais, tais como sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais, universidades, Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, entre outros. Nesse sentido, ao se vislumbrar que no Brasil ainda há camadas da população que estão reféns das iniciativas do setor privado, via trabalhos filantrópicos, necessário se faz que se redefina a política ou as políticas sociais do país, no sentido da reconstrução de espaços públicos, “tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal”. (DAGNINO, 2002, p. 10)

Esse processo de democratização, que se iniciou com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão em relação ao seu término, não linear e às

vezes até mesmo com avanços e retrocessos, permite mostrar a democracia como um processo multifacetado, resultado das disputas entre diferenciados projetos políticos que, no interior da sociedade civil, disputam diferentes concepções e interesses. Na atualidade, o que interessa saber é qual é o Estado necessário para enfrentar a cisão da democracia formal e da democracia real, conforme observa Cohn (2000, p. 401), visto que o tamanho do Estado já não mais interessa, ou seja,

(...) o desafio hoje consiste em se buscar novas formas de se articular o binômio *desenvolvimento e democracia* no enfrentamento das desigualdades sociais, o que implica resgatar a centralidade do Estado, e mais do que isso, a democratização do próprio Estado, até hoje não atingida, apesar de a “Constituição Cidadã” de 1988 garantir inúmeros espaços de participação social sediados nos Conselhos Nacionais (e seus equivalentes estaduais e municipais) sobretudo na área social.

Nesse sentido, buscar novas formas de articulação entre desenvolvimento e democracia no enfrentamento das desigualdades sociais significa rever a política na sua forma de democracia representativa ou semidireta e o êxito de seus resultados diante da inclusão social e da cidadania. Como se viu ao longo da descrição dos momentos políticos da história brasileira, sempre se vivenciou uma forma monopolista do poder, de forma que as elites passam a comandar de cima para baixo, não restando muitas oportunidades de abertura política às classes sociais subalternas. Pode-se dizer que, a partir da década de 1980, os movimentos sociais mudaram substancialmente a constituição da esfera pública, na qual somente os partidos políticos e as elites eram aptos a discutir as problemáticas sociais, numa clara e evidente verticalização do poder no sentido de cima para baixo.

Com a ascensão dos movimentos sociais inverteu-se consideravelmente a lógica do poder político e do próprio poder dominante brasileiro, uma vez que, a partir desse momento, as aspirações e demandas sociais das classes oprimidas começam a ganhar espaço de discussão na esfera pública por suas próprias manifestações. A chamada “contra-opressão” pode ser expressa por lutas violentas ou não, reivindicações, pressões, apatia ou mesmo alienação, visto que, “quando os grupos se organizam na busca de libertação, ou seja, para superar alguma forma de opressão e para atuar na produção de uma sociedade modificada, podemos falar na existência de um *movimento social*” (SCHERER-WARREN, 1989, p. 30). A autora define os movimentos sociais como sendo

(...) uma ação grupal para transformação (a práxis) voltada para a realização dos mesmos objetivos (o projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva mais ou menos definida (a organização e sua direção).

Também se pode afirmar que movimentos sociais são “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (GOHN, 2005, p. 13) Enfim, trata-se, sem dúvida, de um agir comunicativo, no qual as ações coletivas são discutidas na esfera pública a partir dessa comunicabilidade.

De acordo com Maria da Glória Gohn (2005), há um novo projeto emancipatório e civilizatório por detrás dessa concepção, que tem como horizonte uma sociedade democrática sem injustiças sociais. É inegável que o processo de democratização ocorreu e ocorre pelo desempenho dos movimentos sociais, posto que a própria redefinição da democracia emergiu de tal luta. A partir das reivindicações dos movimentos sociais se vê expressa também a pluralidade de interesses, fator tão importante hoje em sociedades cada vez mais heterogêneas e multiculturais, nas quais ainda se encontra o confronto da luta de classes, categoria politicamente trabalhada por Marx.

Por intermédio da participação política os cidadãos alcançam a sua autonomia, tão importante para a emancipação social. Segundo Gohn (2005), a participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um movimento social, desenvolvendo uma consciência crítica e gerando uma cultura política nova. A defesa da democracia participativa a partir dos movimentos sociais, como critério legitimador da própria democracia e como canal de manifestações das classes oprimidas, é uma necessidade do Estado Democrático de Direito, bem como uma clara e evidente forma de desenvolvimento.

Por isso, “um projeto político é democrático quando não se reduz a um conjunto de interesses particulares de um grupo, organização ou movimento” (GOHN, 2005, p. 36-37). Necessário, para ser democrático, é incorporar a visão do outro e do universal. A partir dos movimentos sociais há uma ruptura com a tradição paternalista de apropriação das reivindicações populares e também para com a tradição clientelista, para outra em que os cidadãos passam a ser os próprios agentes da construção democrática. É um novo cenário da sociedade civil, onde o espaço público passa a ser ocupado por atores que anteriormente não tinham sequer o direito de reivindicá-lo diante do Estado, o qual, a partir desse momento, serve como canal de expressão e de atendimento das demandas sociais populares. Por isso, no dizer de Baierle (2000, p.192),

(...) a cidadania se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, não apenas para a solução de seus problemas sentidos, sem espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também para um processo de radicalização democrática, através do desempenho instituinte, transformador da própria ordem na qual operam.

Pode-se evidenciar outra forma de participação popular via “conselhos municipais”, os quais são incorporados pelas leis orgânicas municipais como instrumentos de participação da sociedade civil na gestão pública. De acordo com Allebrandt (2002), esses conselhos apresentam-se como elemento de ligação entre a sociedade civil e o Estado, tendo por responsabilidade a orientação e a definição das políticas públicas, acompanhando sua implementação, bem como fiscalizando a qualidade dos serviços em áreas como ensino, saúde, programas de emprego e renda, entre outros.

Dessa forma, o que se percebe é que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma mudança na democracia brasileira, passando-se a combinar democracia representativa com formas de democracia direta, com a criação dos mecanismos institucionais de participação direta na atividade de produção das leis e de políticas governamentais, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, que foram aprovados para os três níveis federativos, ou seja, nacional, estadual e municipal. Entretanto, é preciso potencializar a utilização desses instrumentos de participação política, a fim de que não fiquem apenas no texto constitucional, mas que se tornem uma realidade na gestão pública brasileira (SANTIN E HAMEL, 2014).

2.4.2. Participação Popular: fatores que interferem nas políticas públicas

As origens da tradição de participação popular no Brasil remontam à colonização portuguesa e às práticas da esquerda da Igreja e da esquerda em geral. O Conselho Nacional de Saúde, da década de 1950, é o mais antigo a ter representantes da sociedade civil que, durante longos períodos, foram escolhidos pelo governo entre entidades e personalidades.

A participação deu um salto na década de 1980, quando diferentes setores da sociedade se mobilizaram pela defesa de seus interesses, multiplicando comitês de fábrica, de bairro, de luta contra a carestia, além das comunidades eclesiais de base. Nessa época tem início o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Luta por Eleições Diretas. Essa ampla mobilização origina várias formas de participação local, com destaque para a experiência do orçamento participativo, implementada em Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre a partir de 1989 e, posteriormente, estendida para 192 cidades, nem todas administradas pelo PT.

Com a Constituinte, a participação popular na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas ganha institucionalidade, já que a Carta prevê a criação de

instâncias específicas com este fim, obrigatórias no caso de setores onde existem fundos a serem geridos, como saúde e educação.

Ao longo dos anos 1990, firma-se a ideia da participação em conferências e se multiplicam os conselhos municipais de políticas públicas, com a eleição de representantes da sociedade civil e indicação dos representantes municipais, primeiro nas principais capitais, logo nas cidades médias (MATEOS, 2011).

Nos últimos anos a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas ganhou amplitude sem precedentes, contribuindo para aumentar tanto a eficácia e abrangência das ações públicas, como a capacidade de formulação dos movimentos sociais.

Durante esse período, programas estruturantes como as medidas conjunturais relevantes foram decididos e implementados por meio de diálogo direto e da mais ampla negociação com os movimentos sociais. Para isso foram criados ou ampliados diversos canais de interlocução do Estado com os movimentos sociais - conferências, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogo etc., que já configuram o embrião de um verdadeiro sistema nacional de democracia participativa.

Estes espaços de participação têm gerado oportunidades para atores sociais, grupos, movimentos, associações localizarem suas demandas. São grupos que, frequentemente, por representarem minorias políticas, têm grande dificuldade de levar suas demandas aos legisladores e formuladores de políticas públicas, que configura a maior mudança no processo democrático.

Com formato congressual, algumas conferências começam com debates por bairro ou escola (como as de educação), todas têm etapas municipais que discutem teses de um documento base e elegem representantes para o encontro regional ou estadual, de onde saem os delegados nacionais. Delegados dos ministérios participam ativamente de seus grupos de trabalho e das plenárias das conferências nacionais, trazendo dados, opinando, divergindo e interagindo com os participantes desses encontros, boa parte dos quais contou com a participação do próprio presidente da República.

Um estudo do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) que procurou medir o impacto da participação popular na atividade legislativa constatou que um quinto dos projetos de lei e quase metade das propostas de emenda constitucional que tramitavam no Congresso em outubro de 2009 apresentavam forte convergência com deliberações de alguma conferência. A convergência é mais intensa durante o governo Lula: mais de dois terços das leis e 90% das emendas constitucionais que foram aprovadas com

convergências com diretrizes das conferências concentram-se nos oito anos dessa gestão. As deliberações das conferências que não se transformaram em decretos ou projetos de lei, no mínimo, se incorporaram à agenda de discussões do governo.

Uma segunda etapa da pesquisa do Iuperj, conduzida por Thamy Pogrebinski, mostra que a criação de conselhos e realização de conferências específicas sobre políticas públicas pelos direitos humanos e de grupos tradicionalmente discriminados também se refletiram no legislativo. Resultados preliminares do estudo mostram que projetos de lei com este foco correspondiam a 18% do total que tramitava no Congresso no final de 2009.

Outro estudo, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o aumento da participação popular na elaboração das políticas aumenta sua eficácia, ampliando o acesso aos serviços públicos e melhorando o desempenho administrativo. O estudo analisou o acesso a serviços públicos de saúde e educação em cidades com mais de 100 mil habitantes e constatou que aquelas com maior participação popular apresentaram, em proporção à população, um número três ou quatro vezes maior de creches e de matrículas no ensino fundamental, além de um número de consultas e de leitos do SUS 10% superior às outras. Seu desempenho administrativo também era melhor: com uma receita corrente 70% superior às dos municípios com baixos níveis participativos, os mais participativos tinham uma receita tributária 112% maior. (MATEOS, 2011)

O pesquisador Leonardo Avritzer, responsável pelo estudo apresentado no parágrafo anterior, conclui:

"Nestas cidades, a participação se insere em um circuito virtuoso entre demandas políticas e a melhor administração da coisa pública porque para que as políticas sociais deliberadas pelas instituições participativas possam ser implementadas é necessário aumentar a receita."

Seu levantamento mostra que, entre 1998 e 2008, o número de conselhos municipais de políticas públicas saltou de 274 para 490 e que em todas essas cidades hoje existem mais conselhos do que os que são obrigatórios por lei.

O trabalho também revela que a capacidade deliberativa dessas instâncias vem crescendo progressivamente, à medida que se fortalecem com a realização de conferências municipais e com a criação de comissões temáticas. Em 2009, quase 90% dos conselhos municipais tinha comissões temáticas e 95% deliberavam em reuniões plenárias (MATEOS, 2011).

2.4.3. Desigualdades sociais e a forma como elas refletem no processo participativo

Grindle e Thomas (1994) relacionaram a fraqueza dos mecanismos de representação de interesses coletivos, nos países em desenvolvimento, ao forte papel que assumiriam as elites políticas setoriais na formulação e na implementação de reformas, independente de articulações com organizações da sociedade civil. A elite de reformadores atraiu lideranças populares e sindicais para que esses se envolvessem nos fóruns públicos de representação política que eram criados. Ao invés de tomar decisões através de um processo informal de consulta a uma sociedade civil debilmente organizada, eles promoveram a normalização de mecanismos de representação de interesses coletivos no setor saúde, tendo como pressuposto a existência de movimentos popular e sindical, suficientemente organizados para garantir a continuidade e a consistência desse processo de representação.

O termo modernização tem o sentido de superar atrasos tecnológicos e culturais de uma determinada sociedade. A realidade brasileira, no entanto, não confirmou esse pressuposto. Não há indicações de que as inovações tenham permitido uma maior participação da população. E tampouco o padrão de vida da maioria da população melhorou. A proposta da integração dos grupos ‘marginalizados’ parte do princípio de que a maioria da população, em razão da sua pobreza, encontra-se ‘fora’ da sociedade. É como se a dificuldade de acesso aos produtos e serviços básicos fosse uma decorrência da ignorância e passividade dessas populações ‘marginais’, ou para utilizar um termo mais atualizado, os excluídos, isto é, aqueles que estão ‘fora’, por sua própria culpa, precisando ser animados, incentivados, esclarecidos, para poderem participar dos benefícios do progresso econômico e cultural.

Esse tipo de participação obscurece o fato de que estes grupos marginalizados sempre estiveram dentro da sociedade, mas participando da riqueza de forma bastante desigual. A integração deveria, então, passar necessariamente pela garantia de empregos, melhores salários e serviços básicos. No Brasil, porém, uma grande parte da população não pode vigiar o governo, porque não há o que vigiar. A população, sem acesso aos serviços básicos, não possui mecanismos eficientes para pressionar as autoridades para realizarem as obras necessárias com o dinheiro dos impostos (COSTA, PAULINO, LIMA, *et al*, 2015).

Nesse sentido, a população marginal seria caracterizada pela ausência de participação ou por uma participação limitada nos espaços onde se dão os benefícios sociais e as decisões da sociedade. Fala-se então em participação passiva, que estaria relacionada ao acesso a bens e serviços de consumo coletivo, e participação ativa, que se refere à participação direta nos processos decisórios (PINHEIRO E MATTOS, 2005).

No cotidiano dos serviços de saúde, por exemplo, é possível observar a expressão dessa concepção quando a pobreza e falta de participação são associados. Nesse sentido, algumas vezes a população é tratada como culpada por ser pobre, ou por não querer participar das ações planejadas pelas equipes de saúde. São situações que muitas vezes ocorrem sem que os profissionais de saúde reflitam as concepções que orientam tais sensações e prática (COSTA, PAULINO, LIMA, *et al*, 2015).

2.5. Gestão pública e a participação popular

A Constituição Federal de 1988 alterou profundamente as relações entre sociedade e Estado no Brasil. Entre as mudanças mais significativas destacam-se a consolidação da autonomia dos municípios, a descentralização de recursos e a criação de mecanismos de participação social. Como resultado, as administrações locais tornaram-se o principal espaço de concepção e gestão de políticas públicas.

Na construção da relação entre a sociedade e o Governo Municipal, existem desafios, como a dimensão política (composição dos conselhos e representatividade) e a dimensão gerencial (bom atendimento da Administração Pública, isto é, conhecer processos, competências, dinâmicas para tomada de decisões e para implementação de políticas públicas, de forma a construir um ambiente próprio para negociações).

Para que sejam considerados como um meio efetivo e concreto da participação popular na gestão pública local, é necessário superar alguns desafios apresentados na realidade das municipalidades.

Para que os mecanismos de participação popular sejam um meio efetivo e concreto na gestão local é necessário superar alguns desafios apresentados na realidade das municipalidades. Um deles trata da cultura política autoritária e clientelista, ou seja, uma cultura baseada em privilégios particulares. Dessa forma, a sociedade deve compreender que a sua participação é necessária e eficiente na gestão pública, especialmente quando se estabelece uma boa relação entre os gestores locais e os cidadãos. Pode-se citar como exemplo, os Conselhos Municipais que funcionam como um espaço de convivência entre os diferentes atores sociais, vindo à tona a visibilidade de suas necessidades e de seus problemas, com a busca de soluções concretas para os mesmos.

A partir desse processo de democratização, surgem, no âmbito dos municípios, os Conselhos Municipais, juntamente com Conferências e Audiências Públicas, todos visando à

participação direta da população na promoção das políticas públicas. Cabe ao gestor local a oferta de condições necessárias para essa participação popular, através de divulgação da existência desses espaços e, assim, da convocação da população para integrar-se nesse processo, legitimando a soberania constitucional,

A participação deve ser vista sob o ponto da qualidade do participante, fazendo-se necessário que a população tenha um entendimento prévio sobre o que está proposto a participar, sendo que, muitas vezes, apenas o entendimento não basta. Imprescindível é o esforço de participar, a vontade de fazer parte do processo decisório. A tendência é que o nível de participação evolua com o tempo e adquira-se qualidade na participação no decorrer da experiência participativa.

Por isso, surge a importância da oferta dos meios para a participação popular, com a educação alçada à condição preponderante para uma comunidade se libertar da alienação e atingir um nível de “consciência crítica”, preparando-se para o exercício de sua soberania.

A gestão pública não deve ver a participação popular como uma simples presença em grupos ou associações para defesa de interesses individuais, mas sim como uma intervenção positiva nas políticas públicas, um fortalecimento da cidadania, com tomada de decisões, controle dos recursos públicos, respeito aos princípios que regem a Administração Pública e defesa da qualidade de vida dos cidadãos. Assim, analisar a participação popular na gestão pública implica observar na prática a soberania constitucional, institucionalizando a participação efetiva dos vários segmentos da sociedade em prol de interesses coletivos. A própria sociedade deve se conscientizar de seu direito e dever de participar da gestão pública municipal, uma vez que a sua participação é uma forma de se governar de modo interativo, equilibrando forças e interesses, e de se promover a democratização (COSENZA, 2015).

2.5.1. Dinâmica de funcionamento da gestão municipal e das posições das autoridades em relação à participação popular

Um dos efeitos mais perniciosos do mau funcionamento dos serviços públicos no Brasil é o que se chama de culpabilização da vítima. É possível detectar uma imagem construída em torno das condições de vida e de trabalho da população trabalhadora. Pode-se dizer que a precariedade dos serviços públicos para essas parcelas da sociedade tem, em parte, sua justificativa a partir dessa imagem construída. Acusam-se os pais de uma criança

desidratada por não se preocuparem com o filho, culpa-se a criança da classe popular que não aprende na escola por não se esforçar.

Assim, a individualização da culpa é a explicação de uma prática coletiva. Uma das justificativas para se culpar as vítimas é a desqualificação do saber popular. A ocorrência de do monopólio do saber técnico, seja de qualquer profissional da área pública, põe em segundo plano o saber acumulado da população trabalhadora, ao lançar mão da escolaridade como parâmetro da competência. Além disso, essa culpabilização pode ser aplicada neste contexto de participação. A população sempre espera que os governantes, os líderes da comunidade tomem a iniciativa e caso isto não ocorra os culpam por nada ter sido feito enquanto eles apenas exigiam, sem cooperar.

Em grande parte, os governos brasileiros, tanto o federal, como os estaduais e municipais agem com a população de uma forma bastante autoritária, decidindo unilateralmente sobre a qualidade e quantidade dos serviços básicos (VALLA, 1994).

Se, na perspectiva popular, a política e os políticos merecem pouca confiança, não seria surpreendente constatar que grandes parcelas das classes populares não acreditam em mudanças através do caminho parlamentar ou através de negociação com as autoridades (VALLA, 1998). Isso ocorre porque muitos grupos que representam a elite da população, o interesse é que o serviço público permaneça sempre deficitário, impotente, desacreditado pela própria população que o mantém (CORREIA, 2006).

Se baseados nessa hierarquia o poder público não é representativo para a população, seu outro mecanismo de participação são os Conselhos. No entanto, mesmo correndo o risco de generalizações incorretas, dado o tamanho do país e a diversidade de experiências participativas, a literatura identifica vários problemas no funcionamento dos conselhos que tenderiam mais a constituírem núcleos neocorporativos incorporando demandas por meio da ação dos grupos de interesse, organizações geralmente nucleadas em torno de pleitos particulares, específicos, não gerais (ESCOREL, 2003).

Na prática, existem diversas dificuldades com o Poder Executivo, principalmente a falta de autonomia dos Conselhos em relação aos gestores, que tem contribuído para a ocorrência de práticas clientelistas, ausência da cultura de participação e controle social na sociedade e emergência de conselhos cartoriais (GRUZARDI, 2004).

Portanto, falar em participação popular implica necessariamente falar em disputas por espaço de poder e, mais especificamente, a disputa pelo controle das verbas públicas no espaço público (PINHEIRO e MATOS, 2005).

2.5.2. Influência da Participação Popular nas Políticas Públicas

O despertar da sociedade civil e a participação ativa de seus setores no processo de desenvolvimento da sociedade constituem fenômenos marcantes da história atual. A substituição das antigas formas paternalistas, autoritárias e clientelistas pelas práticas e processos democráticos, em que o cidadão passa a atuar, fiscalizar e tomar iniciativas, através de comunidades, grupos de múltipla atuação e movimentos sociais, passa a ser uma exigência àquelas sociedades que querem se considerar verdadeiramente democráticas, isto é, a substituição do paternalismo pela participação é um imperativo da moderna política social.

Ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Trata-se de uma exigência decorrente da natureza inteligente e responsável da pessoa humana. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito.

Nesta concepção, problemas sociais como saúde, emprego, moradia etc., são vistos como decorrentes da falta de integração da população à sociedade, por razões de ordem cultural como a ignorância, atraso, apatia etc., que devem ser superados com a introdução de programas sociais que incentivem a participação da população através da introdução de valores modernos e de tecnologia. O enfoque histórico-estrutural da participação popular privilegia a noção de estrutura econômica, política e ideológica nas formações sociais concretas, procurando, nas diferentes etapas históricas, as causas que geram a marginalidade e a participação. As relações de produção, assim como suas expressões ideológicas e políticas, são vistas como fundamentais para explicar as formas de participação social e cultural.

A participação popular na gestão pública é considerada um pressuposto do sistema democrático-participativo adotado pela CF/88, a qual trouxe inovações como proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Essa participação é um princípio indissociável da democracia, garantindo, não só aos indivíduos, como também a grupos e associações, o direito à representação política, à informação e à defesa de seus interesses, possibilitando-lhes a atuação na gestão dos bens e serviços públicos. (DALLARI, 1996).

Porém, essas inovações nem sempre são concretizadas, tendo em vista que a sociedade desconhece os seus direitos e o próprio Estado deixa de cumprir sua tarefa voltada à

educação: a de possibilitar ao cidadão o acesso à informação de que forma ele pode acionar o Poder Público na defesa desses direitos.

3. METODOLOGIA

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

A presente pesquisa tem como finalidade analisar a relevância e a contribuição da participação popular na proposição, debate e implementação de políticas públicas municipais. Nesta perspectiva, pretende-se buscar explicações sobre a influência da participação da população local nas políticas públicas municipais. Para atingir tal fim, realizou-se uma busca bibliográfica de artigos e outros trabalhos científicos que verificaram a participação popular em estudos de casos de diferentes municípios.

Trata-se de um estudo qualitativo de caráter exploratório e descritivo, investigando na literatura científica disponível estudos de casos que analisaram a influência e a relevância dessa participação da sociedade em proposições e deliberações que envolveram seus respectivos municípios.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área *locus* do estudo

Os trabalhos científicos analisados nesta pesquisa contemplaram as seguintes áreas: Planos de Desenvolvimento Urbano, Audiências públicas, Cultura, Saúde, Educação, Meio Ambiente e Educação Ambiental, Políticas para Mulheres, Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e Assistência Social, Orçamento Público e Gestão Participativa, Políticas de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos e Políticas para Idosos. Todos os trabalhos foram voltados para políticas públicas municipais de diferentes cidades brasileiras.

3.3 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

Os artigos e outros trabalhos científicos (como teses, dissertações e trabalhos disponíveis em anais de congressos científicos) foram todos buscados na Internet, considerando-se período, descritores e tipo de trabalho específicos, detalhados no item a seguir.

3.4 Procedimentos de coleta e análise de dados

Foi realizada uma busca de trabalhos científicos publicados no período de 2014 a 2018 na base *Google Scholar* (Google Acadêmico) no mês de março de 2019. Os seguintes descritores foram utilizados na busca dos trabalhos: “participação popular” AND “políticas públicas municipais”.

Para inclusão dos trabalhos na presente pesquisa, foram utilizados os seguintes critérios de inclusão:

1. Ser artigo científico, dissertação, tese, trabalho de conclusão de curso (graduação e especialização) ou trabalho completo publicado em anais de eventos científicos;
2. Estar disponível *online* em texto completo e em língua portuguesa;
3. Ser uma pesquisa que engloba a participação popular em políticas públicas municipais de cidades brasileiras;
4. Estudos de casos de municípios brasileiros, envolvendo qualquer setor/área de políticas públicas;
5. Estudos que especifiquem os setores de políticas públicas analisados nos trabalhos e deixem claras as metodologias aplicadas.

Já os critérios de exclusão adotados foram:

1. Resumos simples de eventos científicos;
2. Trabalhos científicos não disponíveis de maneira pública e completa;
3. Revisões bibliográficas gerais sem aplicação a um município específico ou a um conjunto de municípios;
4. Estudos que não abordem a participação popular em sua análise;

Após a seleção dos trabalhos científicos, todos foram analisados, primeiramente, conforme os seguintes itens:

1. Município (s) de realização do trabalho/Estado;
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc/etc.);
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho;
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?

6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?

4- RESULTADOS E DISCUSSÃO

A busca dos trabalhos científicos na base *Google Acadêmico* (com os descritores citados no item 3.4 da metodologia) resultou em aproximadamente 697 resultados. Foram selecionados os 20 primeiros trabalhos que se enquadraram nos critérios de inclusão e que contemplaram os seguintes setores de políticas públicas (com a quantidade de trabalhos encontrados em parênteses): Planos de Desenvolvimento Urbano (1), Audiências públicas (1), Cultura (2), Saúde (3), Educação (1), Meio Ambiente e Educação Ambiental (4), Políticas para Mulheres (1), Direitos da Criança e do Adolescente (2), Conselho Tutelar e Assistência Social (1), Orçamento Público e Gestão Participativa (2), Políticas de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos (1) e Políticas para Idosos (1).

Os trabalhos científicos selecionados se encontram na tabela 1, onde foram numerados de 1 a 20. Também são evidenciadas informações como os títulos, o ano e local de publicação e os principais objetivos e resultados. No apêndice A (página 51), encontram-se os quadros de análise (quadro 1 na metodologia) com os resultados dos aspectos analisados nos trabalhos científicos selecionados.

Os municípios brasileiros envolvidos nos trabalhos analisados pertencem aos seguintes Estados (com a quantidade de trabalhos em parênteses): Bahia (3), Santa Catarina (3), Minas Gerais (5), Espírito Santo (1), São Paulo (2), Pará (1), Rio Grande do Sul (1), Rio de Janeiro (1), Sergipe (1), Maranhão (2) e Paraná (1). Vale destacar que um trabalho (trabalho 3) analisou municípios de dois Estado, a saber: Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Tabela 1. Síntese dos vinte trabalhos científicos selecionados, contemplando estudos que foram publicados *online* entre 2014 e 2018 no Brasil.

Nº do trabalho	Título do Trabalho Científico	Ano/Local de Publicação	Objetivos/Principais Resultados
1	O Exercício da Democracia através da Participação Social nos Conselhos da Criança e do Adolescente: Estudo de Caso no Município de Paulo Afonso – BA	2016/ Id Online Revista de Multidisciplinar e de Psicologia	Análise do impacto da participação social no Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente em Paulo Afonso – BA/ Realidade de participação social no município. Tal afirmativa fora apresentada por meio de documentos comprobatórios de suas políticas de desenvolvimento.
2	Políticas Públicas Municipais e a Questão Ambiental: uma Análise Dos Mecanismos Legais De Proteção Ambiental Em Macaé	2018/ Revista Planejamento e Políticas Públicas	Analisar as ações do poder público de Macaé na promoção de uma política de desenvolvimento e as contradições inerentes à adoção de mecanismos participativos, que poderiam garantir a resiliência do modelo de crescimento adotado / Os processos de participação popular ficaram comprometidos devido à ênfase de projetos econômicos que estão alheios aos interesses da população do município.
3	A participação popular no orçamento público: orçamento participativo em quatro municípios do sul do Brasil	2017/ Desenvolve: Revista de Gestão do Unilasalle	Analisar a discussão de algumas experiências de orçamento participativo desenvolvidas no sul do Brasil a partir da Constituição de 1988/ Em Porto Alegre, além de uma ferramenta de gestão transparente dos recursos públicos, o orçamento participativo se transformou em espaço de cidadania e a prendizagem. Já nos outros municípios não houve este êxito.
4	Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren	2015/ Revista Brasileira de Gestão Urbana	Analisar o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren (Belém - PA) e enfocar os conceitos de participação social, governança urbana e gestão ambiental/ Importância dos movimentos sociais urbanos para a preservação das áreas verdes da cidade em busca da manutenção e/ou melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem na cidade.
5	Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre Estado e sociedade civil no contexto local	2015/ Revista de Gestão em Sistemas de Saúde	Analisar as relações entre Sociedade Civil e Estado com vistas à promoção social em Viçosa-MG/ O município tem acompanhado a dinâmica da participação cidadã, dado o número de conselhos atuantes e os diversos desafios relacionados à efetividade dos mesmos.
6	O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como Mecanismo de Participação Popular: análise de sua incidência na implementação de políticas públicas	2016/ Dissertação de Mestrado disponível na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP	Contextualizar o surgimento do referido Conselho Municipal em São Paulo (SP) nas políticas públicas para a área no município/ Entre outras coisas, o trabalho aponta que os representantes da sociedade civil organizada no Conselho não estavam representando o povo de fato, mas sim os interesses das entidades que os credenciaram.

7	Programa de mobilização social para a construção participativa das políticas municipais de educação ambiental no Norte do Espírito Santo, Brasil	2015/ Revista AmbientalMente Sustentable	Apresentar os primeiros resultados do programa de mobilização social para a construção de política municipal de educação ambiental/ Os participantes se envolveram na elaboração de políticas públicas para seus respectivos municípios. Apenas no município de Linhares já foi implantada a lei da política municipal de educação ambiental.
8	Desafios para a participação da sociedade civil na estruturação da política municipal de cultura em Lavras/MG	2016/ Políticas Culturais em Revista	Investigar o processo de participação da sociedade civil na estruturação da política cultural no município de Lavras/MG/ Os desafios apresentados na implementação das políticas públicas referidas podem ser superados através da participação popular.
9	A legitimidade na gestão governamental frente à participação popular nas audiências públicas: um estudo de caso no município de Morro Grande - SC	2016/ Trabalho de Conclusão de Curso disponível no Repositório Digital da UNESC	Estudar as audiências públicas realizadas no município de Morro Grande no período de 2013 a 2015, com a finalidade de avaliar a legitimidade das políticas públicas municipais/ Auferem a pouca participação da sociedade civil nas audiências públicas realizadas no município de Morro Grande, sendo que falta conhecimento da população sobre suas realizações.
10	Uma análise da participação popular na construção do PDDU de Salvador	2017/ Anais Eletrônicos do XVII Enanpur - São Paulo	Realizar uma análise da participação popular na construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) na cidade de Salvador e Lei de Ordenamento e Uso do Solo (LOUS) / Não houve de fato uma participação ativa da sociedade civil, a população de maneira geral ficou impossibilitada de estar presente nas audiências públicas, por conta da forma que foi alocada, durante dias da semana em horários onde a população como um todo estaria trabalhando.
11	Análise da participação popular na política de atenção à saúde da pessoa com deficiência em Aracaju, Sergipe, Brasil	2018/ Revista Interface: Comunicação, Saúde e Educação	Analisar a participação popular na política de saúde da pessoa com deficiência no âmbito municipal / Foi notável a dificuldade dos representantes em propor temas para a agenda política no âmbito local e participar na formulação e implementação da política pública de saúde, criando um distanciamento entre os órgãos de controle social e gestão.
12	Discursos e sentidos da participação popular em um Centro de saúde de Belo Horizonte	2014/ Revista Eletrônica de Ciência Administrativa	Identificar quais e como os sentidos sobre a participação popular são construídos por diferentes atores sociais relacionados a um centro de saúde de Belo Horizonte/ Os diferentes sentidos atribuídos à participação popular dirigem aos gestores desafios relacionados a lidar com distintas expectativas no cotidiano do centro de saúde.
13	A democratização do planejamento da política pública de educação municipal na região do Alto Tietê-SP	2017/ 2017/ Revista Eletrônica Gestão e Serviços	Analisar como a construção dos Planos Municipais de Educação da região conhecida como Alto Tietê, no Estado de São Paulo, reflete as dificuldades dos municípios em desenvolver política pública, por meio de uma gestão compartilhada, que garanta participação social e a publicidade de ações / A construção de políticas públicas que tragam respostas à sociedade depende de uma maior

			transparência na gestão pública, o que se faz por intermédio da disponibilização de uma ampla gama de informações e serviços por meio de canais de comunicação das prefeituras, sendo a internet a principal delas.
14	A consonância ambiental e a participação social na elaboração dos planos municipais: estudo de caso no Município de Chapecó, SC	2017/ Trabalho publicado no evento VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional	Avaliar a consonância entre o Plano Diretor, o Plano de Saneamento e o Plano de Resíduos Sólidos do município de Chapecó, SC, no âmbito ambiental e a participação social na construção destes planos/ apontam para a necessidade da revisão do plano de saneamento em decorrência da falta de diálogo entre os outros dois planos, bem como a falta de participação em todas as etapas de elaboração do mesmo.
15	A participação no conselho municipal de saúde de Imperatriz - MA na perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa	2014/ Revista Amazônia, Organizações e Sustentabilidade	Analisar a participação do cidadão no Conselho Municipal de Saúde de Imperatriz (CMSI), bem como entender o funcionamento do CMSI na perspectiva dos envolvidos/ Foram identificados certo grau de gestão social; respeito considerável a alguns critérios de cidadania deliberativa; presença de algumas debilidades.
16	Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte	2015/ Revista do Serviço Público	Abordar as instituições participativas e seu potencial de inclusão política, caracterizando especificamente as conferências de políticas públicas/ Na perspectiva das conselheiras, as conferências têm favorecido a inclusão política, embora considerem que suas resoluções não têm afetado de forma sistemática as políticas públicas.
17	Política Cultural, Democracia e Participação Popular: O Segmento Livro, Leitura e Literatura na Construção do Plano Municipal de Cultura de São Luís – MA	2014/ Políticas Culturais em Revista	Delimitar à luz da literatura sobre política cultural um quadro da situação política, social e cultural da capital do Estado do Maranhão, São Luís, e suas contradições, no que diz respeito às políticas culturais do livro, leitura e bibliotecas, especificamente as de letramento e acesso a bens culturais/ Percebeu-se um total descaso para com os bens culturais, enfaticamente em São Luís, pois a inexistência ou a ineficácia na estruturação de uma política cultural e, por conseguinte, de um plano de cultura, acaba por não permitir a integração das ações do Estado com a sociedade civil.
18	Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG)	2014/ Revista Ambiente e Sociedade	Investigar, através do estudo dos casos dos Municípios da Microrregião do Médio Piracicaba - MG, o grau e a qualidade da participação da população local nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente/ A frequência da comunidade nas reuniões dos conselhos obteve a atribuição de grande grau de importância para melhorar a atuação desse órgão nos municípios pesquisados. Quanto à participação da população, a análise documental e dos dados obtidos através de entrevistas e aplicação de questionários aos representantes desses órgãos, evidenciou que ela é pouco expressiva e, quando ocorre, se dá principalmente em função de interesses individuais.

19	Participação Social no Conselho Municipal do Idoso de Almirante Tamandaré	2016/ Trabalho de Conclusão de Curso disponível na Biblioteca Digital de Especialização da UFPR	Identificar e analisar como se dá à participação popular dentro do Conselho Municipal do Idoso de Almirante Tamandaré – PR - CDI/ O presente estudo fica como um forte indicativo, de que apenas a existência de espaços destinados a participação social democrática, por si só não são garantia de pleno exercício da democracia por seus participantes, como ficou evidenciado no caso do CMI de Almirante Tamandaré.
20	Orçamento Participativo e Gestão Social: O Município de Juazeiro/BA e suas experiências participativas	2018/ Id <i>on Line</i> Revista Multidisciplinar e de Psicologia	Fazer uma análise das experiências participativas no município de Juazeiro/Bahia nos últimos dez anos/ Permitiu identificar que embora o orçamento participativo não tenha sido institucionalizado no município, os cidadãos juazeirenses vem dando a sua contribuição na definição do orçamento municipal junto aos programas realizados pela Prefeitura Municipal de Juazeiro.

A análise da participação popular nos diferentes trabalhos científicos revelou experiências de êxito e desafios concernentes à verdadeira contribuição e consulta à população municipal antes de se tomar decisões relativas a políticas públicas para os municípios. Discute-se aqui como essa participação social foi relevante (ou não) para tomadas de decisões, proposições, projetos de lei, debates, conferências, conselhos e outras instâncias deliberativas e consultivas dos respectivos municípios.

No trabalho 1 (vide tabela 1), Santos e Nascimento (2016) abordam que no município de Paulo Afonso, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) se destaca desde sua estrutura física, até a forma como está organizado, sendo doze conselheiros, seis representantes do município os quais são titulares das secretarias: educação, desenvolvimento social, administração e finanças, infraestrutura e meio ambiente e secretaria de cultura, esporte e turismo; e seis representantes indicados pelas organizações representativas da sociedade civil organizada de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Tais representantes exercem mandato de dois anos, sem remuneração, com a possibilidade de ser reconduzido por igual período. Além disso o CMDCA se destacou pelo favorecimento a execução de cinco projetos financiados pelo Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (FMDCA), no ano de 2014. Sendo esses respectivamente: OLHAR SOCIAL: uma câmera na mão e várias ideias na cabeça; VIVA A MÚSICA; EDUCANDO PELO ESPORTE; SONS DO CORAÇÃO: a arte de cantar; MISTURARTE – Dialogando com a música, a dança e o teatro. Por conseguir atender e preencher os requisitos técnicos, o conselho foi enquadrado como órgão diretor no desenvolvimento das atividades reconhecidas: o impacto social transformador da realidade das crianças e adolescentes, a gestão de políticas públicas, e a participação social. Consequentemente tornou-se referência ao receber o Selo UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância, edição 2013-2016. Para a titulação do Selo a UNICEF usa uma metodologia que estimula o desenvolvimento de políticas públicas nos municípios. Desta forma, fica clara a relevância da participação social no êxito dos resultados supracitados deste município.

No trabalho 2, os pesquisadores investigaram essa participação social em políticas públicas na cidade de Macaé - RJ. Entre os desafios encontrados para uma real e efetiva participação da sociedade, percebeu-se um esforço pela transparência na gestão financeira do município por parte da Prefeitura, constatado pela análise de seu sítio eletrônico na Internet. Porém, o mesmo não pode ser dito com relação à disponibilização de informações atualizadas referente às atividades exercidas pelos órgãos e pelas entidades públicas, a política deles, além de informações sobre implementação, metas, resultados e indicadores dos programas da

prefeitura, conforme preconizado pela Lei no 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). As limitações ainda são maiores se considerado o acesso às informações sistemáticas sobre o funcionamento de conselhos e outros espaços de representação, como câmaras técnicas de revisão do Plano Diretor Municipal, nem sempre alinhados com o projeto de capital nacional do petróleo, mas que representam espaços oficiais de diálogo com a sociedade (MARTINS; VIEIRA; BECKER, 2018).

Sobre a existência de uma fonte de informações relativas ao projeto (político) de desenvolvimento de Macaé, a prefeitura criou, em 2001, o Programa Macaé Cidadão, com o objetivo de este ser a principal ferramenta de planejamento e ação para a tomada de decisões estratégicas relacionadas ao desenvolvimento de Macaé, funcionando como um banco de dados sociais e econômicos em integração com órgãos como: Ministério Público, Ministério do Trabalho, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Entretanto, isso não evidenciou um aumento significativo na participação social nas tomadas de decisões relativas ao município (MARTINS; VIEIRA; BECKER, 2018).

Maschio et al. (2017) investigaram 4 cidades, sendo Porto Alegre (RS), Chapecó (SC), Blumenau (SC) e Biguaçu (SC) - trabalho 3. A cidade de Porto Alegre foi pioneira na criação do orçamento participativo, onde há a convocação à população para dar sua opinião e atuar em decisões sobre a elaboração de projetos referentes ao orçamento público. Os autores desta pesquisa destacam que “a cidade de Porto Alegre pode ser considerada uma experiência longeva de orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre mostra que o orçamento participativo pode-se tornar uma política de Estado, superando as diferentes ideologias que possam vir a administrar um município (MASCHIO et al., 2017). Ademais, Maschio et al. (2017) destacaram os seguintes fatores que contribuíram para a concretização do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre: aumento da participação da sociedade civil em processos de deliberação; o controle social pela população no que tange às implementações das decisões tomadas e aos investimentos que serão realizados; as demandas e prioridades da população são quase sempre cumpridas; e concretização efetiva das prestações de contas. No que se refere às outras cidades, elas não tiveram o mesmo êxito de Porto Alegre. Em Blumenau, houve falta de compromisso do governo com a implementação do orçamento participativo. Já em Chapecó, o comprometimento da administração municipal foi mais concreto, havendo suporte para a materialização do orçamento participativo e atendimento às demandas da população. Entretanto, isso ocorreu de uma forma mais tímida quando

comparado à Porto Alegre. Em Biguaçu, houve a constatação de um forte controle por parte do governo municipal, que concedeu pouco espaço à discussão e participação social.

A participação social através de movimentos sociais foi destaque no trabalho 4, realizado por Cardoso, Sobrinho e Vasconcellos (2015) na cidade de Belém (PA). Entretanto, desafios foram constatados nessa participação. A intensa formalização da institucionalização de espaços de deliberação minimizou a participação social ao fazer prevalecer os seus projetos com baixo diálogo com a população. Nesta pesquisa, os autores destacam que a criação de um parque ecológico municipal e a implementação de uma política pública municipal voltada à área ambiental enfrentaram desafios que corresponderam às seguintes esferas: ausência de efetivo diálogo; predominância de gestão burocrática e extremamente técnica; modelo de gestão que adota centralização das decisões e a dificuldade na construção de uma conexão que considere a coletividade local.

Os conselhos municipais se constituem como significativas instâncias de participação e representatividade sociais da população. As investigações conduzidas por Pereira et al. (2016) - trabalho 5 - destacaram um grande empecilho à participação popular que envolve as instâncias dos conselhos. Apesar de haver a divulgação das atividades dos conselhos para a comunidade, a efetividade desta participação se esbarrou na falta de reconhecimento da atuação dos conselhos, tanto por parte da administração municipal quanto pela própria população. A dinâmica da participação social pode ser acompanhada nos conselhos municipais, entretanto falta efetividade de atuação, ocasionada por conflitos entre poder público e população, dependência de estrutura física e falta de reconhecimento do trabalho dos conselhos.

O trabalho 6, realizado por Tosi (2016), também levanta a questão da estrutura desses conselhos, destacando que as prioridades, as quais deveriam ser voltadas para as políticas públicas municipais, acabam por serem invertidas para trabalhos burocráticos e de rotinas meramente administrativas. Desta forma, ocorre um desequilíbrio entre participação efetiva da sociedade na formulação de políticas públicas e a atuação fundamental dos conselheiros titulares.

Os trabalhos 15 (Silveira; Cançado; Pinheiro, 2014), 18 (Ferreira e Fonseca, 2014) e 19 (Dubba, 2016) apresentam mais desafios relativos à efetividade da participação popular em conselhos municipais das cidades que investigaram. Entre os desafios expostos, podemos destacar: a participação social institucionalizada; a falta de transparência e agilidade; a ausência de canais de comunicação da sociedade com as instâncias deliberativas: ausência de esforço por parte dos Conselhos para uma efetiva participação social nas decisões; pouca

expressividade da participação da sociedade civil e seu detrimento pela defesa de interesses individuais ; o desconhecimento por parte da população sobre as atribuições dos conselhos; a dificuldade de participar das reuniões; a falta de interesse da população em ser protagonista nesses espaços; e a desigualdade significativa nos conhecimentos técnicos e científicos entre membros dos Conselhos.

Outro setor extremamente importante para a materialização da participação social nas políticas públicas municipais são a realização de audiências públicas e conferências públicas municipais, como evidenciado nos trabalhos 8 (Ferreira e Cabral, 2016), 9 (Tomazi, 2016), 10 (Trindade e Neto, 2017), 16 (Brasil e Reis, 2015) e 20 (Mota e Santos, 2018). Ferreira e Cabral (2016) destacam, entre outras coisas, o entrave ocasionado por questões políticas e pelas trocas de governo, o que gera uma descontinuidade nos processos de implementação de políticas públicas para a cultura na cidade.

Tomazi (2016), ao analisar listas de presença de audiências públicas na cidade de Morro Grande - SC, constatou a pouca participação da sociedade nessas instâncias. Isto ocorreu porque a maior parte da população não sabia da realização das audiências. A falta de divulgação, aliada ao desconhecimento do que é uma audiência pública, gerou pouca expressividade de participação popular nesse município.

Além dos fatores supracitados, Trindade e Neto (2017) evidenciaram outros fatores que influencia na baixa participação da população nas audiências públicas: linguagem difícil utilizada pelos coordenadores da audiência, e os horários e dias de semana em que são realizadas (impossibilitando muitos de comparecerem).

De maneira geral, verificou-se que o reconhecimento da relevância da participação popular na proposição e implementação de políticas públicas municipais foi um ponto em comum entre os trabalhos científicos analisados. Apesar de alguns dos estudos relatarem casos de sucesso, outros apresentaram os desafios que ainda permeiam uma grande parte dos municípios brasileiros no que tange à efetividade da participação popular nas deliberações de seus municípios.

5 - CONCLUSÃO

Considerando que a presente pesquisa buscou analisar estudos de casos de diferentes municípios brasileiros disponíveis na literatura científica (onde houve uma abordagem teórico-prática da participação popular em políticas públicas municipais), foi possível verificar que tanto a população quanto a gestão encontram diversos empecilhos referentes à participação, construção e efetivação nas políticas públicas dos municípios analisados.

Entre os 20 trabalhos selecionados constatou-se a efetiva participação da população em apenas 5 trabalhos. O restante (15 trabalhos) demonstrou que a participação popular não tem sido efetiva na maioria dos municípios analisados. Entretanto, vale destacar que, nos casos onde a participação social foi mais presente houve uma expressiva contribuição na implementação de políticas públicas para estes municípios, evidenciando a indispensável participação cidadã nesses locais para uma concretização de projetos e implementações de políticas públicas específicas.

Nos estudos onde a participação popular foi importante para a tomada de decisões dos municípios, os seguintes mecanismos de participação foram destaques: representação e atuação nos Conselhos Municipais; interdisciplinaridade e transversalidade nas áreas das políticas públicas (envolvendo a população em seus debates e proposições); convocações à população (com ampla divulgação) para opinar e decidir em elaborações, deliberações e encaminhamentos de políticas públicas; ampla divulgação dos resultados e propostas do município na Internet e em outros meios de comunicação; ampla transparência na gestão do município, fornecendo dados e informações que subsidiem a participação da população; atuação de movimentos sociais; capacitação da população através de cursos, oficinas e palestras específicas de cada área onde o município tenha a intenção de gerar mais desenvolvimento; representatividade da população em Conselhos paritários; descentralização das decisões, minimizando a tomada de planos com base somente no poder Executivo; e realização de programas específicos para conscientizar, educar e ensinar a importância da participação social no desenvolvimento democrático de um município.

Embora tenha-se chegado a esses resultados, deve-se destacar que a metodologia utilizada nesta pesquisa apresenta limitações no que se refere à quantidade de trabalhos científicos selecionados e o período em que foram publicados (2014-2018). Além disso, foram consideradas apenas estudos de casos. Mesmo com essas limitações, a metodologia da pesquisa serve para um estudo de caso onde se possa utilizar uma maior bibliografia, para obter um resultado com uma melhor precisão. Por fim, é imprescindível destacar que a

participação popular só será efetiva quando os espaços de decisões no município forem verdadeiramente abertos à população, dismantando a manutenção de tomada de decisões baseadas unicamente em interesses individuais por parte da gestão.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, S. L. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas**: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí -RS, de 1989 a 2001. Orientador: Fernando Guilherme Tenório. 2001. 188 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001. DOI 10438/3685. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3685>. Acesso em: 8 jan. 2019.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 6ª. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BAIESRLE, S. G. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. *In*: ALVAREZ, S. E. *et al* (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. Disponível em: <http://site.ufvjm.edu.br/mpich/files/2013/05/alvarez-et-all.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.
- BRASIL, F. D. B.; REIS, G. G. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 2015, v. 66, n. 1, p. 7-27, 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2106>. Acesso em: 4 mar. 2019.
- BRÍGIDO, F. B.; BUENO, R. L. P.; BRANCO, M. S. A democratização do planejamento da política pública de educação municipal na região do Alto Tietê-SP. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, [S. l.], ano 2016, v. 7, n. 2, p. 1727-1750, 1 fev. 2017. DOI 10.15603/2177-7284. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/REGS/article/view/6779>. Acesso em: 4 mar. 2019.
- CARDOSO, S. L. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.V.; VASCONCELLOS, A.M.A. Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do parque ecológico do município de Belém Gunnar Vingren. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, p. 74-90, jan./abr., 2015.
- COHN, A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In*: MOTA, C. G. (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)**: a grande transação. 3ª. ed. São Paulo: SENAC, 2000.
- CORREIA, M. V. C. Controle Social. **Dicionário da educação profissional em saúde**, Rio de Janeiro, p. 66-72, 5 abr. 2019. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf. Acesso em: 5 fev. 2019.
- COSTA, G. K. C. *et al*. As variáveis que impedem ou dificultam a participação popular na formulação de políticas públicas de saúde. **Revista de Gestão & Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 856-870, 2015. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf. Acesso em: 5 fev. 2019.

COTTA, T. C. Metodologia de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], ano 49, n. 2, p. 103-124, 1998. Disponível em: <https://docplayer.com.br/8105606-Metodologias-de-avaliacao-de-programas-e-projetos-sociais-analise-de-resultados-e-de-impacto.html>. Acesso em: 3 fev. 2019.

DAGNINO, R. P. *et al.* Metodologia de análise de políticas públicas. **Grupo de análise de políticas de inovação - UEC**, Campinas, p. 51-113, 6 abr. 2019. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations?user=J6FfwbgAAAAJ&hl=pt-BR>. Acesso em: 1 mar. 2019.

DAGNINO, R. P. **Planejamento Estratégico Governamental**. 2ª. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 166 p. ISBN 978-85-61608-85-9. Disponível em: <https://docplayer.com.br/2077818-Planejamento-estrategico-governamental.html>. Acesso em: 4 mar. 2019.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado**. 33ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 978-85-02-10375-2. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/34777/1887-Dalmo-de-Abreu-Dallari-Elementos-de-teoria-geral-do-Estado-2011.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30ª. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 1088 p. ISBN 978-85-309-7615-6. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/7095/891-Direito-Administrativo-Maria-Sylvia-Zanella-di-Pietro-30-edicao-2017.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

DUBBA, L. L. S. **Participação social no conselho municipal do idoso de Almirante Tamandaré**. Orientador: Almir Carlos Andrade. 2016. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Questão Social na Perspectiva Interdisciplinar) - Universidade Federal do Paraná, Matinhos - PR, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/53902>. Acesso em: 4 mar. 2019.

ENANPUR, XVII., 2017, São Paulo. **Uma análise da participação popular na construção do PDDU de Salvador** [...]. São Paulo: [s. n.], 2017. Tema: Perspectivas para o planejamento urbano e regional. Subtema: Planos Diretores: entre o empresariamento e a participação popular. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesses_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-05.pdf. Acesso em: 3 mar. 2019.

ESCOREL, S. Efetivar a reforma sanitária por meio da participação social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 10, p. 1927-1953, 2013. DOI 10.1590/0102-311XCO021013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2013001000005. Acesso em: 1 fev. 2019.

FERNANDES, M. A. O. (org.). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 22ª. ed. São Paulo: Rideel, 2016. Disponível em: https://issuu.com/editorarideel/docs/cf_-_22___ed-2016. Acesso em: 10 jan. 2019.

FERREIRA, C. M. S.; FONSECA, A. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVII, n. 3, p. 239-258, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n3/v17n3a14.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2019.

FERREIRA, Thais Caroline; CABRA, Eloisa H. de S. Desafios para a participação da sociedade civil na estruturação da política municipal de cultura em Lavras, MG. **Pol. Cult. Rev., Salvador**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 134-155, jan./jun. 2016. IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2016, Porto Alegre/RS.

FREITAS, P. F. F.; SARAIVA, L. A. S. Discursos e sentidos da participação popular em um centro de saúde de Belo Horizonte. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Campo Largo - PR, ano 2014, v. 13, n. 2, p. 203-218, 21 maio 2018. DOI 10.21529/RECADM.2014016. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/1825/0>. Acesso em: 4 mar. 2019.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 21, p. 212-259, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 2 fev. 2019.

GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 120 p. ISBN 978-8524911040.

GRINDLE, M. S.; THOMAS, J. W. **Public choices and policy change**: The political economy of reform in developing countries. 1ª. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991. 240 p. ISBN 978-0801841569.

GUIZARDI, F. L. *et al.* Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, 6 abr. 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312004000100003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312004000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 4 fev. 2019.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores Socioeconômicos na gestão pública**. 1ª. ed. Brasília: CAPES: UAB, 2009. 110 p. Disponível em: <https://docplayer.com.br/9560145-Indicadores-socioeconomicos-na-gestao-publica.html>. Acesso em: 5 fev. 2019.

KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. Indicadores para o diálogo. **Programa de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, 3 jun. 2002. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/indicadores-para-o-dialogo/>. Acesso em: 3 fev. 2019.

LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. de. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e controle social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 18, n. 2, p. 619-630, 2014. DOI <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v18n2p619-630>. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 3 fev. 2019.

MARTINS, C. W. S. Política cultural, democracia e participação popular: o segmento Livro, Leitura e Literatura na construção do Plano Municipal de Cultura de São Luís – MA. **Políticas públicas em revista**, [S. l.], ano 2014, v. 1, n. 7, p. 155-177, 2015. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewFile/10561/8509>. Acesso em: 4 mar. 2019.

MARTINS, R. L.; VIEIRA, T.W.M.; BECKER, B.R. Políticas públicas municipais e a questão ambiental: uma análise dos mecanismos legais de proteção ambiental em Macaé. **planejamento e políticas públicas**, n. 50, p. 211-231, jan./jun., 2018.

MASCHIO, I. *et al.* A participação popular no orçamento público: orçamento participativo em quatro municípios do sul do Brasil. **DESENVOLVE: Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 6, n. 1, p. 85-102, mar. 2017.

MATEOS, S. B. Participação Popular: a construção da democracia participativa. **Revista de informações e debates do IPEA**, São Paulo, ano 8, ed. 65, p. 18-33, 5 maio 2011. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid. Acesso em: 18 fev. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012. ISBN 978-8522446421.

MELO, C. A. V. de; SILVA, L. M. F. da. Boa gestão e políticas públicas municipais. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, p. 163-196, 2016. Disponível em:
<http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/6303/4817>. Acesso em: 14 jan. 2019.

MENCIO, M. **Regime jurídico da audiência pública**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. ISBN 9788577000890.

MILLON, L. V. Participação Popular nas Políticas Públicas Municipais: eficácia e implementação. **Revista de Direito**, [S. l.], v. 13, n. 17, p. 59-71, 11 ago. 2010. Disponível em: revista.pgsskroton.com.br/index.php/rdire/article/download/1896/1801. Acesso em: 7 nov. 2018.

MORAES, A. C. F. de. **Administração pública transparente e responsabilidade do político**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 202 p. ISBN 978-85-7700-100-2.

MOTA, A. J.; SANTOS, M. H. P. dos. Orçamento Participativo e Gestão Social: O Município de Juazeiro/BA e suas experiências participativas. **In on Line: Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, [S. l.], v. 12, n. 42, p. 180-197, 2018. Disponível em:
<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1428>. Acesso em: 4 mar. 2019.

MUKAY, T. O estatuto da cidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 225, p. 343-348, 2001. DOI <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v225.2001.47581>. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47581>. Acesso em: 7 nov. 2018.

PEIXOTO, M.V. S. *et al.* Análise da participação popular na política pública de atenção à saúde da pessoa com deficiência Aracaju, Sergipe, Brasil. **Interface: comunicação, saúde e educação**, Botucatu, ano 2018, v. 22, n. 67, p. 1099-110, 21 maio 2018. DOI <http://doi.org/10.1590/1807-57622017.0230>. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832018005007105&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 4 mar. 2019.

PEREIRA, R. M. *et al.* Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 5, n. 1. p. 29-40, Jan/Jun, 2016.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 245 p. ISBN 978-85-89148-29-0.

PINHEIRO, R. *et al.* Demanda em saúde e direito à saúde: liberdade ou necessidade?: Algumas considerações sobre os nexos constituintes das práticas de integralidade. *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (org.). **Construção social da demanda**: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos. Rio de Janeiro: Cepesc, 2005. Disponível em: site.ims.uerj.br/wp-content/uploads/2016/09/liberdadeounecessidade.pdf. Acesso em: 3 fev. 2019.

PINTO, I. C. de M. Mudança nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>. Acesso em: 4 fev. 2019.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. 1ª. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009. 130 p. ISBN 978-80616008-60-6. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>. Acesso em: 19 fev. 2019.

SANTIN, J. R. ; HAMEL, M. R. O princípio da participação e o novo protagonismo da sociedade civil no Brasil: por uma nova teoria da emancipação social. **Revista Direitos Culturais**, [S. l.], v. 9, n. 17, p. 109-127, 2014. DOI <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v9i17.1027>. Disponível em: <http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/1027>. Acesso em: 4 mar. 2019.

SANTOS, F. E; NASCIMENTO, D.C. O exercício da democracia através da participação social nos conselhos municipais de direito da criança e do adolescente: estudo de caso no município de Paulo Afonso – BA. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v.10, n.30, Supl 3, p. 99-112, Jul, 2016.

SCHERER-WARREN, I. **Movimentos sociais**: um ensaio da interpretação sociológica. 3ª. ed. rev. Florianópolis: UFSC, 1989. 150 p. Disponível em: https://www.academia.edu/9825050/Movimentos_Sociais_um_ensaio_de_interpreta%C3%A7%C3%A3o_sociol%C3%B3gica. Acesso em: 4 fev. 2019.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, VIII., 2017, Santa Cruz do Sul - RS. **A consonância ambiental e a participação social na elaboração dos planos municipais**: estudo do caso no município de Chapecó - SC [...]. [S. l.: s. n.], 2017. Tema: Territórios, redes e desenvolvimento regional: perspectivas e desafios. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16416>. Acesso em: 4 mar. 2019.

SILVEIRA, F. B.; CANÇADO, A. C. S; PINHEIRO, L. S. A participação no conselho municipal de saúde de Imperatriz - MA na perspectiva da gestão social e da cidadania

deliberativa. **Revista AOS: Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 45-60, 2014. DOI <http://dx.doi.org/10.17800/2238-8893/aos.v3n1p45-60>. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/147/pdf>. Acesso em: 4 mar. 2019.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do estado**: Possibilidades e limites na constituição de 1988. Orientador: Prof. Dr. Vidal Serrana Nunes Junior. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - PUC SP, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2019.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2016. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 5 fev. 2019.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, Salvador, 7 abr. 2019. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 6 fev. 2019.

TEIXEIRA, M. da C.; JESUS, A. F. de. Programa de mobilização social para a construção participativa de políticas municipais de educação ambiental no norte do Espírito Santo, Brasil. **AmbientALMENTEsustentable**, [S. l.], ano X, v. III, n. 20, p. 133-149, 2015. Disponível em: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/22189/AS_20_2015_art_7.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 2 mar. 2019.

TOMAZI, J. **A legitimidade na gestão governamental frente a participação popular nas audiências públicas**: um estudo de caso no município de Morro Grande. Orientador: Prof. Esp. Jonas Scremin Brolese. 2016. 97 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Contábeis) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma, 2016.

TOSI, G. M. A. T. **O conselho de direitos da criança e do adolescente como mecanismo de participação popular**: análise de sua incidência na implementação de políticas públicas. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

APÊNDICE A

Trabalho 1	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Paulo Afonso – BA
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Organização paritária do Conselho; realização de seminários para discussão junto à comunidade de tema de interesse social, e que após condensação dos debates irão gerar planos, pactos e projetos decisivos.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Foi constatada na pesquisa que 100% dos entrevistados consideram fundamental a participação da sociedade civil no conselho como também os mesmos consideram a participação social como exercício da democracia e ainda os 100% dos entrevistados entende que a participação social no CMDCA assegura políticas públicas específicas.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	A base desse estudo foi centrada na pesquisa qualitativa. Para fundamentação do tema abordado foram usados também dois meios clássicos de pesquisa, a bibliográfica e a documental.

Trabalho 2	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Macaé - RJ
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e da agenda ambiental
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Fóruns de discussão sobre questões ambientais, incluindo relatórios e <i>sites</i> oficiais do governo municipal e do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Commads).
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Os processos de participação popular ficam comprometidos, pois essa política voltada para o crescimento econômico depende de uma apropriação dos espaços naturais, sendo muitas vezes alheia aos interesses da

	população do município, e alinhada com projetos de desenvolvimento econômico, garantindo, portanto, a continuidade dos processos de concentração de riqueza, e, em muitos casos, acentuando ainda a exclusão social.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Pesquisa exploratória envolvendo levantamento bibliográfico.

Trabalho 3	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Porto Alegre (RS), Biguaçu (SC), Blumenau (SC) e Chapecó (SC).
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Orçamento público
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Em 1989, no município de Porto Alegre, foi criado o orçamento participativo (OP), no qual a população é chamada a opinar e a decidir sobre a elaboração do orçamento público.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Em Porto Alegre, além de uma ferramenta de gestão transparente dos recursos públicos, o orçamento participativo se transformou em espaço de cidadania e aprendizagem. Já nos outros municípios não houve este êxito.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Pesquisa bibliográfica.

Trabalho 4	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Belém, PA
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Parque urbano Ecológico
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	A pesquisa mostra que os modelos de gestão urbana da cidade influenciam no nível de participação dos atores sociais nos conselhos gestores de parques.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	O estudo mostra a importância dos movimentos sociais urbanos para a preservação das áreas verdes da cidade em busca da manutenção e/ou melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem na cidade
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Abordagem qualitativa.

Trabalho 5	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Viçosa-MG
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Conselho de Saúde, Conselho Tutelar e Assistência Social
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação cidadã nos conselhos referidos no item 3.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Sim. A participação social enfrenta entraves. Referendou-se que a legitimação da gestão social é um processo em curso e que o cidadão, a partir dos conselhos, deve ser protagonista nesse movimento ainda em consolidação.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Abordagem qualitativa, com coleta de dados primários por meio de entrevistas com membros dos conselhos supracitados, e secundários, a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Trabalho 6	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	São Paulo - SP
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Dissertação
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação nas reuniões do Conselho.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	O trabalho aponta que os representantes da sociedade civil organizada no Conselho não estavam representando o povo de fato, mas sim os interesses das entidades que os credenciaram.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Estudo de Caso com levantamentos bibliográficos, questionários e entrevistas. Análise da atuação dos atores envolvidos nas políticas públicas (entre eles, a população).

Trabalho 7	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Litoral Norte do Espírito Santo: São Mateus, Conceição da Barra, Jaguaré, Pedro Canário e Linhares
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Educação ambiental
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da	Participação em eventos nos diversos

participação popular descritos no trabalho:	espaços públicos onde são debatidos aspectos teóricos e práticos de educação ambiental. Os participantes se envolveram na elaboração de políticas públicas para seus respectivos municípios.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Dentre as atividades e estratégias adotadas pela educação ambiental, o planejamento e a construção participativa das políticas públicas é uma das ações mais importantes, pois à medida que se planeja e elabora os projetos também se criam espaços de formação coletiva, oportunizando à comunidade ser protagonista de seu presente e de seu futuro.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Acompanhamento dos encontros e atividades da comissão de mobilização por meio de observação e registro dos discursos dos atores envolvidos.

Trabalho 8	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Lavras/MG
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Estruturação da política municipal de cultura
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Se dá por meio de coletivos, ou grupos, como, por exemplo, o Fotógrafos Amadores de Lavras; o Reunião Urbana de Artistas (RUA), voltado para a música; a Associação dos Artesãos; a Associação para Promoção de Arte e Cultura; entre outros.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Os desafios apresentados na implementação das políticas públicas referidas podem ser superados através da participação popular.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Revisão teórica e pesquisa documental sobre o tema, seguida de abordagem qualitativa.

Trabalho 9	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Morro grande, SC
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Trabalho de Conclusão de Curso
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Audiências públicas
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação nas audiências públicas
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	100% dos entrevistados acreditam que participação popular pode trazer sim benefícios tanto para os cidadãos quanto

	para o município
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Pesquisa é do tipo quantitativa, descritiva em relação aos objetivos, exploratória e explicativa com relação aos procedimentos, e sua tipologia quanto às estratégias apresenta um estudo bibliográfico, documental, um estudo de caso e também um levantamento.

Trabalho 10	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Salvador - BA
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Através de fóruns setoriais e temáticos, oficinas bairros e audiências públicas
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	A partir das análises feitas ao longo do trabalho chega-se à conclusão que não houve de fato uma participação ativa da sociedade civil.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Pesquisa bibliográfica.

Trabalho 11	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Aracaju/SE
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Saúde - Atenção à saúde de pessoas com deficiência
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação da sociedade civil em conselhos municipais de saúde, onde são tomadas decisões sobre políticas públicas municipais.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Sim, através da plena participação popular nos diversos conselhos deliberativos de saúde.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Estudo de cunho qualitativo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas aplicadas com os representantes das pessoas com deficiência, os quais atuam em espaços de controle social, a saber, o Conselho Municipal de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência.

Trabalho 12	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Belo Horizonte/MG
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Saúde - Centro de Saúde
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação nas aprovações de projetos do Conselho Municipal de Saúde, incluindo aprovações orçamentárias.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Sim. Na construção e aprovação de projetos de saúde do município. Sem a participação popular, corre-se o risco de beneficiar apenas uma parcela da população, de perceber erroneamente qual é a avaliação popular sobre a gestão, de despender bens e recursos que não serão compartilhados por toda a comunidade, entre outras questões.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Os instrumentos de coleta utilizados foram entrevistas semi-estruturadas e grupo focal, tendo sido os dados analisados à luz da análise crítica de discurso.

Trabalho 13	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Região do Alto Tietê - SP (Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano)
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Educação - Política pública de educação municipal.
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Realização de audiências públicas e disponibilização dos planos para a educação em sítios da internet.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Sim. O trabalho cita que a elaboração dos planos de educação obedeceu apenas a uma imposição legal, representando um documento formal, sem garantia de efetivação dos direitos de participação popular na elaboração das políticas públicas e na fiscalização da sua execução. Dessa forma, conclui-se que há um caminho a ser

	percorrido para que haja uma compreensão da importância estratégica dos Planos Municipais de Educação para o desenvolvimento da política de educação nos municípios estudados, assim como, da participação popular para a sua efetividade.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Foram colhidas as informações disponibilizadas pelos municípios em relação à política pública de educação. Consultaram todos os endereços eletrônicos das prefeituras que compõem a região do Alto Tietê, no Estado de São Paulo, totalizando 11 municípios.

Trabalho 14	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Chapecó - SC
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Plano Diretor do Município, com foco nas políticas de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos.
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Foi observada a participação social na construção em cada um dos planos, através de informações contidas nos próprios planos, meios de comunicação e arquivos da Prefeitura Municipal de Chapecó-SC.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Sim. O trabalho aponta que para a necessidade da revisão do plano de saneamento em decorrência da falta de diálogo entre os outros dois planos, bem como a falta de participação em todas as etapas de elaboração do mesmo. Também se ressalta que nos planos diretor e de resíduos sólidos (onde houve a efetiva participação da sociedade em todo processo de construção) ocorreu uma relação mais efetiva entre os projetos.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Este estudo é de caráter exploratório descritivo, através de pesquisa documental das legislações municipais vigentes. Os dados foram tabulados em quadro síntese sendo delimitados por temas: Recursos hídricos, resíduos sólidos, esgotamento sanitário, parcelamento do solo e impactos ambientais. Além disso, foi observada a participação social na construção em cada um dos planos, através de informações contidas nos próprios planos, meios de

	comunicação e arquivos da Prefeitura Municipal de Chapecó-SC.
--	---

Trabalho 15	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Imperatriz - MA
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Saúde - Conselho Municipal de Saúde
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Foi constatado que existe abertura à participação popular no CSMI, mas, como ficou evidente, apenas através da participação institucionalizada. Entretanto, o CSMI sempre esteve aberto ao recebimento de demandas da comunidade e, sempre que possível, essas demandas entraram na pauta das reuniões. Em contrapartida, não existem canais de comunicação com a comunidade, muito menos com os outros Conselhos. Assim, existe abertura à participação, mas não o esforço desta instituição para que o cidadão comum faça parte desse trabalho.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Esta pesquisa se valeu de análise qualitativa, através de entrevistas semi-estruturadas (com conselheiros titulares e suplentes, ex-conselheiros e assessores) e também a observação direta não participante nas reuniões do referido Conselho.

Trabalho 16	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Belo Horizonte - MG
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Políticas públicas para as mulheres.
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação social em Conferências de políticas públicas voltadas a mulheres, sob o enfoque da inclusão política e da incorporação das deliberações coletivas como orientadoras de políticas públicas.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Conforme indicado, para as conselheiras municipais da mulher, a participação amplia a visão das mulheres, que passam a conhecer as políticas públicas e como são implementadas, de forma que podem

	exercer o controle social, acionando os órgãos e exigindo o cumprimento de direitos.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	O trabalho baseia-se em pesquisa qualitativa desenvolvida em 2012, empregando levantamentos documentais e entrevistas semiestruturadas com as conselheiras do Conselho Municipal de Direitos da Mulher, instância corresponsável pelas conferências.

Trabalho 17	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	São Luís - MA
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/Tcc)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Cultura - políticas culturais do livro, leitura e bibliotecas, especificamente as de letramento e acesso a bens culturais.
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação no Conselho Municipal de Cultura; Conferências Municipais de Cultura e fóruns específicos.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Houve constatação de que apenas a consolidação de um plano não é suficiente para a garantia da efetivação de políticas culturais, no entanto, funciona como forma de controle social e de descentralização, por oportunizar a participação de representantes do segmento e da sociedade civil no processo.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Análise da participação dos agentes culturais e sociedade na Conferência Municipal de Cultura de São Luís através de dados da literatura.

Trabalho 18	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Região do Médio Piracicaba - MG (Barão de Cocais, Catas Altas, Itabira, Santa Bárbara e São Gonçalo do Rio Abaixo).
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/TCC)	Artigo.
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Meio Ambiente - Conselhos de Meio Ambiente.
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação nas reuniões do Conselho. Paridade na composição do Conselho.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	A participação social é fraca, o que resulta na tendência de prioridade para interesses individuais. A participação social é

	importante para que as decisões em relação ao meio ambiente sejam representativas.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Estudo qualitativo através da análise de múltiplos casos de estudo.

Trabalho 19	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Almirante Tamandaré - PR
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/TCC)	Trabalho de Conclusão de Curso
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Conselho Municipal do Idoso
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação popular dentro do Conselho Municipal do Idoso.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Os conselhos da pessoa idosa se tornam fundamentais na construção destes novos caminhos, uma vez se pautam na ideia de participação política da população através de parceria com o setor governamental.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Pesquisa qualitativa documental

Trabalho 20	
1. Município (s) de realização do trabalho/Estado	Juazeiro - BA
2. Tipo do trabalho (artigo/dissertação/tese/TCC)	Artigo
3. Setores/áreas contempladas nas políticas públicas analisadas:	Orçamento participativo e gestão social
4. Mecanismos/ferramentas/instâncias/estratégias da participação popular descritos no trabalho:	Participação do cidadão nos planejamentos orçamentários do município, considerando o modelo de Orçamento Participativo.
5. O trabalho cita a relevância da atuação da participação popular na política pública municipal proposta e/ou implementada? Se sim, de qual forma?	Embora o orçamento participativo não tenha sido institucionalizado no município, os cidadãos juazeirenses vem dando a sua contribuição na definição do orçamento municipal junto aos programas realizados pela Prefeitura Municipal de Juazeiro.
6. Qual (s) metodologia (s) o trabalho empregou para verificar essa participação popular?	Análise documental descritiva sobre os programas de Políticas Públicas no município.