



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
MONOGRAFIA JURÍDICA

**A IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO DO PPA E O DESINTERESSE PÚBLICO E  
ESTATAL QUANTO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

ORIENTANDA: ANNA LAURA OLIVEIRA REZENDE  
ORIENTADOR: PROF. JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

GOIÂNIA  
2022

ANNA LAURA OLIVEIRA REZENDE

**A IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO DO PPA E O DESINTERESSE PÚBLICO E  
ESTATAL QUANTO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de  
Curso II da Escola de Direito, Negócios e Comunicação,  
Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de  
Goiás - PUCGOIÁS.

Prof. Orientador: Dr. José Querino Tavares Neto.

GOIÂNIA

2022

**A IMPORTÂNCIA DA ELABORAÇÃO DO PPA E O DESINTERESSE PÚBLICO E  
ESTATAL QUANTO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Data da Defesa: **11 de junho de 2022.**

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Orientador: Dr. José Querino Tavares Neto Nota

---

Examinador Convidado: Gil César Costa de Paula Nota

Agradeço primeiramente ao meu Deus por ter me capacitado para chegar até aqui. Aos meus pais Agnar Rezende Sobrinho e Suely C. de Oliveira Rezende que me apoiaram a todo momento. Aos meus avós que tanto intercederam por mim. A esta universidade, que proporcionou a realização de um sonho e a obtenção de uma excelente formação acadêmica e intelectual. Ao meu orientador José Querino, por toda a atenção e zelo para que este trabalho saísse da melhor forma. Ao meu noivo João Victor, por todo apoio e palavras de incentivo que me fizeram acreditar na minha capacidade de realizar um ótimo trabalho.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I - ASPECTOS HISTÓRICOS</b> .....	<b>11</b>
1.1 CONTEXTO DA CRIAÇÃO.....	12
1.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ESTATAL.....	13
<b>CAPÍTULO II - CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E COMPOSIÇÃO DO PLANO PLURIANUAL</b> .....	<b>20</b>
2.1 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).....	21
2.2 O ÍNICIO DA EXIGÊNCIA DO PPA COMO INSTRUMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	24
2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
<b>CAPÍTULO III - A IMPORTÂNCIA DA POPULAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO</b> .....	<b>30</b>
3.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS MECANISMOS DE CONTROLE.....	32
3.2 FALTA DE INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE E A NECESSIDADE DE SUA PARTICIPAÇÃO.....	34
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>40</b>

## RESUMO

Pesquisa realizada com o objetivo de apresentar os aspectos históricos do Plano Plurianual que está previsto no artigo 165 da Constituição Federal, e tem como intuito de definir metas e prioridades do Governo para os próximos quatro anos, sendo o primeiro ano finalizando as metas do último PPA constituído, e os três anos seguintes executando o plano do novo Governo. Tal elaboração tem como intuito o controle de gastos dos cofres públicos, utilizando essa ferramenta como forma de distribuir da melhor maneira a verba estatal. O primeiro PPA foi adotado no governo Fernando Henrique Cardoso entre 1996 e 1999, ficou conhecido como Brasil em Ação e surgiu como uma tentativa de resgatar o papel do Estado no planejamento público de médio e longo prazo, tão presente na história econômica do País entre as décadas de 1940 e 1970. O PPA é uma iniciativa do Poder Executivo e deve ser aprovado por Lei. Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, designando a quantificação física e financeira dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. Complementarmente, procura-se evidenciar aprimoramentos à metodologia que inclua cada vez mais a participação social o trabalho de montagem e busca por efetividade nos resultados estratégicos.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual. Participação Social. Planejamento Estratégico.

## ABSTRACT

Research carried out with the objective of presenting the historical aspects of the Pluriannual Plan that is provided for in article 165 of the Federal Constitution, which aims to define the Government's goals and priorities for the next four years, the first year being finalizing the goals of the last PPA constituted, and the following three years executing the new Government's plan. Such elaboration is intended to control public coffers spending, using this tool as a way of distributing the state budget in the best way. The first PPA was adopted in the Fernando Henrique Cardoso government between 1996 and 1999 and became known as Brasil em Ação and emerged as an attempt to rescue the role of the State in medium and long-term public planning, so present in the country's economic history between 1940s and 1970s. The PPA is an initiative of the Executive Branch and must be approved by law. Establishes in a regionalized manner the guidelines, objectives and goals of the public administration for capital expenditures and others arising therefrom, and for those related to programs of continued duration, designating the physical and financial quantification of the programs of the direct and indirect administration, of their foundations, public companies and companies in which the State holds, directly or indirectly, the majority of the share capital with voting rights. In addition, it seeks to highlight improvements to the methodology that increasingly include social participation, assembly work and the search for effectiveness in strategic results.

**Keywords:** Multiannual Plan. Social Participation. Strategic planning.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo se baseia no orçamento, que é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos. Inicialmente idealizado como uma ferramenta de controle político dos órgãos representativos sobre os Executivos, mas ao longo dos anos, a fim de acompanhar a evolução estatal, tal ferramenta sofreu mudanças em seu conceito. (GIACOMONI, 2010, p. 17).

Em primeiro momento, o Estado liberal determinava o aspecto jurídico do orçamento, demonstrando uma estabilidade e eficácia econômica, seguindo determinados regramentos, assim, o aspecto econômico não era o protagonista, mas sim a consequência do formato legal determinado.

Já o Estado Intervencionista, incorporou formas modernas de organização e gerência, abrangendo a área administrativa como um elo entre as funções decisórias e a gestão financeira e de controle. Deste modo, o orçamento moderno preenche as lacunas deixadas pelos anteriores, e ganha importância no cenário mundial, considerando que todos os países do planeta buscam o equilíbrio entre as fontes de renda do país e suas despesas públicas.

Percebe-se então, que o estudo dos aspectos do orçamento público evidencia sua interdisciplinaridade, abrangendo os estudos da Economia, Administração, Direito e Ciências Contábeis, além de cursos específicos para a área pública.

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar a questão orçamentária frente a ausência de participação popular e suas consequências na vida de todos os integrantes da sociedade, que sofrem as mazelas de um planejamento ineficiente e contrário as regras de sua criação.

De modo amplo, esta monografia foi elaborada a partir de 3 (três) capítulos. Considerando que o primeiro capítulo da obra descreve os aspectos históricos da criação do Plano Plurianual e a ligação direta entre Estado e sociedade.

Ademais, no segundo capítulo são evidenciados os ditames jurídicos e a introdução do PPA como instrumento orçamentário efetivo e a necessidade da intervenção política.

Por fim, no terceiro e último capítulo, busca-se demonstrar a importância do envolvimento da população na elaboração desse planejamento, frente a



desinformação e falta de atividade para a efetivação de tal participação, demonstrando a necessidade da população como autores principais dessa organização.

Assim, a metodologia usada foi a dedutiva, na busca de entender as problemáticas e as dificuldades do acesso populacional no processo de elaboração e desenvolvimento do Plano em questão.

Deste modo, as hipóteses levantadas no projeto de pesquisa foram todas confirmadas.

## CAPÍTULO I - ASPECTOS HISTÓRICOS

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública organizado em programas, estruturado em ações, que resultem em bens e serviços para a população. O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, públicos-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.

Assim, o documento define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano. Nele consta o planejamento de como serão executadas as políticas públicas para alcançar os resultados esperados ao bem-estar da população nas diversas áreas.

O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de se constituir em função essencial de Estado. O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas enfrentados pela sociedade em um ambiente no qual os recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos) são limitados.

É por meio dele que se definem os rumos pretendidos, no caso do governo federal, para o País. Entre as múltiplas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo.

Estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública é tarefa que combinam aspectos políticos e técnicos. Nesse sentido, ainda que as diretrizes sejam fixadas pelos atores políticos, é indispensável que os compromissos a serem formalizados na Lei do PPA observem critérios e procedimentos legais e técnicos, de forma a garantir a viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento.

A elaboração do PPA é realizada através da junção de diferentes sugestões, estas deveriam vir a partir da expressa participação dos cidadãos. Tais elaborações ocorrem através de Audiências Públicas, no entanto, o cenário real é

bem diferente, pois, apesar de existir a teoria, na realidade as audiências públicas pouco são divulgadas e frequentadas pela sociedade.

Assim Baleeiro (1997, p.38) assevera:

Determinadas necessidades coletivas são consideradas públicas em determinada época, ou em certo país, e não se revestem desse aspecto em outra época ou noutro país. É que a medida das intervenções do Estado, na vida humana, varia de país, e até mesmo no mesmo país, conforme a época, as tradições, as instituições políticas, é menor nos países de inclinações individualistas ou de fortes iniciativas individuais.

## 1.1 CONTEXTO DA CRIAÇÃO

A origem do orçamento público se deu na Idade Média, quando se detecta a necessidade dos senhores feudais em tributar o trabalho de seus servos e, por outro lado, pagar impostos cobrados pelo clero.

No contexto político do período, a mútua dependência entre clero e senhores feudais possibilitava a manutenção da unidade política numa época em que não havia os estados nacionais na forma como conhecemos hoje. Surge aí o ordenamento, ainda que primitivo, das finanças reais e sua importância residia em sustentar privilégios da nobreza e os interesses reais, a exemplo de financiamento de guerras (JUS.UOL, 2002, p.2).

Os grupos já mencionados exigiam participação na determinação de impostos e, mais tarde, com o surgimento dos estados nacionais, possibilitou-se o estabelecimento e cobrança mais sólida de tributos. Com receitas mais confiáveis, ficou possível planejar a longo prazo as finanças dos recém-criados estados nacionais (JUS.UOL, 2002, p.3).

No Brasil, no decorrer da história, observa-se muito uma característica onde se planejava o orçamento público de acordo exclusivamente com as demandas políticas e peculiaridades de cada governo.

O PPA foi instituído pela Constituição de 1988, que também criou o modelo do atual sistema orçamentário. No entanto, o primeiro PPA foi adotado no governo Fernando Henrique Cardoso entre 1996 e 1999 e ficou conhecido como Brasil em Ação.

A vigência do plano começa no segundo ano do mandato presidencial e acaba no primeiro ano do mandato subsequente. O objetivo é evitar que o planejamento feito em um governo seja desmantelado pelo seguinte, garantindo um mínimo de continuidade.

O plano surgiu como uma tentativa de resgatar o papel do Estado no planejamento público de médio e longo prazo, tão presente na história econômica do País entre as décadas de 1940 e 1970. Nesse período ficaram conhecidos os Planos Salte no governo Dutra, o Plano de Metas na gestão de Juscelino Kubitschek e o Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido como PND, que teve duas versões no regime militar.

Atualmente, o planejamento do governo brasileiro tem como principal instrumento norteador o PPA, mas também existem outras ferramentas complementares que garantem sua execução e a realização de outras ações também planejadas. Como exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual, ambas previstas no art. 165 da Constituição Federal de 1988, assim como a Lei Complementar nº 101/2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras ações mais centralizadas em áreas específicas, como políticas temáticas.

## 1.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ESTATAL

Até o advento da Constituição de 1988, quando buscávamos os documentos que consignavam as decisões estratégicas de atuação governamental, o que encontrávamos eram os grandes planos de desenvolvimento, em geral de cunho econômico e voltados para consolidar o processo de industrialização do país.

Foram os casos dos planos:

- **Plano SALTE**, adotado pelo governo Gaspar Dutra (1947) e voltado para o desenvolvimento de setores de saúde, alimentação, transporte e energia.
- **Plano de Metas**, adotado pelo governo Kubitschek (1956) e voltado para a industrialização e a modernização do país, com ênfase em transportes, energia, comunicações, saúde e habitação.
- **Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)**, adotado pelo governo Médici (1971) e voltado para preparar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do país, com ênfase em setores como transportes e telecomunicações, investimentos em ciência e tecnologia e expansão das indústrias naval, siderúrgica e petroquímica.
- **Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)**, adotado pelo governo Geisel (1974) e voltado para estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia.

Esses são apenas alguns exemplos de planos de desenvolvimento adotados pelos governos ao longo do século XX em nosso país, E quanto às áreas não elencadas nesses planos, o governo não atuava sobre elas? Certamente sim, porém, não havia um documento no qual o governo consignasse, de forma consolidada, as estratégias de atuação para cada uma delas.

No final da década de 60, o governo instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI, com o objetivo de consolidar os programas setoriais do governo para um período de três anos, mas abarcando exclusivamente as despesas de capital. Portanto, compreendia apenas uma parte das decisões governamentais estratégicas.

A nova Constituição Federal (1988, p. 34) instituiu o Plano Plurianual, em substituição ao OPI, determinando que esse plano contivesse os seguintes elementos:

**Art. 165, §1º.** A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Observe, primeiramente, que esse dispositivo constitucional não traz propriamente uma definição do que seja o PPA. A definição, seus conceitos, sua organização, sua elaboração e sua execução deverão ser objeto da lei geral de finanças públicas.

Embora o Brasil seja um país com tradição na área de planejamento, essa função de governo perdeu importância nas décadas de 80 e 90 em razão das diversas crises que assolaram a economia, gerando a hiperinflação, o descontrole da dívida pública e a incapacidade do Estado de realizar investimentos.

O PPA adota uma abordagem diferente dos planos anteriores, que se baseavam em uma forte intervenção do Estado. Uma vez estabilizada a economia, no fim dos anos 90, a função de planejamento começou a ressurgir dentro de uma nova abordagem, não mais como instrumento de intervenção na economia, mas como uma ferramenta de gestão para melhorar a qualidade da aplicação dos recursos públicos e para motivar a participação da iniciativa privada nos investimentos de interesse público.

A visão predominante é de que o plano deve cuidar do planejamento estratégico para o país, focalizando os chamados "projetos de grande vulto", ações

que trazem impacto econômico e social duradouro. As críticas estão voltadas para a pouca efetividade das ações do plano, que muitas vezes não chegam a ser completamente executadas, e às constantes revisões.

O orçamento público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas. Porém, vamos refletir um pouco: Que problemas e propostas de ação devem constar do orçamento? De que forma ele deve ser elaborado e executado?

Observe que, ao responder a essas perguntas, estaremos reconhecendo no orçamento público mais do que um conjunto de registros de receitas e despesas: de um lado, ao definir que receitas serão arrecadadas e que despesas serão financiadas com essas receitas, o orçamento promove uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, para o benefício de toda a coletividade; e de outro lado, a definição de quem participará da elaboração do orçamento e de como se dará sua execução confere poderes políticos, sociais e econômicos a determinados atores.

Podemos perceber, portanto, que o orçamento não é apenas um instrumento contábil de gestão e controle, mas, fundamentalmente, um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade.

Foi como instrumento de controle político, em primeiro lugar, que o orçamento público foi criado. A sociedade em que vivemos é composta de pessoas que agem de acordo com determinadas regras de conduta – formais ou informais. Essas regras são denominadas, na literatura acadêmica, de instituições. As instituições são as regras tidas como legítimas pelos cidadãos, as quais definem o que os indivíduos e as organizações podem fazer, bem como os incentivos e as sanções de cada conduta.

Sendo assim, podemos afirmar que o sistema orçamentário é uma instituição. Ele foi criado para definir as regras de gestão dos recursos públicos, de modo a respeitar e a atender aos interesses da coletividade.

Houve uma época em que não havia nenhuma regra definida em relação ao poder de arrecadação de recursos da sociedade pelos governantes, nem sobre a forma de aplicação desses recursos. Na baixa Idade Média, por exemplo, sempre que um rei decidia fazer uma grande obra ou se via em dificuldades financeiras para

custear uma guerra, ele estabelecia, unilateralmente, um tributo e o impunha aos habitantes do seu reino. (SANTOS, 2010, p.23)

São vários os exemplos de revoltas motivadas ou agravadas pelos excessos de tributação dos reis – Revolução Gloriosa, na Inglaterra; Revolução Francesa, na França; Guerra de Independência, nos EUA; Inconfidência Mineira, no Brasil etc.

Em resposta aos excessos dos governantes, surgiu a ideia de estabelecer regras para disciplinar os assuntos de interesse coletivo, entre os quais a criação de impostos e sua aplicação. Esse regramento seria feito pelo colegiado de representantes da sociedade, que conhecemos hoje como Poder Legislativo, o qual teria suas prerrogativas sensivelmente fortalecidas com a instituição formal do orçamento público. Até hoje, a aprovação, o monitoramento, a fiscalização e a avaliação do orçamento público estão entre as principais funções do Poder Legislativo, sendo esse poder mais forte à medida que efetivamente participe do processo orçamentário.

Na era moderna, o primeiro país a estabelecer regras orçamentárias foi a Inglaterra, cuja histórica Constituição passou a incluir o seguinte dispositivo:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Considerando que o termo “conselho comum”, existente na citação anterior, significa “parlamento” ou “Poder Legislativo”, podemos afirmar que o rei só poderia criar e arrecadar um tributo se tivesse a prévia autorização do Poder Legislativo. Vemos, assim, que o orçamento público surgiu como instrumento de controle dos poderes dos governantes.

Contudo, percebe-se que, nesse momento, ainda não havia uma separação entre as finanças do rei e as finanças do Estado, já que era o rei quem decidia o que fazer com os tributos arrecadados. Essa separação ocorreu paulatinamente, à medida que o poder Legislativo foi estabelecendo requisitos para o planejamento, a organização e a demonstração das contas públicas. Além dos excessos de

arrecadação de tributos, outros problemas foram sendo colocados no sistema político, demandando que o orçamento fosse modificado para solucioná-los.

Por exemplo, o governante pode decidir unilateralmente que aumentar o efetivo de soldados é mais importante do que aumentar o efetivo de médicos? Ao dar resposta negativa a essa pergunta, o Poder Legislativo estabelece regras para os gastos do governo, que, conseqüentemente, passa a necessitar de um modelo de orçamento público que demonstre não apenas o que está sendo arrecadado, mas também como esses recursos estão sendo gastos.

Esse processo de amadurecimento institucional foi bastante lento, tendo levado mais de cinco séculos para chegar a um modelo de orçamento plenamente desenvolvido. A experiência inglesa se difundiu.

Apenas em 1822 é que o Poder Executivo da Inglaterra apresentou ao parlamento um demonstrativo detalhando as receitas e despesas para o exercício, somada a de outros países que também se tornaram referência em matéria orçamentária, como França e Estados Unidos.

Mas as transformações do orçamento não pararam por aí. A legislação orçamentária e as organizações que tratavam do orçamento público foram sofrendo modificações e sendo ampliadas à medida que a sociedade industrial moderna se tornava mais complexa e as despesas governamentais mais diversificadas.

De fato, o governo tal como o conhecemos hoje – com ampla prestação de serviços à sociedade, produção de bens em larga escala (obras e investimentos variados) e regulação das transações econômicas e das relações sociais – é um fenômeno recente na história humana.

Até o advento da revolução industrial, da urbanização intensiva e do desenvolvimento de novas tecnologias de transportes, comunicações e armamentos, os governos sempre tiveram atuação na forma de organização das comunidades e em sua evolução, buscando, sobretudo, garantir segurança aos governados e estabelecer regras para disciplinar as relações internas e com outros governos.

Porém, o alcance da atuação governamental era significativamente menor do que é hoje. Uma forma de enxergar a influência do estado na sociedade é observar o nível de gastos do governo em relação ao gasto total no país.

Vemos que, em 1890, países como Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos – nações afluentes no cenário mundial – destinavam menos de 15% do produto interno para financiar as ações de seus governos. Em 1970, esse percentual



já era de 45% em média, tendo se mantido nesse patamar desde então. Para o Brasil, a participação dos gastos públicos, como proporção do produto interno, cresceu de 5% em 1979 para 41% em 2011, de acordo com o Index of Economic Freedom.

Diversos estudos investigam as causas para esse crescimento, formulando hipóteses que vão desde o crescimento das necessidades de uma população urbana crescente e mais longeva, demandando serviços e bens públicos cada vez mais amplos, até a anuência dos cidadãos e empresários em elevar o montante de recursos colocados à disposição dos governos. Outras análises enfatizam o crescimento dos gastos como função de formas federativas de organização do estado, da criação endógena de gastos pelas próprias estruturas de governo e de mudanças tecnológicas e populacionais.

O crescimento dos gastos públicos tem, como contrapartida, o crescimento da carga tributária. Carga tributária, que é a arrecadação tributária (ou seja, a soma de tudo que o governo recebe em impostos, contribuições e taxas, pagos pelos indivíduos e empresas) dividida pelo Produto Interno Bruto (o valor total dos produtos finais produzidos dentro do país em determinado período de tempo). Observe que a receita tributária representa a maior parte das receitas públicas e tem caráter de exigibilidade, indicando quanto da riqueza produzida no país é obrigatoriamente transferida para o setor público sob a forma de recursos que, de outro modo, teriam ficado nas mãos dos indivíduos e empresas para lastrear suas decisões de consumo e investimento.

No Brasil, a carga tributária bruta cresceu de 14% em 1947 para 35% em 2010. Ou seja, o tamanho da fatia apropriada pelo governo mais do que dobrou em 60 anos, passando às mãos do estado cerca de um terço da renda gerada no país, anualmente.

Observe que a participação dos gastos do governo no PIB não equivale à carga tributária. Isso porque, além dos tributos, o governo também se financia por meio de outras receitas, como aquelas obtidas pela captação de empréstimos junto aos bancos e pela emissão de títulos públicos. Ao levantamento de recursos por meio de empréstimos e financiamentos damos o nome de endividamento.

Os gastos públicos cresceram significativamente na história recente, acompanhados pelo aumento da tributação e da dívida pública. Esse aumento implica na parcela significativa do que é, e do que deixa de ser feito no país, e é decidida pelo governo, ou seja, pelos agentes e órgãos públicos.

Onde podemos enxergar essas decisões? Nas leis orçamentárias, conforme informações a serem extraídas do próximo capítulo, sabe-se o orçamento público é um instrumento de planejamento, de gestão e de controle político, contábil e jurídico das ações governamentais, conforme a ótica em que seja analisado.

## **CAPÍTULO II - CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E COMPOSIÇÃO DO PLANO PLURIANUAL**

O Plano Plurianual está assegurado no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e é considerado um planejamento de médio prazo. Sua aprovação se instaura por uma lei quadrienal e há uma série de etapas para sua deliberação. No decorrer da elaboração do PPA, pode-se verificar que existem diversos caminhos a serem percorridos. O primeiro passo a ser dado, é a realização da Consulta Pública, que ocorre por meio da internet, onde cidadão poderá conhecer as propostas do Governo para mais a frente participar da Audiência Pública, esta será uma etapa extremamente importante. Após a finalização do primeiro ponto, deve-se iniciar a elaboração da Proposta do Plano Plurianual para assim chegar à Audiência Pública, e é através dela que a população tem a oportunidade de expor suas opiniões para elaboração da Proposta, e assim, contribuir para a complementação, aprimoramento e priorização das Ações que compõem o Plano.

Então, após a concretização das fases anteriormente ditas, inicia-se a Consolidação do Plano, que apesar de ser elaborado pelo Poder Executivo, deverá ser aprovado pelo Legislativo através de uma lei quadrienal, que estará sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação e que tem sua vigência contada a partir do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Esta lei quadrienal é de hierarquia especial e está sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação, ela foi instituída pela Constituição Federal de 1988 como instrumento normatizador do planejamento de médio prazo e de definição dos macros orientações do governo para a sua ação em cada período de quatro anos. E por fim, a Proposta é encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, onde farão as análises necessárias para aprovação. Destaca-se ainda, que a metodologia aplicada na elaboração do PPA está pautada em quatro pilares, sendo eles: simplificação da metodologia, o realismo fiscal, a integração entre planejamento e avaliação, e por fim, a visão estratégica com foco em resultados, visando dar melhor destino aos orçamentos.

### **2.1 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias difere-se do Plano Plurianual, pois ela é elaborada para um exercício financeiro e deve se basear nas premissas que foram aprovadas na Lei do PPA. Instituída pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, II e § 2º), compreende as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Veja a seguir um exemplo do mecanismo que ocorre durante as elaborações dos Planos Plurianuais:



FRANCO, 2019, p.2.

Normalmente um orçamento é elaborado em média três a quatro meses antes do início do ano orçamentário. O ciclo compreende o período de tempo em que se processam as atividades características do Orçamento Público. Ou seja, é a sequência de etapas que devem ser cumpridas como parte do processo orçamentário.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, e ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, os municípios através de suas Leis Orgânicas, podem estabelecer seus próprios calendários.

A LDO “conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem”. (KOHAMA, 2003, p. 60).

De acordo com Andrade; “o orçamento público é, pois, uma das primeiras peças de planejamento e controle ao alcance dos entes públicos. Apresentado em forma de orçamento – programa”. (ANDRADE, 2002, p.55).

O ciclo orçamentário é composto por quatro etapas: elaboração, votação e aprovação, execução orçamentária e financeira, controle e avaliação. (KOHAMA, 2003, p. 67).

Este orçamento anual é uma ferramenta operacional do governo de curto prazo, tendo sua vigência por 1 (um) ano. Nele constam os créditos orçamentários necessários para a concretização de políticas públicas de médio e longo prazo. Então, é nessa etapa que os estudos preliminares são feitos, onde são definidas as prioridades, fixados os objetivos e estimados os recursos financeiros necessários.

Segundo Paludo (2013, p. 106), o orçamento deve conter:

A proposta orçamentária deve conter diversos quadros demonstrando as receitas e despesas de acordo com as categorias econômicas; as fontes de recursos e a legislação pertinente; quadro de dotações por órgãos do Governo e da Administração; quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo em termos de realizações de obras e prestação de serviços. Devem também constar tabelas explicativas com o comportamento da receita e da despesa, abrangendo diversos exercícios financeiros.

A Lei Orçamentária Anual foi elaborada com a intenção para viabilizar e concretizar as ações planejadas no PPA em conformidade com a LDO e transformá-las em realidades, seguindo também as normas da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), elabora-se o Orçamento Anual, um planejamento de curto prazo, com vigência de um ano, cumprindo o princípio da anualidade, onde estão programadas as ações que serão executadas visando alcançar os objetivos determinados.

Kohama (2003, p. 72) diz que:

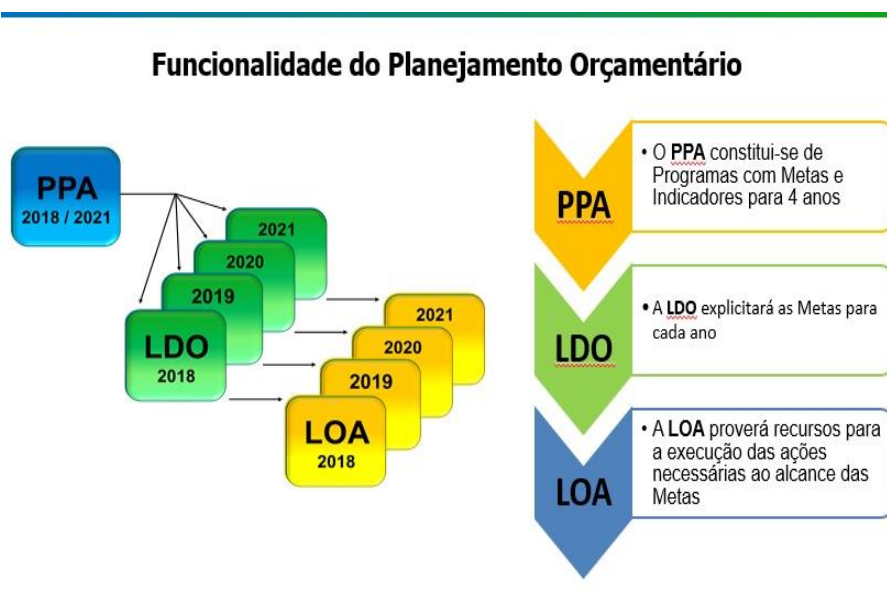
A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta inclusive fundações instituídas pelo poder público; II - orçamento de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Secretaria de Orçamento Federal consolida o processo orçamentário anual enviando-o para a Casa Civil e ao Presidente da República, o projeto da LOA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até dia 31 de agosto de cada ano. O Executivo envia o projeto de Lei para o Poder Legislativo para passar pelo processo e chegar à aprovação do mesmo.

O Projeto da LOA é encaminhado imediatamente à Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, cuja tramitação compreende os relatórios preliminares, apresentação das emendas, discussões e votações, aprovando o parecer final, assim sendo encaminhado para Plenário do Congresso Nacional para a aprovação final em votação conjunta com a Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (PALUDO, 2013, p. 77).

Após aprovado, o projeto é encaminhado novamente ao Presidente da República para sua sanção e publicação.

A Lei Orçamentária Anual deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, contendo um demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas que contam no anexo de metas fiscais da LDO, deve acompanhar um demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de anistias, isenções remissões, e qualquer outro beneficiam de natureza financeira, tributária e creditícia, e também as medidas de compensação a renúncia de receita e a aumento de despesas que sejam obrigatórias de caráter continuado. (PALUDO, 2013, p. 77). Veja-se:



## 2.2 O ÍNICIO DA EXIGÊNCIA DO PPA COMO INSTRUMENTO ORÇAMENTÁRIO

O Plano Plurianual surge somente a partir dos anos 90 e é o principal instrumento norteador de políticas públicas do governo federal atualmente. O PPA 1991-1995, instituído pela Lei nº 8.173/1991, foi composto por projetos e diretrizes do então governo Collor, com destaque à abertura da economia brasileira ao exterior. O segundo, PPA 1996-1999, Lei nº 9.276/1996, por estratégias setoriais julgadas como prioritárias pelo governo federal. Ele foi uma iniciativa que serviu de base para planos seguintes, dividido em áreas temáticas e também regiões geográficas do país.

O plano seguinte, PPA 2000-2003, Lei nº 9.989/2000, identificou problemas e planos de ações para esse período, consolidando uma prática que seria repetida nos Planos seguintes.

O PPA 2004-2007 deixou marcada a primeira experiência brasileira com participação social na construção de diretrizes e prioridades do Plano. Foram realizados 27 Fóruns de Participação Social do Plano Plurianual, nos 26 Estados e no Distrito Federal, para consultar a sociedade civil organizada sobre os rumos estratégicos do planejamento, com a participação de mais de dois mil representantes de organizações.

O PPA 2008-2011 reforçou a necessidade da participação social no processo de elaboração do Plano, levando em consideração a interação com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e com as propostas emanadas pelas conferências e conselhos nacionais. Foram realizados diversos encontros com os conselhos nacionais para possibilitar uma melhor compreensão sobre o instrumento de planejamento e para ampliar o debate sobre a elaboração do Plano. Consolidou-se, assim, a incorporação desses espaços de consulta e participação no processo de elaboração do PPA, promovendo-se a qualificação do debate acerca desse instrumento de planejamento.

Para a elaboração do PPA 2012-2015, ocorreu a realização da primeira edição do Fórum Inter Conselhos, em 2011, com 300 participantes representando conselhos e comissões nacionais e entidades de vários setores da sociedade, acreditando-se na estratégia de valorizar e fortalecer os conselhos como espaços legítimos de participação. Foram 629 contribuições da sociedade civil, das quais 77% foram incorporadas integralmente ao PPA e, dentre as demandas apresentadas, estava a continuidade do processo participativo.

A formulação dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019 alcançou um novo patamar no que diz respeito aos diálogos do Governo Federal com a sociedade, ao incorporar o processo de consulta social durante o momento de elaboração do PPA e envolver de forma direta os Ministérios.

O PPA 2008-2011, Lei nº 11.653/2008, não manteve o enfoque em participação iniciado anteriormente, mas a questão foi retomada no PPA 2012-2015, Lei nº 12.593/2012, vigente até o fim de 2015.

Este meio de elaboração permite, teoricamente, que representantes da sociedade, participantes de conselhos e outras entidades representativas possam apresentar suas demandas e sugestões para o PPA, seja nos processos de avaliação ou implementação das políticas previstas.

Busca-se averiguar quais são os desdobramentos da participação da sociedade no PPA. Avalia-se o cumprimento das metas em questão, a forma de cumprimento e quais são os atores envolvidos na implementação dessas metas.

A obrigatoriedade deste orçamento, que pode ser entendido como a fixação de despesas e estimação de receitas para o exercício seguinte, remonta ao período de 1964, através da implementação da Lei 4.320/1964 que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988 reforça o disposto da lei 4.320/1964, acrescentando ainda a exigência do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. É a partir deste momento (CF, 1988) que o planejamento se torna peça fundamental do orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei Complementar 101/2000, ao entrar em vigor no mesmo mês e ano, trouxe em seu bojo a necessidade de se introduzir na sociedade, e mais especificamente entre os administradores, a percepção de que não se pode gastar mais do que se arrecada.

Um dos objetivos principais desta Lei, como o próprio nome sugere, é cobrar maior responsabilidade da atividade dos administradores e evitar que os orçamentos dos exercícios posteriores sejam comprometidos por atitudes irresponsáveis.

Esta lei ressalta o aspecto da transparência administrativa, ao passo que exige equilíbrio nas finanças públicas e responsabilidades por parte dos administradores, buscando coibir os já conhecidos financiamentos eleitorais às custas



de obras públicas e a consequente herança de endividamento às administrações subsequentes.

### 2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Mead (1995, p.7), a ideia de políticas públicas está ligada um campo de estudo que analisa o governo levando-se em conta grandes questões públicas; Já Lynn (1980, p. 43) afirma que se trata de um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Ambas as definições, embora genéricas, refletem a complexidade acerca dos estudos e análise das políticas públicas. Souza (2006, p. 22) afirma que “a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia”. Ainda segundo a autora, esse campo de estudo surgiu nos EUA, enquanto a Europa centrava-se em analisar o Estado e suas instituições.

As políticas públicas compõem um importante instrumento de ação do Estado e, por meio delas, as principais decisões do governo impactam a vida dos cidadãos de determinado local.

Dessa forma, pode ser considerado imprescindível para os resultados finais que haja participação das pessoas nas políticas públicas em seus Estados, conforme expõe o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, p. 23), que, dentre outros pontos, trata também da influência que a sociedade deve ter perante a direção das ações tomadas na esfera política de seu país: “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.”

A ideia clássica das etapas de problema, agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação deve servir como compreensão das diversas etapas desse ciclo para que saibamos os processos gerais, que muitas vezes se sobrepõem, de uma política pública.

Nesse cenário, pode ser que o Estado tenha destaque, levando-se em conta o grande poder decisório que concentra em suas instituições, mas a sociedade não deve ficar excluída deles, já que ela será impactada por tais políticas.

Os principais atores no cenário de políticas públicas, conforme classifica Secchi (2013, p. 23), podem se dividir entre governamentais, que são políticos,

burocratas e juizes; e não-governamentais, que podem ser grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas e outros stakeholders.

Assim, o Estado está junto a entes externos a ele nas questões relacionadas a políticas públicas e não concentra toda a influência em decisões sobre políticas, sendo reconhecido também o papel que a sociedade tem nessas questões.

Ademais, surgiram novas leis e instituições que estreitariam os laços entre sociedade e Estado. Dentre elas, destacam-se os Conselhos – alguns instituídos na própria CF, como os conselhos de política cultural (Art. 216, §2º, II.), que podem ser compostos por representantes da sociedade civil e também da esfera política, inseridos em processos e organizações de acordo com suas temáticas, como saúde (no qual a participação da comunidade é citada no art. 198, III), educação (art. 206, VI, gestão democrática) ou assistência social (art. 204, II, participação da população).

É possível constatar, então, que a participação da sociedade é destacada no texto da Constituição, seja de forma direta e objetiva, instituindo Conselhos e outros meios participativos, seja de forma indireta, envolvendo a sociedade em políticas públicas e resultando, por exemplo, nos Conselhos Nacionais.

As práticas, para Almeida (2013, p. 59), são tanto as tradicionais, como plebiscitos e referendos, até conferências de políticas públicas. Esse aumento e fortalecimento de meios institucionais para participação social em políticas públicas reflete uma decisão do governo em se aproximar da sociedade, em coletar demandas diretamente dos indivíduos. Entretanto, grande parte dessas iniciativas estão ligadas a partidos de ideologia política.

É notório, para Avritzer (2002, p. 37), que uma maior participação da sociedade na esfera política, tende a aumentar o acesso da população de baixa renda a bens e serviços públicos, ou seja, aquela população que participa mais passa a estar mais próxima de serviços essenciais, como saúde e educação em comparação com aquela que tem uma menor participação.

Assim, é possível constatar que a participação tende a melhorar a vida da população no que tange à acessibilidade de bens e serviços públicos, principalmente em regiões com menor poder aquisitivo, sendo importante que os processos participativos não se restrinjam, então, a certos partidos ou ideologias.

A participação da sociedade em processos decisórios, esses que tradicionalmente costumavam ficar restritos ao governo – como defende Oliveira

(2013, p. 33) afirmando que “o planejamento governamental esteve centrado nas mãos de especialistas, da chamada técnico-burocracia estatal” – tende a resultar em políticas públicas com características mais ligadas à classificação bottom up, que pode ser caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em se auto-organizar (SECCHI, 2013, p. 47).

Isso ocorre porque, ainda segundo a autora, neste modelo a população que é impactada pela política, assim como os agentes do Estado em contato com ela, tendem a influenciar de maneira mais direta e intensa o processo da política como um todo, inclusive em sua avaliação. Decisões do Estado, nesse cenário, não são tomadas única e exclusivamente por políticos, pelo alto escalão ou pela elite político-burocrata no geral, mas há intensa participação da população nos processos que envolvem diversas políticas.

Uma maior influência da população nas decisões estatais, ainda que de caráter consultivo, tende a fazer com que a adequação de uma política às necessidades da população seja muito maior. As pessoas ajudam, dessa forma, a construir aquilo que será implementado pelo Estado, que também tem um papel muito importante nesse processo, já que deve garantir que as decisões tomadas nos meios de participação serão realmente levadas em conta no resultado que será apresentado posteriormente e também guiar a população para aquilo que é realmente tangível, tendo em vista que as pessoas não conhecem todas as limitações e condições já existentes, principalmente de cunho técnico, para executar diversas ideias no plano estatal.

A participação da população não deve necessariamente ficar reclusa ao voto em eleições, ocasião em que todos devem participar da escolha de seus representantes, conforme instituído pela Lei nº 4.737/65 no Brasil. A população deve ter pleno direito de continuar acompanhando as decisões que são tomadas por seus representantes e pelos agentes públicos no geral, independentemente do período de eleições.

### **CAPÍTULO III - A IMPORTÂNCIA DA POPULAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO**

Os primeiros teóricos que difundiram suas ideias sistêmicas, por meio de estudos científicos sobre o Estado, ainda são considerados referências para entender a base da formação e complexidade do Estado como é atualmente. Conforme afirma Rousseau (1762, p.72), em sua obra *Do Contrato Social*: “[O Estado é] Um corpo intermediário, estabelecido entre os vassallos e o soberano, para possibilitar a recíproca correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política”.

Para Locke (1681, p. 12), a função principal do Estado seria a garantia da propriedade privada dentro da sociedade composta por diversos indivíduos no mesmo espaço. Hobbes (1651/1983) defende, em *O Leviatã*, que o Estado, surgido a partir de uma espécie de contrato entre os indivíduos, deve ser permanente, incluir todos e haver um soberano com poder e força.

Desde então, já era possível observar que o Estado também era visto como ente que deveria existir junto aos cidadãos, de forma a organizar a vida em sociedade no mesmo território. Devido à época em que viviam, os autores citados utilizavam a sua realidade para fundamentar os estudos teóricos. Atualmente, faz-se importante ressaltar que são outras as questões políticas e o papel desempenhado pelo Estado.

O planejamento governamental, segundo Matus (1996, p. 46), compreende um cálculo situacional sistemático, capaz de relacionar cenários presentes e futuros, e o conhecimento e a ação. Nele deve conter uma visão do futuro desejado, dos objetivos a serem atingidos e das ações necessárias para que estes sejam alcançados, conforme defende Oliveira (2013, p. 22). Para a autora, ainda é possível distinguir o planejamento em três níveis distintos: o estratégico, que visualiza a sociedade, sendo abrangente e de longo prazo; o tático, que atua no médio prazo e está relacionado a objetivos específicos; e o operacional, que se volta para o curto prazo, estando relacionado a ações imediatas.

Na prática do planejamento, é comum a diversas organizações, assim como a governos de todo o mundo. Muitas vezes, ele se dá como prática institucionalizada e reconhecida em lei, como é o caso do Brasil, no qual, embora nem sempre o planejamento tenha sido formalmente instituído como é hoje, já existiam

ações de planejamento de acordo com as necessidades diagnosticadas pelos governos brasileiros durante o século XX.

A participação da sociedade nessas políticas de planejamento com estrutura técnica e complexa não é uma prática recorrente na história do Brasil. Entretanto, no caso do PPA, diversas ações governamentais foram e vêm sendo implementadas a fim de estreitar o diálogo com as organizações da sociedade civil e ser possível acatar demandas diversas.

A partir do momento em que se entende a importância do planejamento governamental para a população, compreende-se a necessidade da participação dela nas diretrizes do planejamento.

Atualmente, a desvinculação dos processos da LOA e do PPA, o que não ocorria nos primeiros, possibilita ainda uma maior compreensão por parte da sociedade sobre o PPA em si, porém, a taxa de pessoas conscientes e que participam de tal organização ainda é extremamente baixa.

A participação direta da sociedade civil pôde ser verificada, a nível federal, em PPA's antigos, mas ainda estava em fase de organização e consolidação. Não existiam práticas participativas consolidadas em diversos setores do governo federal. No entanto, mesmo nos dias de hoje, a participação, ainda é um fenômeno em crescimento e institucionalização na esfera política do Brasil, a qual tende a se fortalecer se houver mecanismos legais e institucionais para que ela ocorra independentemente do cenário político em vigência no país.

O PPA atual pode ser caracterizado como uma das formas de incentivar a participação social. Ele propõe, já na lei que o institui, a intensificação dessa participação em seus processos.

Dessa forma, é possível notar que a interação da sociedade civil com o Estado é altamente influenciada pelo contexto histórico-político, o que é um fenômeno que pode ser constantemente analisado sob ópticas diversas, já que acontecimentos sociais estão sempre em constante interação com os atores que o compõem.

No Brasil, nota-se que a redemocratização em torno dos anos 80, com ampla atuação de atores sociais na esfera política, resulta em um aumento da participação. Porém, ainda se vê que apenas a minoria possui conhecimento acerca desta elaboração.

### 3.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS MECANISMOS DE CONTROLE

A promulgação da Constituição Federal de 1988, foi um marco histórico de redemocratização no Brasil, onde direitos fundamentais foram estabelecidos após um duro período de vinte anos de ditadura militar, baseado no conservadorismo, centralização e autoritarismo.

O surgimento de movimentos sociais, como ongs e sindicatos, representou a vontade da sociedade brasileira em lutar pela conquista da restauração do Estado Democrático de Direito, entre outros interesses econômicos, sociais e culturais. Prova disto, foi o movimento das Diretas Já, que impulsionou o estabelecimento desta, que ficou conhecida como a Constituição Cidadã, após discurso realizado por Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988, data de sua promulgação, conforme exposto abaixo:

A exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceituá-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a Constituição cidadã, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa, a Constituição do Governo síntese Executivo-Legislativo, a Constituição fiscalizadora.

Dentre as inovações trazidas pela Constituição, pode ser evidenciada a consagração da participação popular como direito Constitucional. Conforme seu artigo 14, o direito político foi garantido pelo exercício da soberania popular através do sufrágio universal, mediante mecanismos de participação como o plebiscito, referendo e iniciativa popular. Segundo Dallari (1996, p. 13) a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é:

um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

Com isso, a Constituição serviu como gatilho formal para o advento da participação popular em âmbitos do governo e principalmente para sua institucionalização.

A institucionalização de espaços públicos de participação popular, como os conselhos e conferências, onde ocorre a intermediação entre Estado e Sociedade, foi de grande importância para a realização de encontros para o debate de assuntos de interesses públicos e governamentais.

A principal característica da participação institucionalizada é a interação entre diversos atores a partir de regras formais em um espaço estruturado e previsível, permitindo o diálogo organizado entre o governo e a sociedade civil, se contrapondo a participação livre, realizada através de manifestações, protestos e passeatas, que são realizadas através de estratégias e critérios próprios.

De acordo com Lyra (2000, p. 32-33) a participação popular efetiva somente ocorre quando o cidadão pode "apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos", sendo extremamente importante para o exercício de controle das políticas públicas.

Com isso, possibilita ao cidadão o acesso as informações necessárias para interferir no conteúdo e resultado das políticas públicas através de instituições de processos participativos, representa o desenvolvimento da democracia e cidadania brasileira. Não obstante a isto, o conceito de democracia participativa, acentuado após a promulgação da Constituição de 1988, também foi relevante para o advento da participação popular, não somente na tomada de decisões sociais, como também no controle das políticas públicas, podendo ser configurada de forma direta e representativa.

Por democracia participativa podemos entender um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública (SELL, 2006, p. 93).

No Projeto de Lei, e também na Lei, há a citação direta de participação da sociedade no PPA. O primeiro momento em que há menção desse fator é no art. 4º, o qual afirma que o PPA 2012-2015 teve, dentre suas diretrizes, a ampliação da participação social. Ainda que não entre em maiores detalhes, essa diretriz abre espaços para que a participação esteja circunscrita nas ações do governo federal.

De acordo com a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; "Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização,

incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

### **3.2 FALTA DE INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE E A NECESSIDADE DE SUA PARTICIPAÇÃO**

Ao longo das duas últimas décadas, diversas áreas acadêmicas vêm discutindo a participação social no planejamento do desenvolvimento e na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, em todas as esferas da administração pública. Embora tenha avanços construídos nesses últimos anos no que tange a participação da sociedade civil brasileira nos processos deliberativos e o novo perfil do administrador público exercido por distintos arranjos institucionais, ainda a realidade apresenta inúmeras experiências que tem sido utilizadas como mero discurso sobre participação e determinados espaços públicos têm sido utilizados como manipulação e cooptação por alguns grupos políticos. (ALLEBRANDT, 2012, p. 33).

Conselhos, audiências públicas, fóruns e conferências deveriam ser locais de práticas utilizadas pela administração pública como forma de participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas e na construção dos Planos Estratégicos Municipais, no entanto, a população pouco é informada a respeito de tal elaboração que possui tamanha importância.

Os Planos Plurianuais são confeccionados no primeiro ano de cada administração de governo, onde os gestores públicos deveriam orientar e informar a população para que possam trabalhar em parceria, porém, quase não se vê a sociedade falando a respeito dos Planejamento Governamentais.

A constituição de espaços públicos de ampla participação social nos processos de planejamento e discussão e elaboração de leis orçamentárias, como o PPA, torna-se imprescindível na medida em que a democracia deliberativa é um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras fundamentadas no pluralismo, na igualdade política e na deliberação coletiva (HABERMAS, 1995, p. 50).

Estes são alguns espaços públicos em que existe a real possibilidade de constituir na prática a cidadania deliberativa, ou seja, onde a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico Evento: XIX Jornada de Pesquisa processos de discussão, orientados pelos



princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2007, p. 54).

As políticas públicas compõem um importante instrumento de ação do Estado e, por meio delas, as principais decisões do governo impactam a vida dos cidadãos de determinado local. Por isso torna-se extremamente necessário levar a informação à população, para que assim, cresça o número da participação social nessas elaborações.

Uma maior influência da população nas decisões estatais, ainda que de caráter consultivo, tende a fazer com que a adequação de uma política às necessidades da população seja muito maior. As pessoas ajudam, dessa forma, a construir aquilo que será implementado pelo Estado, que também tem um papel muito importante nesse processo, já que deve garantir que as decisões tomadas nos meios de participação serão realmente levadas em conta no resultado que será apresentado posteriormente e também guiar a população para aquilo que é realmente tangível, tendo em vista que as pessoas não conhecem todas as limitações e condições já existentes, principalmente de cunho técnico, para executar diversas ideias no plano estatal. (SECCHI, 2013, p. 47).

Acerca de questões comumente levantadas e que envolvem a participação social, os atuais mecanismos de participação são frequentemente alvos de questionamento quanto a sua real representatividade da população. Pois a maioria das pessoas não se sentem realmente representadas e nem tem contato com aqueles envolvidos em instituições representativas da sociedade civil.

Dito isso, levanta-se o questionamento acerca da ampliação de canais participativos, tanto em quantidade como em estrutura e informação, passando a ser capaz de abranger cada vez mais pessoas interessadas em participar, assim como a adequada expansão e divulgação deles pode torná-los mais reconhecidos, ajudando a população a ter e levar mais informação.



TRANSPARENCIA, 2018, p.44

A partir do momento em que emana do povo a vontade de construir políticas junto ao Estado, pode ser instituída uma maior frequência na consulta à opinião da população. Mas se não houver ação por parte do Governo implementando o conhecimento acerca do PPA, a população continuará vivendo essa desinformação, que por sua vez, pode ser vista até mesmo como mazelas do Governo para exercer a Elaboração do PPA sem mais interferências, optando assim por manter a sociedade desinformada.

## CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi analisar o processo de participação popular na elaboração do Plano Plurianual. Verifica-se que houveram poucos avanços quanto as formas de comunicação, mesmo diante do cenário tecnológico que se presencia atualmente. Além disso, pode ser interessante verificar também quais são as áreas de programas, objetivos, metas e iniciativas que não estão sendo contempladas pela população, podendo-se inferir que são áreas nas quais a participação da sociedade não se dá da mesma forma que em outras áreas, gerando mais um fenômeno de análise.

Observa-se ainda que o governo deve ampliar as áreas que contam com participação social, pois existem setores contemplados pelo PPA que não tiveram quase nenhuma previsão de participação. Dito isso, é fundamental aumentar e fortalecer as instâncias participativas, de maneira que elas não deixem de existir, mas passem a ser cada vez mais recorrentes.

A Administração Pública Federal brasileira, na atualidade, aparenta ter alcançado um grau de maturidade que a torna capaz de reconhecer na democratização dos Planos Plurianuais um elemento de revigoração do planejamento governamental. Trata-se de identificar nos processos participativos um atributo de valorização da credibilidade do planejamento governamental, que deve ser voltado para a sociedade, com transparência e capacidade contributiva para a consolidação da cidadania e o desenvolvimento sustentável do País.

O foco deste trabalho é a respeito dos resultados que podem surgir acerca da interação do Estado com a sociedade para o plano, mais especificamente às metas. Um PPA com maior participação social, tanto na sua formulação como nos demais processos, representa um instrumento norteador de políticas que podem ir de encontro ao que realmente deseja a sociedade. Diversos interesses, de diferentes setores da sociedade, sejam eles de cunho econômico, racial, sexual e demais grupos, podem ser atendidos nas políticas, desde que sejam devidamente reconhecidos pelo Estado pelos meios que este dispõe, que devem se aperfeiçoar com o passar do tempo, de se relacionar com a sociedade, que é a principal interessada nos resultados das políticas públicas.

O PPA, por ser um instrumento que pretende atender às demandas da sociedade, deve ouvir suas críticas e contribuições por meio de canais de participação

social, além de serem necessariamente e imprescindivelmente submetidos à aprovação do Congresso Nacional. A participação social em todo o ciclo de gestão dos Planos Plurianuais certamente concorre para seu sucesso e enriquece o processo de planejamento, tornando-o mais responsivo e transparente.

As experiências de participação social nos PPA's não seguiram uma evolução linear, pois existe um desinteresse tanto do governo de conscientizar a população, quanto da sociedade de buscar mais informações. Existem diversas formas de adquirir entendimento a respeito deste Plano. Deve-se levar em conta que a grande parte da sociedade ainda não busca informações sobre a elaboração do PPA por total desconhecimento do assunto.

A população brasileira atual precisa conhecer e participar das decisões tomadas durante a elaboração do PPA, indicando alternativas que sejam adequadas para o bem comum. Isso é uma questão de ter conhecimento e controle do que realmente será da sociedade, propondo transparência das ações políticas.

O cidadão que obtiver conhecimento sobre a organização do orçamento público, terá mais condições de verificar se realmente existe cumprimento das propostas planejadas pelo governo. A participação social pode democratizar e proporcionar maior justiça social na execução do orçamento, dificultando assim, os desvios de recursos públicos para outras intenções.

Caso não ocorra uma ampliação por parte do Governo para alertar a sociedade a respeito da importância de sua participação para todo o ciclo de gestão que alcance as fases de monitoramento, revisão e avaliação, continuará acontecendo uma quebra de expectativas por parte da sociedade civil em relação aos processos participativos nos PPA's. Faz-se necessário um monitoramento mais amplo e a avaliação programática e de sua estratégia de desenvolvimento, indicando e sendo ouvida em suas críticas e sugestões de ajustes e correções, de modo a garantir o cumprimento das pactuações e resultados esperados.

Sendo assim, as hipóteses levantadas no projeto de pesquisa foram todas confirmadas.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2º ed. 2017.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Doutorado (Tese). **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional**, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

ANDRADE, Miriam Gomes Vieira de. **Organizações do terceiro setor: estratégias para captação de recursos junto às empresas privadas**, Mestrado em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2002.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 08 set. 2021.

CARDOSO, Liliane Barros de Almeida. **A gênese do ensino superior e o sentido da formação**. 2013. 90 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

CONTI, José Maurício. **Levando o Direito Financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2º ed. 2016.

DALLARI, Maria Paula. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, p. 134-144, 1996.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15º edição. São Paulo. Editora Atlas S.A, 2010.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**. Porto Alegre: Fabris, 2012.

HABERMAS, Jurgen. Der philosophische Diskurs der moderne. Zwolf Vorlesungen. Frankfurt/M., Suhrkamp Verlag. / **O discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: 1990 (Edição portuguesa).

JUS.UOL. Disponível em: <https://jus.com.br/revista/edicoes/2002>. Acesso em: 08 jan. 2022.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOCKE, J. **Dois tratados de governo**. Editado por Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

LYNN, L. E. **Projetando Políticas Públicas: Um Casebook sobre o Papel da Análise de Políticas**. Santa Mônica, Califórnia: Goodyear. 1980.

LYRA, Rubens Pinto. **A nova esfera pública da cidadania**. João Pessoa: Universitária, 1996, p. 222.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MEAD, L. M. **Política Pública: Visão, Potencial, Limites, Correntes Políticas**. 1-4. São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, G.: Estudo de Casos. In COSTA, OLIVEIRA e CECY, (Orgs) **Metodologias Ativas: aplicações e vivências em Educação Financeira**. São Paulo. Abenfarbio. 2013.

PALUDO. Augustinho Vicente. **Direito Administrativo**. Editora Forense; 35ª edição. 2021.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Tratado de Direito Privado**. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, 1959.

RIBEIRO, Paulo Silvino. "**Rousseau e o contrato social**"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/rousseau-contrato-social.htm>. Acesso em 30 de maio de 2022.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. 3º edição. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SOUZA, Celina. "**Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**", Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

TENÓRIO, F. G. **A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs)**. Rev. Adm. Pública, v.40, n.6, dez. 2006.