

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**TEORIA DO ESTADO**

**ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA**

**ILTON NORBERTO ROBL FILHO**

**SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

T314

Teoria do estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Ilton Norberto Robl Filho, Armando Albuquerque de Oliveira, Sérgio Urquhart de Cademartori – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-066-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teoria do estado. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### TEORIA DO ESTADO

---

#### **Apresentação**

Na contemporaneidade, a discussão conjuntural de temas tais como os dilemas da democracia, a globalização e seus desafios, as novas tecnologias e os impasses suscitados por elas etc. não obstam - e até favorecem - a revisitação às bases teóricas que fundamentam a política e o Direito. Trata-se de examinar mais uma vez os fundamentos ideológicos e - por que não dizê-lo - lógicos que viabilizam o exercício do poder e a soberania populares. Daí a extrema importância que o Grupo de Trabalho "Teorias do Estado", constituído no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI - UFS, adquiriu ao oportunizar a apresentação das mais variadas reflexões sobre esse tema clássico. Relembre-se com Bobbio, abordando a obra de Max Weber, que um clássico é aquele que por mais revisitado que seja, sempre deixa uma lição para os estudiosos em todas as épocas. Sem dúvida este é o caso. Assim, a temática enfrentada acerca das teorias do Estado apresentou-se bastante diversa, com estudos envolvendo os seguintes assuntos: a) uma releitura das teorias clássicas, tais como a separação de poderes, as bases contratualistas do Estado de Direito, a teoria weberiana do Direito e do Estado, o liberalismo clássico e a abordagem kantiana da paz entre os Estados; b) a adoção de uma perspectiva histórica, abrangendo um estudo comparativo entre os Estados europeus e o brasileiro; c) estudos de conjuntura, tais como os que envolvem a globalização, o neoliberalismo e a pós-modernidade; e d) enfoques pontuais, debatendo temas específicos, tais como aquisição e perda da nacionalidade, papel dos militares, princípio da subsidiariedade, exação fiscal, municipalismo como teoria da federação, planejamento participativo etc. A riqueza dos debates suscitados pelas apresentações de todos esses assuntos ficou evidente na extensão do tempo empregado para desenvolvimento de todos os trabalhos: quase sete horas de candentes discussões, envolvendo não só os apresentadores, como também os coordenadores do Grupo de Trabalho, todos entusiastas dos temas ali postos em pauta.

**O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO GOVERNAMENTAL FEDERAL  
POPULAR PARTICIPATION. SOCIAL CONTROL PARTICIPATORY PLANNING.  
MULTI-YEAR PLAN (PPA). PUBLIC POLICY.**

**Roberto Correia da Silva Gomes Caldas  
Fábio Tenório Dos Santos**

**Resumo**

O presente artigo objetiva contribuir com reflexão pioneira sobre a importância da participação popular no âmbito do planejamento governamental federal, descrevendo a contribuição de diversos atores sociais na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) no período compreendido entre 2004 a 2015 (Governo Lula e Dilma), estabelecendo a compostura de tal participação, além das suas vias de concreção e formatos, bem como suas experiências, limites e desafios, ao identificar e analisar os primeiros processos de planejamento participativo nos últimos três PPAs (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015), havidos enquanto meios idôneos para uma adequada e setORIZADA modernização e transparência da Administração Pública em implementação de suas políticas públicas. Ao final, conclui-se pela importância do enfrentamento dos desafios postos tanto à continuidade e vitalidade da participação popular nos PPAs para auxiliar uma melhor estipulação das políticas públicas a serem perseguidas pelo Estado como metas prementes, quanto ao aprofundamento dos processos participativos na tomada de decisões estatais em atividade administrativa, inclusive como forma de contribuir para a redução de desigualdades, sobretudo junto dos grupos e comunidades economicamente mais vulneráveis

**Palavras-chave:** Participação popular. controle social. planejamento participativo. políticas públicas

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to contribute to the pioneer discussion about the importance of participação popular within the federal government planning, describing the contribution of various social actors in the development of the Planos Plurianuais (PPAs) in the period 2004 to 2015 (Lula Government and Dilma), establishing the composure of such participation, in addition to its process of concretion and formats, as well as their experiences, limitations and challenges, to identify and analyze the first participatory planning processes over the past three PPAs (2004-2007, 2008-2011 and 2012- 2015), while accruing suitable means for proper and sectorized modernization and transparency of public administration in the implementation of public policies. At the end, it is concluded the importance of facing the challenges posed both the continuity and vitality of the participação popular in PPA's to help better stipulation of public policies to be pursued by the State as pressing goals, as also at the deepening of participatory processes in decision-making State in administrative activity, including as a contribution to

the reduction of inequalities, particularly among the most economically vulnerable groups and communities.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** participação popular. controle social. participatory planning. . public policies.

## INTRODUÇÃO

A construção da Democracia passa obrigatoriamente pelo fortalecimento da hodierna cidadania participativa, com participação popular e controle social e auxílio a um planejamento estatal mais focado quanto às políticas públicas setoriais mais prementes, o qual, assim, é meramente “**indicativo** para o setor privado” e “determinante para o setor público”, conforme prevê o art. 174, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 consagra vários princípios que reforçam a participação cidadã na tomada de decisões administrativas, notadamente em áreas como saúde, assistência social, crianças e adolescentes *etc*, a implicar uma pluralidade de experiências participativas e emancipatórias na formulação de políticas públicas que passam por audiências públicas, conselhos, comitês e outras práticas.

A participação direta do cidadão no exercício do Poder, extrapolando a indireta mediante o voto no candidato a exercê-lo por si, e alcançando a sua efetiva atuação na proposição, colaboração e implementação das políticas públicas, é o que se busca construir através de um eixo de diálogo entre a sociedade e o Estado, a configurar o que hoje se define por *global governance*<sup>4</sup> ou concertação<sup>5</sup>.

O presente artigo, assim, pretende refletir sobre esta ruptura com o estado de apatia social e os novos rumos tomados pela sociedade brasileira na participação do processo de formulação de políticas públicas, rompendo com o ciclo que sempre manteve o planejamento governamental nas mãos da técnico-burocracia dos gabinetes.

Pretende-se, de conseguinte, verificar o efetivo grau de envolvimento ativo dos cidadãos, dos não politizados e antes excluídos dos processos decisórios, percebendo-se

---

<sup>4</sup> No Direito Comunitário, “*Governança*” designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (UNIÃO EUROPEIA. Livro Branco da Comissão Europeia “A Governança Europeia”, de 25 de julho de 2001 - COM (2001) 428 final. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1427890581685&from=EN>>. Acesso em 01 de abril de 2015). Segundo explica Jorge Agudo González, **governança**, entendida como organização de ação coletiva à luz do respectivo Livro Branco da Comissão Europeia, nele é definida como *La capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva* (“La concertación con la administración: especial referencia a la concertación informal”. *Opinión Jurídica*. Medellín : Sello Editorial Universidad de Medellín, edición especial, julio/diciembre de 2011, nota de rodapé nº 2, p. 17).

<sup>5</sup> *La concertación con la Administración constituye un fenómeno jurídico habitual en el moderno Estado cooperativo, donde el derecho administrativo se concibe como ciencia de dirección, y cuyo objetivo es dirigir los procesos sociales con eficacia* (*Ibidem*, p. 15).

os modos de construção de políticas públicas nos domínios da gestão e planejamento urbano estatal, além da própria compostura da participação popular, suas vias e modelos de atuação para alcançar seus objetivos precípuos.

E é nos diplomas normativos orçamentários que o exercício direto da cidadania tem se mostrado bastante significativo, sendo ora dado enfoque específico aos Planos Plurianuais, no período de 2004 a 2015 (governo de Lula e Dilma), observando-se, ainda, o Fórum Interconselhos e as disposições do Decreto nº 8.243/2014, com uma síntese final sobre seu cenário atual.

Para tanto, o estudo pautar-se-á no método de abordagem hipotético dedutivo e os de procedimento histórico e tipológico com base em pesquisa bibliográfica e documental.

## **1. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL**

Revela-se de suma importância a ideia de planejamento participativo, envolvendo não apenas o Orçamento Participativo, mas também a participação popular nas demais ditas “peças” orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Com efeito, há não muito tempo, iniciaram-se algumas experiências pátrias de Reforma do Estado<sup>6</sup> com a implementação da participação da sociedade nos processos decisórios, movimento este que ocorreu através de iniciativas de dois sentidos, seja da administração para a base e outras que vieram em direção a hierarquia administrativa, ocorrendo portanto de forma pragmática e integrando-se a vida política. A tal respeito, tem-se que:

---

<sup>6</sup> Concordamos com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) quando colocam que: [...] é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças. O caminho para o modelo democrático participativo é a conquista dos direitos, levando à ampliação da democracia e da cidadania através da participação da sociedade civil em novos espaços denominados por muitos autores como esfera pública e espaço público. Concebemos que, mecanismos tradicionais de democracia representativa não têm respondido às demandas sociais cada vez mais crescentes, e neste contexto, os conselhos gestores podem apresentar-se como uma importante alternativa para resposta a essa demanda, ampliando a participação popular e controle social, e conseqüentemente a Democracia direta ou participativa (DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto. J., PANFICHI, Aldo. (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, Unicamp, 2006, p. 14).

[...] passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, se buscaria reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais (DURIGUETTO, 2007, p. 168).

Eric Weil, ao ensinar que o arquétipo constitucional de Governo é estereotipado pela independência dos tribunais e pela participação (na óptica que oferece, representativa), exigida por lei, dos cidadãos na legislação e na tomada de decisões políticas, explicita que

*[...] O que separa os Estados constitucionais dos autocráticos não é, pois, a existência de leis formalmente universais (que caracteriza a sociedade moderna); é o fato de as leis existentes não poderem ser modificadas sem o consentimento dos cidadãos, dado nas formas prescritas pela lei constitucional, que é lei fundamental por reger a modificação de toda lei e a sua própria. O controle dos atos governamentais resulta daí: a lei fundamental de todo Estado constitucional, para assegurar sua própria eficácia, limita os direitos do governo e exige o consentimento dos cidadãos não só para qualquer modificação das leis, mas também para certos atos que, se fossem da competência exclusiva do governo, de fato o livrariam de qualquer controle (Filosofia política. Tradução de Marcelo Perine. São Paulo : Loyola, 1990, p. 219-220).*

Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do seu art.1º, permite que os cidadãos brasileiros participem e controlem as decisões políticas seja através do poder político ou através do direito político, como nos ensina Vanderlei Siraque, de participação popular e controle social em auxílio ao planejamento, assim, visto como participativo.

Pontifica o referido autor que o poder ao qual a Constituição se refere desdobra-se em dois aspectos: 1) o poder político, isto é, o direito político de participar das decisões referentes à formação dos atos normativos do Estado; 2) o direito público subjetivo de fazer controle da execução das decisões políticas, tanto aquelas constituídas diretamente pelo povo como as constituídas por meio dos representantes eleitos. O poder político, denomina participação popular. Ao direito de controle das atividades do Estado, chama controle social. Tanto a participação popular quanto o controle social são exercícios da soberania popular. A título de exemplo de participação popular, pode-se citar o voto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de projetos de leis, a



participação na composição dos conselhos de políticas públicas, a participação na elaboração da lei orçamentária – e se diria, também, Plano Diretor<sup>7</sup>.

A participação popular exige o cumprimento de um dever de todos cidadãos: o de contribuir, de forma ativa, consciente e construtiva, para alcançar decisões que melhor sirvam o território e a sua população. De outro lado, enquanto concepções mais convencionais de *accountability* distinguem com clareza entre instituições públicas a si sujeitas e os entes a quem elas devem prestar contas, a noção de controle social inova na medida em que obriga a que os cidadãos sejam simultaneamente fiscalizados e fiscalizadores. Resumidamente, participação popular e controle social a redistribuição da responsabilidade de ação do Estado por novas configurações de Estado e de sociedade civil, a todos os níveis, ou seja, desde a deliberação até à avaliação e fiscalização dessas ações.

Levando em consideração que a governança em um Estado só pode surgir, segundo BRESSER PEREIRA<sup>8</sup>, quando seu governo tem condições financeiras de transformar em realidade as decisões que toma. Para ele a ‘governabilidade’ é uma “capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a sociedade. ‘Governança’ é a capacidade financeira e administrativa de um governo ampliar suas políticas”, logo a participação cria condições favoráveis de governabilidade.

BRESSER PEREIRA<sup>9</sup> ainda explica que no Brasil estão presentes elementos razoáveis de governabilidade e a governança é que deficiente, pois, em sua opinião, a

---

<sup>7</sup> *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo : Saraiva, 2005, p. 100-101.

<sup>8</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado e cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo. Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998. p. 33.

<sup>9</sup> *Idem*. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p. 18-19. Para o autor existem quatro componentes básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século XXI:” a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicitação (que implica a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais que hoje o Estado presta); A redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentam o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em ‘promotor’ da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de nacional contra a competição internacional; O aumento da governança do Estado, ou seja da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial e a separação, dentro do Estado; Por último, o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornam legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.”

governança eficiente aumenta a ‘legitimidade’ da política estatal e desta maneira a governabilidade do país, é aumentada conseqüentemente. O Aumento da governabilidade ou da capacidade política do Governo de intermediar interesses, garantir a legitimidade e governar (problema político), envolve a legitimidade do Governo perante a sociedade. Sem governabilidade é impossível a governança; a crise política é assim sinônimo de crise de governabilidade.

O direito de participar das definições da Administração Pública está presente já há algum tempo nas discussões de vários autores estrangeiros de Direito Público. Garcia de Enterría e Tomáz-Ramón Fernandes<sup>10</sup>, abordam o tema lembrando que a participação dos usuários nos sistemas de serviços públicos costuma ser pouco relevante porque depende de estruturas de organização que só a Administração pode estimular, embora haja na Constituição espanhola previsão de inúmeras formas de participação do cidadão (pais e professores no controle das escolas, na seguridade social, etc.), além de prever, genericamente, que devem os poderes públicos facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto pondera, a respeito da recuperação dos valores humanísticos e liberais com o surto democrático iniciado no Segundo Pós-Guerra, mediante os quatro vetores dessa mudança (direitos fundamentais, subsidiariedade, participação e Constituição como norma), que

*[...] Esse súdito, ..., logo transformar-se-ia em cidadão, dando-se a recuperação dos valores liberais dominantes e dos valores democráticos substantivos; encerrava-se um período em que tanto o liberalismo quanto a democracia estavam limitados e comprometidos pelo decisionismo político e pelo formalismo jurídico... A efetiva aplicação dos dois vetores tratados – os dos direitos fundamentais e o da subsidiariedade – dependerá do grau de aproximação e de homogeneidade entre as reivindicações da sociedade e a atuação administrativa, ou seja, em última análise: a legitimidade da ação do poder político. A solução da democracia indireta, em que representantes eleitos poderiam decidir sobre todas e quaisquer políticas públicas, salvo as que tivessem sido constitucionalmente definidas, é falha, porque parte de uma presunção de legitimidade, mas a evolução em curso para uma democracia direta ou semi-direta, conforme a hipótese decisória de que se cogite, passa a depender da participação cidadã, aberta, assegurada e incentivada pelo Estado... (“Novos institutos consensuais da ação administrativa”. Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, nº 231, p. 134 e 136).*

E, rematando essas ideias, Carlos Ayres Britto conclui que

---

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito Administrativo. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista os Tribunais, 1990, p. 794-99.

[...] *Por conseqüência, não há confundir a participação popular com o controle social, pois o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás. A parte privada, o grupo, ou conjunto da sociedade, nenhum deles pretende fazer da liberdade ou da cidadania um elemento de anulação do poder político,... O objetivo colimado não é fazer “oposição” ao governo – convenhamos –, mas “negociar” com ele a produção de uma regra jurídica pública. Aqui, uma emanção da soberania popular, e, destarte, poder. Ali, uma emanção da cidadania, ou da liberdade, e, portanto, direito (“Distinção entre ‘controle social do poder’ e ‘participação popular’”. Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, nº 189, jul./set. de 1992, p. 120-121).*

Vanderlei Siraque, após empreender considerável pesquisa em torno da expressão “controle”, inclusive segundo suas acepções mais comuns extraídas dos léxicos, bem como jurídicas havidas dos doutrinadores com suporte na Constituição Federal de 1988 e em legislação esparsa, estabelece

[...] ***controle** como o ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito de algo... (Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo : Saraiva, 2005, p. 99).*

Em seguida, já se dirigindo para a explicação do conceito de **controle social**, afirma que

[...] *O **algo** que desejamos controlar é a função administrativa do Estado... O controle que deve ser realizado por alguém, já o definimos como institucional ou social. Dissemos que o **controle institucional** é aquele cuja competência interna recai sobre os próprios poderes estatais. É o Estado fiscalizando as atividades do próprio Estado, por meio do princípio da repartição de poderes... (Ibidem, p. 99).*

Depois, após certas ponderações, conceitua a expressão **controle social** como

[...] *o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. O “algo” **a ser controlado** é o resultado do exercício da função administrativa do Estado (Ibidem, p. 103).*

E, mais adiante, arremata afirmando que

[...] *O interesse finalístico do **controle social** é, na prática, o controle das ações dos governos, dos agentes da Administração Pública, tendo como interesse maior o objetivo de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado para saber se estão agindo conforme as normas constitucionais, especialmente as do art. 37 da Carta Magna (Ibidem, p. 105).*

A sua vez, Eros Roberto Grau, em suas preleções, exclui o planejamento das modalidades de intervenção estatal<sup>11</sup>. A seu turno, Betty Mindlin, em concisa, porém, precisa síntese, define planejamento e explana a respeito afirmando que:

*[...] nada mais é do que um modelo de ação. Propõe a organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade. Naturalmente, cada experiência de planejamento se afasta de sua formulação teórica e o que é interessante na análise dos planos é justamente separar a história do modelo e verificar por que os fatos ocorreram de maneira diferente da prevista...o planejamento governamental se faz necessário, não para substituir o sistema de preços (como ocorre em países onde os meios de produção pertencem ao Estado) mas para corrigir-lhes as distorções, aproximando a alocação de recursos da correspondente a um ótimo paretiano e aumentando a eficiência dinâmica do sistema, ou seja, promovendo o desenvolvimento econômico [Apresentação. In: MINDLIN, Betty et alii. *Planejamento no Brasil – I*. MINDLIN, Betty (Org.). São Paulo : Perspectiva, 5ª ed., 2ª reimpressão, 2003, p. 7 e 16].*

De seu lado, Celso Lafer e Hartmut Maurer, acentuam que, respectivamente:

*[...] O processo de planejamento, embora na realidade seja uno, pode ser dividido, para comodidade de análise, em fases distintas. Neste trabalho, sugere-se a consideração de três fases: **a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano**. A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos de sistema político. A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração. O plano em si é, de todas as fases mencionadas do processo de planejamento, a que mais pode ser examinada de um ponto de vista estritamente técnico, pois, mormente se existir um documento escrito, o plano pode ser analisado à luz de critérios econômicos, através dos quais se testa a sua consistência interna e a compatibilidade de seus objetivos... [“O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961)”]. In: MINDLIN, Betty et alii. *Planejamento no Brasil – I*. MINDLIN, Betty (Org.). São Paulo : Perspectiva, 5ª ed., 2ª reimpressão, 2003, p. 30].*

*[...] Planejamento estatal não é um fenômeno somente de nosso tempo, mas também já havia antigamente. Ele, porém, na atualidade aumentou consideravelmente. A extensão e a intensidade do planejamento depende, no fundo, da atividade de atuação estatal... A **necessidade** de planejamento estatal é hoje, em princípio, indiscutível... O **ponto essencial** do planejamento estatal, de resto, situa-se não no plano da administração, mas no **âmbito da dação de leis e do governo** (planejamento político, planejamento governamental)... Uma distinção rigorosa entre planejamento político e planejamento administrativo naturalmente não é*

---

<sup>11</sup> Segundo leciona, *...O planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional. Como observei em outro texto, forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o planejamento, quando aplicado à intervenção, passa a qualificá-la como encetada sob padrões de racionalidade sistematizada. Decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, **ad hoc**, passam a ser produzidos, quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade (A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo : Malheiros Editores, 3ª ed., 1997, p. 159).*

*possível, uma vez que os planejamentos dos diferentes planos freqüentemente estão enlaçados um com o outro (Direito administrativo geral. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri : Manole, 2006, p. 479-480).*

Postas tais imprescindíveis noções, cumpre estabelecer o conceito de **planejamento participativo**. É das lições de Vanderlei Siraque que se extrai a ideia de que o **planejamento participativo** é um gênero que reúne vários instrumentos, institutos, instituições jurídicas de participação cidadã no planejamento do Estado, dentre os quais tem-se as Leis do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Público e o Plano Diretor. Explicita ainda que:

*[...] Quando os cidadãos ajudam a planejar o futuro da cidade, eles estão participando, partilhando poder político, mas não exercendo diretamente o controle social. Exercer o controle social, nesse caso, é acompanhar, fiscalizar a execução daquilo que foi planejado e transformado em normas jurídicas (Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo : Saraiva, 2005, p. 121).*

Da semente plantada, podemos falar, ainda, da eficiência proporcionada à administração pública através da governança participativa. **Ensina-nos SINTOMER:**

A "governança participativa empoderada" (Fung e Wright, 2003) é caracterizada pela interação entre uma forte vontade política associada a movimentos de base e uma metodologia que realmente promove a devolução do poder às comunidades locais. Esse "empoderamento" é parte de uma transformação mais ampla e profunda da sociedade e da política e, como consequência disso, as enormes desigualdades que sempre caracterizaram a América Latina têm sido postas em questão (Santos, 2005). Até certo ponto, a invenção e difusão do orçamento participativo podem ser vistas como uma dimensão de um processo mais amplo que sacudiu a América Latina, mudando o continente de ditaduras que implementavam políticas neoliberais a democracias cujos novos governos tentam promover outro tipo de desenvolvimento. No extremo oposto – deixando de lado inúmeras "falsas" experiências – muitos exemplos de orçamento participativo na América Latina constituem essencialmente experiências top-down, isto é, direcionadas dos gestores para as bases, e não fundadas na mobilização da sociedade civil. Envolvem quantias limitadas de dinheiro e têm pouco impacto na redistribuição de recursos. Podem, de fato, trazer maior transparência, responsabilidade social e capacidade de resposta às demandas sociais, além de reduzir a corrupção. Associadas a outras "políticas sociais", também podem ajudar a mitigar desigualdades. (SINTOMER,2012, p.82).

Assim, essa participação popular e controle social em auxílio à alocação de recursos em planejamento participativo para implementação de políticas públicas setoriais, serve como remédio à chamada crise de representação democrática, tomando forma global através de diversos modelos (comissões, comitês, sondagens, plebiscitos

etc.), não se podendo negar que os Planos Plurianuais, as Diretrizes Orçamentárias e os próprios Orçamentos, todos participativos, foram os precursores deste movimento<sup>12</sup>.

Por tais motivos e em corte metodológico quanto ao objeto do presente estudo, é que se vai a seguir empreender pioneira verificação a respeito dos últimos três Planos Plurianuais (PPA's), de sorte a neles se verificar o grau de participação popular e controle social envolvidos na definição da alocação de recursos e escolha das políticas públicas setoriais a serem implementadas pelo Estado como metas a serem por si perseguidas sob um regime especial de Direito Público.

## **2. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PPA 2004-2007 - GOVERNO LULA**

A Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 84, XXIII, c/c art. 165, § 1º, prevê que o Executivo deve submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual (PPA), contendo as diretrizes, metas, objetivos da Administração Pública Federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração, válidos para um período de quatro anos, sendo o último ano do PPA coincidente com o primeiro ano do mandato do Presidente da República, de modo que este execute as ações previstas no mandato anterior neste primeiro ano e formule o plano para os próximos quatro anos. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem estar subordinados ao PPA.

Prevê a Constituição que, ainda, como componentes de um sistema integrado de planejamento orçamentário, fossem instituídos o Orçamento Geral da União (OGU) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A participação política é o auge, já que, segundo Nogueira (2004)<sup>13</sup>, de acordo com os diferentes graus de maturidade, seja ela maior ou menor, e levando em consideração a organização e homogeneidade dos grupos sociais, estabelece-se diferentes graus de consciência política coletiva, sendo o maior a chamada participação

---

<sup>12</sup> Roberto Dromi fala de uma representação e participação cidadã no exercício do Poder. Afirma que os povos vêm reclamando mais do que a Democracia representativa prevista no art. 22, da Constituição argentina. Os povos vêm exigindo uma Democracia participativa para somar propostas, compromissos e esforços, pois chegou o momento de construir sobre as coincidências (Derecho administrativo. 5ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 81-83).

<sup>13</sup> Particularmente em países que romperam com regimes e com situações ditatoriais ao longo dos anos 1980, o processo mesmo da (re) democratização funcionou como importante incentivo à participação. Antes de qualquer coisa, porque a própria dinâmica desse processo dependeu, em maior ou menor medida, de avanços em termos de mobilização social, ou seja, de participação política.

política que está intimamente relacionada com o Estado e com as formas de organização da vida em sociedade. Embora ela beba da fonte da participação eleitoral, ela a ultrapassa, pois forma novos valores sociais, estabelecendo novas conquistas e paradigmas sociais. Esta modalidade se caracteriza por uma visão ampliada dos problemas que afetam a todos independente de classes sociais, capacidade econômica ou outras classificações, vez que o problema é comum a todos e cria condições democráticas e propícias ao encaminhamento de soluções através do debate.

A participação política independente, autônoma e compreendida em seu sentido puro como prática do sujeito político, é enfatizada por Demo (2001), como o momento da verdadeira organização política, que se contrapõe a pobreza política no que tange à sociedade civil organizada.

Diferente da participação política, e abaixo dela estaria a participação eleitoral que se coloca diretamente na ação política do cidadão na sua relação com o Estado, os chamados direitos civis são *ultrapassados*, e ganham importância os direitos políticos. Numa democracia representativa esta modalidade sofre interferências e limitações, como crise de representatividade, falhas do processo eleitoral etc.

A participação pode ser ainda corporativa, quando se atem a uma determinada categoria social ou segmento, como, por exemplo, o sindicalismo. Enfim a forma menos intensa de participação seria a assistencialista, filantrópica ou solidária que decorre de uma estratégia de sobrevivência, em especial nos momentos de crise social, por parte dos grupos mais pobres e marginalizados.

No início do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o momento histórico por si criou o ambiente favorável para participação daqueles que viram na eleição de Lula a consolidação da “democracia real” e, portanto, a possibilidade de se combater efetivamente as desigualdades sociais. Deu-se uma espécie de empolgação social, com o engajamento e envolvimento social nas atividades de planejamento de médio e longo prazo, já que historicamente onde o Partido dos Trabalhadores havia governado (Porto Alegre, Caxias do Sul, São Paulo, Campinas, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, etc.) foram formulados e conduzidos processos de participação popular em conselhos diversos, e, no debate sobre o orçamento público, logo havia expectativas que estas forças políticas, agora no governo federal, viessem a construir uma agenda

participativa. Houve um transpasse da participação meramente eleitoral para um engajamento participativo político.

No programa eleitoral das forças políticas que elegeram o Presidente Luís Inácio da Silva em 2002, havia indicação concreta com o compromisso da participação popular no planejamento. Ao ser eleito, a promessa de campanha materializou-se por ocasião da discussão do Plano “Brasil de Todos” (PPA 2004-2007). Implementou-se esta participação através de um tripé onde houve uma consulta sobre o desenvolvimento de longo prazo através das entidades civis de representação nacional. Outro viés ocorreu através dos Ministérios que consultaram os setores aos quais aplicam suas políticas setoriais. E, finalmente, completou o tripé o debate estabelecido entre os entes governamentais das esferas municipais, estaduais e federal.

A participação popular resultou no acréscimo de seis novos desafios aos vinte e quatro<sup>14</sup> apresentados para os debates, dos quais vinte e um foram reformulados. Acresceram-se ainda dezesseis novas diretrizes às dezoito iniciais, das quais nove foram modificadas. Foram acrescentadas também oitenta e oito propostas e modificadas oito das duzentas e dezoito inicialmente apresentadas. O documento final<sup>15</sup> assinalou a importância da participação popular nos momentos em que fosse necessária a revisão periódica do plano.

Reconstruindo na esfera governamental o ciclo histórico de seu nascimento, o qual decorreu da fusão de movimentos sociais de base religiosa, comunitária e sindical,

---

<sup>14</sup> Os 24 (vinte e quatro) desafios são: 1) combate à fome; 2) acesso universal à seguridade social e educação; 3) ampliação da transferência de renda; 4) aumento da produção e redução dos preços de bens e serviços de consumo popular; 5) reforma agrária e consolidação da agricultura familiar; 6) reforma urbana; 7) redução da vulnerabilidade das crianças e adolescentes; 8) acesso à informação; 9) redução das desigualdades sociais; 10) ampliar oferta de postos de trabalho; 11) equilíbrio macroeconômico com recuperação e sustentação do crescimento da renda e emprego; 12) promoção do investimento produtivo; 13) fortalecimento das bases científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento; 14) ampliação das fontes de financiamento internas; 15) aumento dos investimentos em infraestrutura; 16) redução das desigualdades sociais; 17) melhoria da gestão e qualidade ambiental; 18) ampliação da participação do país no mercado internacional; 19) fortalecimento da cidadania e garantia dos direitos humanos; 20) valorização da cultura nacional; 21) segurança pública; 22) soberania nacional; 23) compromisso com a cultura de paz internacional; 24) nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.

<sup>15</sup> A participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento PPA ao Congresso Nacional. Terá continuidade ao longo da implementação do Plano, para aperfeiçoá-lo e acompanhar regularmente sua execução. Portanto, é um processo contínuo, que pretende democratizar e qualificar a gestão pública, compartilhando a responsabilidade pelos projetos, pela avaliação e revisão participativa dos programas e do Plano. Por isso, o processo de planejamento participativo foi estruturado em dois ciclos: o primeiro, de elaboração do PPA; o segundo, de acompanhamento e aperfeiçoamento, quando da implementação.” (BRASIL. Plano Plurianual 2004-2007, 2003, pág. 31)



e correntes de esquerda no final dos anos setenta, buscava o Governo Lula uma “governabilidade social” tão importante quanto a governabilidade “parlamentar”, já que havia uma busca pelo consenso, de plataformas mínimas de acordo entre a base do Governo e as forças de oposição política e social.

Embora se reconheça que em todos os aspectos de análise a participação popular na discussão do Plano “Brasil de Todos” (PPA 2004-2007) tenha sido meritória, o Governo Lula caracterizou-se por não conseguir transpassar a linha da participação teórica para implementação dos resultados obtidos, ou seja, teoricamente houve a participação popular, mas os dados colhidos não foram implementados ou levados em consideração no momento subjacente da referida participação, muito provavelmente em face da não atuação dos principais polos envolvidos na implementação final do Plano “Brasil de Todos” (PPA 2004-2007), pois que não houve consenso entre a Secretária Geral da Presidência da República, que articulava a participação popular, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, resultando num atual popular meramente incipiente, não se desenvolvendo a contento no decorrer do processo avaliativo.

### **3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PPA 2008-2011 – GOVERNO LULA.**

O PPA 2008-2011 tem por base três eixos: o “crescimento econômico”, a “educação de qualidade” e a “agenda social”. Os conteúdos desses eixos correspondem, respectivamente: (i) ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que orienta a política de infraestrutura do segundo mandato do Governo Lula, com realce para as obras relacionadas aos setores energético e de transportes; (ii) ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira; e (iii) à Agenda Social, cuja principal política é a continuidade de programas focalizados de “transferência de renda”, como o Bolsa-família e os investimentos na área de segurança pública.

Na fase de elaboração do PPA 2008-2011, surgiram críticas por parte de organizações da sociedade civil sobre a efetiva possibilidade participação no processo de concepção do Plano Plurianual, já que esta foi muito aquém do esperado, indicando que no segundo mandato do presidente Lula havia uma necessidade de se implementar e assegurar mecanismos de real participação popular.

Embora houvesse reclamações da participação, o Governo Lula realizou seminários nacionais, regionais e setoriais, buscando estabelecer um diálogo entre a Democracia representativa e a Democracia participativa<sup>16</sup>.

Esta visão de falta de instrumentos para que a participação e o controle social possam ser efetivos, que já havia sido observada no primeiro mandato por ocasião da discussão do PPA 2004-2007, levou ao encaminhamento de proposta de institucionalização de mecanismos de participação popular no orçamento, como condição indispensável para sua aprovação, ou seja, a necessidade de haver o empoderamento de fato da sociedade, tanto no âmbito legislativo como no Executivo.

#### **4. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PPA 2012-2015 – GOVERNO DILMA.**

O III Fórum Interconselhos reuniu 120 (cento e vinte) representantes de 37 (trinta e sete) conselhos nacionais e lideranças de importantes movimentos sociais brasileiros para discutir o monitoramento participativo do Plano “Mais Brasil” (PPA 2012-2015). Nos dias que antecederam o encontro, ocorreu o curso preparatório “Noções Básicas de Participação, Planejamento e Orçamento”. Na plenária, ficou decidido como se organizaria a participação no ciclo do planejamento público nessa etapa de controle social das metas e objetivos do País traçados pelo PPA, o primeiro da presidenta Dilma Rousseff.

Em maio de 2011, a Secretaria Geral da Presidência e o Ministério do Planejamento convidaram os representantes da sociedade civil com assento nos conselhos de políticas públicas e as organizações e movimentos nacionais para um debate em torno de pontos que supostamente deveriam compor a futura lei. Foram dois dias de discussão entre 300 (trezentos) participantes indicados pelos conselhos e em torno de 100 (cem) pessoas representantes das organizações e movimentos da sociedade civil.

Os itens colocados para o debate tratavam da dimensão estratégica e da dimensão tática do planejamento governamental para os próximos quatro anos. Foram

---

<sup>16</sup> A Democracia participativa é legítima em si mesmo, nas palavras de Nogueira: [...] pode-se perceber que a participação é tanto mais efetiva quanto mais se articula com a representação, tanto no sentido de utilizá-la como espaço privilegiado da negociação política ampliada, seja no sentido de pressioná-la para que se abra cada vez mais à diversidade social e à própria democracia. (NOGUEIRA, 2004, p. 159).

submetidos a críticas e sugestões a visão de futuro, os valores, os macro desafios, os eixos e a questão regional dentro da perspectiva estratégica. Já o campo da tática era composto pelos programas temáticos, subdivididos por eixos, e os objetivos propostos também relacionados aos eixos. Por fim, também foram examinados os aspectos atinentes ao monitoramento e avaliação e à institucionalização da participação popular no PPA. Após a realização do evento, foi criado um grupo de discussão virtual que alimenta a troca de informações entre os participantes do Fórum.

Mesmo assim, verificou-se que do projeto encaminhado ao Parlamento pelo Poder Executivo, o que se pode observar é que apenas o que se refere aos valores foi incorporado ao texto da lei. O restante, que foi objeto de discussão no III Fórum Interconselhos, ficou presente somente na mensagem presidencial que encaminha o projeto de lei ao Legislativo. Não fez parte do texto da lei.

No projeto de lei, os sete valores se transformaram em seis diretrizes. Foi suprimido o valor “democracia” como item específico. Durante o Fórum foram sugeridos nove outros valores. Nenhuma das sugestões foi absorvida pelos encarregados de dar redação final ao projeto de lei. Já na Mensagem Presidencial, os valores estão transcritos da mesma forma que constavam na versão apreciada pelo Fórum. Ou seja, somente sete.

No caso da dimensão estratégica, presente somente na mensagem, os macro desafios sofreram alterações. Aos dez previstos anteriormente, que foram objeto de discussão, apenas um foi acrescentado, sendo que o Fórum propôs mais vinte sete itens a serem incluídos, ou em substituição, no rol dos grandes desafios a serem enfrentados como estratégia pelas ações governamentais, no seu conjunto. Aos dez macros desafios existentes anteriormente, foi acrescentado um referente à Ciência, Tecnologia e Inovação, que não consta da relação de propostas feitas durante o Fórum, conforme a síntese disponibilizada no grupo de discussão. Deve ser resultado das discussões internas ao próprio governo.

Os outros itens da dimensão estratégica estão presentes na mensagem presidencial de outra forma, mais dispersa, mais difícil de identificação. Já a dimensão tática, também presente na mensagem, ressalta os programas temáticos como a principal via de concretização dos objetivos e desafios a alcançar. Os sessenta programas temáticos previstos, foram transformados em sessenta e cinco no projeto de lei. O que se

percebe é que alguns foram substituídos, alguns simplesmente retirados e outros ganharam uma nova nomenclatura. E houve os acréscimos e as fusões. Além dos programas temáticos, o PPA cria também mais duas classificações para os programas de governo: chamados de Gestão e Manutenção, e de Operação Especiais.

O projeto de lei expõe, em seus anexos, todos os programas temáticos com seus indicadores, objetivos e iniciativas. As ações que concretizam as iniciativas, só serão explicitadas nas respectivas leis orçamentárias anuais. No entanto, as metas físicas estão presentes de forma regionalizada dentro de cada iniciativa. Por isso, diferentemente do que consta no PPA vigente, não há metas físicas e nem metas financeiras, por ação, para os quatro anos correspondentes. Essa foi uma questão que mereceu muita discussão durante a realização do mencionado Fórum Interconselhos. O ministério do Planejamento insistia na necessidade de descolar a discussão do PPA da orçamentária. Para a equipe do planejamento, o importante são os produtos entregues à sociedade e não o quantitativo de recursos alocados para executar as ações e alcançar os objetivos propostos.

Na audiência pública realizada pela Comissão Mista de Orçamento sobre o PPA, a ministra Miriam Belchior ressaltou a importância da posição do Governo de discutir a proposta do PPA sem vinculação com o orçamento. Saber quanto se gasta, ou se os valores alocados pelo Parlamento estão sendo executados, é uma boa maneira de monitorar se as previsões contidas no PPA estão sendo implementadas. Não há como separar as duas coisas. Elas fazem parte do ciclo orçamentário previsto na Constituição e estão ligadas em um só processo.

A volumosa mensagem presidencial de duzentos e setenta e oito páginas contrasta com o sintético texto da lei de seis páginas. O problema é que a mensagem presidencial não faz parte dos anexos do referido projeto de lei. É lógico que a mensagem é um documento oficial da Presidência da República na sua relação com o Parlamento. Mas ela não tramita como parte integrante do projeto. Tão logo a lei do PPA é aprovado com seus anexos, ela perde importância. Por isso seria fundamental que pelo menos partes centrais dos compromissos assumidos (como macro desafios, eixos, visão de futuro e outros) para os próximos quatro anos compusessem o texto da lei. Fariam parte do pacto que posteriormente fosse estabelecido para a aprovação da lei do PPA, e o Parlamento poderia discutir as estratégias e táticas do Governo.

Enfim, o que se verificou é que o processo de participação na elaboração do PPA 2012-2015 foi insuficiente para convencer os gestores da necessidade de considerar as sugestões elaboradas pela representação da sociedade. Ainda não foi desta vez que as opiniões foram consideradas, pelo menos nos aspectos elencados acima. Não se pode concluir pelo fracasso do processo, mas se pode refletir sobre a sua fragilidade.

A avaliação feita pela organização do anteriormente referido Fórum Interconselhos, ouvindo os participantes, concluiu pela insuficiência dos dois dias para se exaurir a discussão de assuntos tão densos. Ainda assim, aqueles dois dias foram muito proveitosos e permitiram um processo de troca de informações entre os representantes da sociedade. Opiniões diferentes foram confrontadas, negociadas e resultaram boas sínteses. Proporcionaram boas reflexões entre os participantes.

Restava ainda uma grande expectativa de que o Governo Dilma realizasse o compromisso, firmado a partir do princípio da participação explícito no art. 16 do texto do projeto de lei, de que o Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no processo de monitoramento dos programas do PPA 2012-2015.

No dia 13 de outubro de 2014, realizou-se uma vídeo conferência por meio do sistema Interlegis, com a presença dos ministros da Secretaria Geral e do Ministério do Planejamento, onde foi feita a devolução dos resultados do Fórum Interconselhos. Na ocasião, também foi apresentada uma proposta de monitoramento do PPA para os próximos quatro anos.

## **5. FÓRUM INTERCONSELHOS**

Nos momentos anteriores de elaboração do PPA, também já haviam sido implementados processos participativos. Houve audiências públicas e consultas aos conselhos em 2003, para a consolidação do PPA 2004-2007, e em 2007, para a consolidação do PPA 2008-2011. Essas experiências contribuíram para realçar o tema do planejamento público na agenda de debates dos conselhos e firmaram a prática de consulta à sociedade para a construção dos grandes planos governamentais. As críticas foram apresentadas pelos participantes, sinalizando a ausência de uma resposta explícita e específica do Governo às propostas trazidas pela sociedade e a falta de continuidade

na mobilização sobre o tema. Por todos esses motivos, o processo participativo previsto para 2011 precisava ir além do que já havia sido realizado.

Nesse sentido e propósito, houve o Decreto Presidencial de 1º de março de 2007 constituiu um grupo de trabalho para discussão de propostas para a participação popular na elaboração e execução do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O grupo de trabalho foi instituído pela Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007, do MPOG, com a designação dos seus membros. Infelizmente, após suas discussões, não apresentou a conclusão de seus trabalhos nos prazos previstos.

Ainda assim, foi naquele espaço que já se começou a levantar o conjunto de questões que iria orientar a estratégia participativa adotada em 2011. O desenho da participação popular na elaboração do PPA, em 2011, partiu do desafio de superar o cenário da setorialidade existente. Um primeiro movimento, que pode ser considerado como intersetorial, foi marcado pela promoção do debate sobre planejamento público entre os cerca de 30 (trinta) conselhos mapeados pela SGPR. Com isso, foi possível trazer ao debate os diferentes pontos de vista representados por esses colegiados, garantindo uma pluralidade e diversidade que seria capaz de ultrapassar os limites da atuação setorial. Um dos diferenciais, em relação aos processos adotados nos PPAs anteriores, seria a convocação de um fórum conjunto de conselhos, que veio a ser denominado Fórum Interconselhos, para que os debates pudessem ser conduzidos de forma unificada.

O Fórum se reúne presencialmente duas vezes ao ano, sendo uma por semestre, onde são apresentados os cumprimentos dos Objetivos, Metas, e Execução Orçamentária correspondente às Agendas Transversais (Comércio Exterior, Investimentos, Inovação, Formação e Qualificação Profissional, Produção Sustentável, Competitividade de Pequenos Negócios, Ações Especiais em Desenvolvimento Regional e Bem-Estar do Consumidor).

Os relatórios de monitoramento, que abrangem o cumprimento dos objetivos, metas e execução orçamentária correspondentes às agendas transversais, serão apresentados duas vezes por ano. Será recomendado aos ministérios que repassem o produto do monitoramento de suas políticas a seus respectivos conselhos, fortalecendo-os. Após discussão nos respectivos conselhos e comissões especializadas no monitoramento de políticas públicas, o fórum elaborará sua análise do relatório.

Os objetivos principais da proposta são melhorar e uniformizar as informações governamentais repassadas à sociedade organizada nos conselhos e conferências e ampliar a conexão entre participação popular e as expressões das escolhas estratégicas de Governo, como o próprio PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que dele decorrem. Além disso, cursos sobre conceitos de planejamento e orçamento serão realizados nos conselhos de direitos e políticas relacionados às agendas transversais.

Em síntese, em reuniões semestrais, o Fórum Interconselhos monitorará as agendas transversais. Estas se expressam nas áreas de juventude, idosos, criança e adolescente, pessoa com deficiência, população LGBT, mulheres, igualdade racial e comunidades quilombolas, indígenas e povos tradicionais, Plano Nacional de Direitos Humanos e população de rua.

O Fórum Interconselhos acabou sendo o elemento da estratégia participativa que promoveu o deslocamento do foco de uma perspectiva intersetorial para um horizonte mais próximo da transversalidade. Um dos aspectos que mais contribuiu para essa transformação foi a composição adotada. Conforme orientação recebida, os conselhos somente poderiam indicar ao Fórum, representantes não governamentais, provenientes da sociedade civil. Com isso, houve um estímulo para que os debates ocorressem mais segundo as pautas e agendas prevalentes entre esses agentes do que conformados às estruturas dos órgãos e políticas públicas.

Houve ainda um convite a diversas entidades da sociedade civil com atuação nacional para que viessem a integrar o Fórum, independentemente de indicação dos conselhos. Essa participação direta, sem intermediação dos órgãos colegiados, foi importante para mais diversidade ao conjunto, e suprir parcialmente a ausência de conselhos em determinadas áreas de atuação governamental.

Outra característica que colaborou para uma construção mais transversal foi a forma de organização dos debates. Os conselhos enviaram ao Fórum apenas os representantes não governamentais, o que fez com que as discussões fossem mais orientadas pelas agendas e pautas desses agentes do que pela estrutura de órgãos e políticas públicas. Além disso, os momentos de proposição ocorreram com a presença de representantes de vários conselhos no mesmo espaço, o que estimulou a interação e o compartilhamento de opiniões entre eles. Esse desenho foi capaz de trazer os

participantes para a análise de questões mais amplas e mais relacionadas com uma agenda de desenvolvimento nacional, como era o propósito da estratégia.

Isso não significa que os conselhos tenham perdido espaço para o Fórum Interconselhos. Pelo contrário, incentivando uma organização em rede, cada conselho teve seu papel reconhecido como agente de formulação para o planejamento nacional e, mais adiante, como responsável pelo seu monitoramento. A estratégia transversal inova porque não rivaliza com as atribuições e competências já estabelecidas para cada conselho, mas reconhece o papel protagonista de cada um deles em sua respectiva área de políticas públicas e lhes acrescenta uma nova possibilidade. Há, portanto, um fortalecimento dos conselhos em sua função de formulação e monitoramento, o que já era feito por alguns deles, com uma linha de diálogo e intervenção direta com o órgão responsável pelo planejamento do governo federal.

Assim, com esse desenho, o I Fórum Interconselhos ocorreu nos dias 24 e 25 de maio de 2011 e contou com a presença de cerca de 250 (duzentos e cinquenta) representantes da sociedade civil, para discussão sobre o novo modelo de PPA e apresentação de críticas e propostas. Durante os dois dias do evento, os participantes resgataram os debates realizados em seus conselhos e entidades de origem, o que resultou na apresentação de cerca de 600 (seiscentas) propostas de elementos a serem tratados no plano que estava em elaboração.

O II Fórum Interconselhos aconteceu em 13 de outubro de 2011, quando o Governo teve a oportunidade de apresentar aos conselhos e organizações da sociedade civil a resposta específica e motivada a cada uma das propostas recebidas. O evento foi transmitido ao vivo, por videoconferência, para as capitais dos estados, onde as informações puderam ser disseminadas.

O III Fórum Interconselhos foi realizado entre os dias 7 e 9 de novembro de 2012, quando o PPA 2012-2015 já estava em vigor. Atendendo a uma demanda dos participantes, foi precedido de um curso sobre noções básicas de planejamento e orçamento, como forma de superar a barreira da linguagem técnica. Durante a plenária, foi pactuada uma proposta de monitoramento participativo do PPA por meio da atuação integrada do Fórum com os conselhos, tendo as Agendas Transversais como objeto de análise.



Por fim, o IV Fórum Interconselhos teve seu momento no dia 2 de setembro de 2013, quando foram apresentados, pelo Governo Federal, os relatórios de execução das Agendas Transversais no ano anterior, para apreciação dos participantes. Na ocasião, os principais destaques da atuação governamental foram comentados e foram chamados os conselhos para exercerem um papel mais ativo de análise e crítica das informações compartilhadas, o que representa o monitoramento participativo acontecendo na prática. Com isso se iniciou, de fato, o exercício do monitoramento participativo do planejamento federal pela sociedade, como estava previsto na lei do PPA.

A participação no orçamento público também cumpriu suas metas. Em 2012, foram travados diálogos com a sociedade acerca da programação orçamentária e foram assumidos compromissos por mais transparência e participação. Já em 2013, essas estratégias foram postas em prática. O processo de elaboração do PLDO 2014 contou com a participação de um grupo virtual que discutiu as diretrizes orçamentárias e apresentou propostas para análise do governo. No mesmo ano, o PLOA 2014 também foi submetido a debate com a sociedade antes de ser enviado ao Congresso Nacional. Foi realizada audiência pública para apresentação dos dados sobre o orçamento federal e recebimento de propostas da sociedade em relação ao fortalecimento de ações orçamentárias. Ambos os processos foram repetidos em 2014, para elaboração do PLDO 2015 e PLOA 2015, evidenciando que a participação popular já faz parte normal do cronograma de elaboração das peças orçamentárias do Governo Federal.

As atividades de formação para o planejamento e orçamento foram realizadas em diversos momentos pela Secretária-geral da Presidência da República e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incluindo: Curso Básico de Planejamento, Orçamento e Gestão - realizado pela SGPR, MPOG e ENAP nos dias 7 e 8 de novembro de 2012 para os participantes do III Fórum Interconselhos (duzentos membros de conselhos e movimentos sociais); Curso de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial - realizado pela SPI/MPOG em parceria com a UFRGS (1.250 – mil duzentas e cinquenta – vagas disponíveis em cada Módulo), de março a maio de 2014; Cursos da Escola Virtual da SOF/MPOG - oferta permanente de cursos em EAD sobre orçamento público (básico e avançado).

Todo esse esforço, embora recente, já alcançou reconhecimento dentro e fora do Brasil. As Nações Unidas agraciaram o “Fórum Interconselhos” com o prêmio mais importante do mundo na área de gestão pública, o “United o Nations Public Service Awards” (UNPSA), como uma das melhores práticas inovadoras de participação popular no mundo.

Atualmente, os conselhos estão voltados à análise dos relatórios de execução do PPA 2012-2015, para que possam subsidiar com suas críticas à elaboração do relatório seguinte. Também já se desenvolve o desenho do processo participativo para elaboração do PPA 2016-2019, com base na avaliação a ser feita (em conjunto com a sociedade) da estratégia representada pelo Fórum Interconselhos.

## **6. DECRETO FEDERAL Nº 8.243/2014**

Trata-se essencialmente de um decreto de organização da Administração Pública Federal, com fundamento constitucional no art. 84, VI, “a”, que busca dar efetividade à participação popular, enquanto um instituto referido na Constituição Federal de 1988, v. g., quando da utilização de plebiscitos e referendos, e iniciativa popular no processo legislativo (art. 14), quanto às Diretrizes do Sistema Único de Saúde (art. 198, III) e da Assistência Social (art. 204, II), às Participações na Seguridade Social (art. 194, parágrafo único, VII), no Sistema Nacional de Cultura (art. 216, § 1º, X), nos órgãos públicos que tratem dos direitos previdenciários e profissionais dos trabalhadores (art. 10), na Gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) etc.

A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual - PPA, define como diretriz do PPA a ampliação da participação popular (art. 4º, II) e impõe ao Executivo, como meta para o período 2012-2015, a criação de um Sistema Nacional de Participação Popular.

Além da Constituição Federal, a participação popular também é assegurada, no âmbito internacional, pelo Pacto de San Jose da Costa Rica, promulgado pelo Brasil em 1992, consoante o art. 23, “1”, letra “a”, do Decreto Legislativo nº 27, de 1992.

Hoje são 35 (trinta e cinco) Conselhos de Políticas Públicas no Governo Federal. Eles são instituídos ou autorizados por Lei, portanto com decisiva participação

do Congresso Nacional. A forma de seleção dos membros dos Conselhos é definida no respectivo ato normativo, sendo as mais comuns a eleição dos membros ou seleção via edital, com critérios objetivos e transparentes.

O Decreto Federal nº 8.243/2014, a seu turno, estabelece a rotatividade dos membros como diretriz e limita o número de reconduções dos conselheiros, organiza as instâncias de participação social já existentes no Governo Federal e cria diretrizes para o funcionamento destas instâncias, além de estimular os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta a considerarem – na gestão das políticas públicas – as instâncias e os mecanismos de participação popular já existentes, bem como ampliar os mecanismos de participação para toda a sociedade por meio de plataformas virtuais na *internet*, nas quais todo cidadão pode se manifestar sobre políticas públicas, a exemplo do que aconteceu com o Marco Civil da *Internet*.

Na Câmara dos Deputados o referido Decreto presidencial foi rejeitado através da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1491/14, apresentado pela oposição, e suscitou debates calorosos que acusam a medida presidencial de ser uma forma autocrática, autoritária, passando por cima do Parlamento, do Congresso Nacional quanto à sua competência para estabelecer mecanismos de ouvir a sociedade.

Tais críticas revelam, no mínimo, a falta de maturação do tema em âmbito nacional, ainda mais em razão das vicissitudes que o cercam quanto à sua prática, de sorte a impor que sua discussão se dê por mais tempo e pelos mais variados setores da sociedade, inclusive o Poder Judiciário e Legislativos, ao que parece, alijados desse diálogo.

## **7. CENÁRIO ATUAL**

O Brasil dispõe de um conjunto de estruturas participativas que estimula a interação entre o Estado e a sociedade acerca das políticas públicas. Os conselhos, órgãos colegiados permanentes com participação de representantes governamentais e não governamentais, são alguns dos instrumentos participativos mais difundidos na Administração Pública. O Fórum Interconselhos, criado como espaço de participação popular na elaboração do PPA 2012-2015, hoje responsável pelo seu monitoramento participativo, é uma tecnologia intelectual voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características apontadas pela literatura como típicas de projeto transversal que coloca a prática da participação popular em debate entre seus próprios participantes. O Guia dos Conselhos Nacionais, publicado

pela SG-PR, aponta 35 (trinta e cinco) conselhos, 05 (cinco) comissões nacionais e outros 57 (cinquenta e sete) órgãos colegiados. Em busca no Sistema de Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, listaram-se 62 (sessenta e dois) conselhos, 33 (trinta e três) comissões e 14 (quatorze) comitês nacionais. Em qualquer caso, é preciso considerar que não são poucos os espaços colegiados participativos hoje existentes no Governo Federal, embora a efetiva representatividade dos segmentos sociais a que se ligam seja algo ainda pendente de mecanismo seguros de confirmação e certeza.

A participação popular desde 1988 tem aumentado e hoje são quarenta Conselhos e Comissões de Políticas Públicas, formados por seiscentos e sessenta e oito representantes do governo e oitocentos e dezoito representantes da sociedade civil. Já foram realizadas cento e vinte e oito Conferências Nacionais desde a promulgação da CF/88, sendo noventa e sete delas entre 2003-2013. Existem duzentas e oitenta e seis ouvidorias públicas federais. Conforme pesquisa do IPEA<sup>17</sup>, cerca de oitenta e cinco por cento dos programas do Governo Federal possui interfaces socioestatais (ouvidorias, mesas de diálogo, audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências, plataformas virtuais).

A participação popular também está inserida no planejamento estratégico da Administração Pública Federal desde o Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007. No último PPA, foram apresentadas seiscentas e vinte e nove contribuições da sociedade civil, das quais setenta e sete por cento foram incorporadas integralmente. Como inovação, foi constituída uma instância de monitoramento do Plano Plurianual pela sociedade civil, o Fórum Interconselhos, que reúne periodicamente representantes dos diversos conselhos para avaliar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas.

A importância da participação popular, com efeito, está ressaltada quanto ao fato de tornar as decisões do Governo mais próximas dos anseios da população, aumentar o controle da população sobre as ações do Governo, colaborando com a fiscalização sobre o uso dos recursos públicos e as decisões das políticas do Estado, abrindo espaço para grupos vulneráveis, que historicamente estiveram afastados dos processos decisórios, como negros, mulheres e população de rua, além de promover

---

<sup>17</sup> BRASIL. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12979](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12979)>. Acesso em 10/01/2015.

uma abertura do próprio Estado para a participação de todas as partes interessadas em cada setor, evitando-se, assim, que somente aqueles que possuem canais privilegiados de acesso incidam sobre os tomadores de decisão.

## **8. CONCLUSÕES**

O cidadão está cada vez mais consciente do que deseja do Estado e interfere no sentido de que alcance determinados objetivos que visam a atender as demandas sociais, seja propondo políticas públicas, ou mesmo exigindo cada vez mais transparência na gestão pública em busca de aferir se os resultados esperados estão sendo alcançados.

O desempenho governamental e o uso dos recursos públicos são monitorados e avaliados; logo a gestão pública deve primar pela busca da eficiência na utilização dos recursos disponíveis e da eficácia na consecução dos objetivos pretendidos, de forma a obter melhores resultados em suas práticas cotidianas. Há portanto envolvimento ativo dos cidadãos, dos não politizados e antes excluídos dos processos decisórios, vez que se percebe modos de construção de políticas públicas nos domínios da gestão e planejamento urbano.

Críticas e questionamentos sobre a pertinência ou validade da participação popular existiram e existem, e contribuem para o aperfeiçoamento e ampliação dos canais já existentes, sejam eles regionais, setorializados, temáticos etc.

Nesse contexto, a participação e o controle social hodiernos nos Planos Plurianuais (PPA's) em que são estabelecidas as políticas públicas setoriais prioritárias, é de suma importância para melhor direcionar a alocação dos recursos públicos, sempre deficitários para todos os anseios sociais e necessidades públicas, na lédima expressão de planejamento participativo.

De outro lado, malgrado o Governo busque ampliar esta participação e controle das decisões estatais efetivados pela sociedade diretamente, em claro avanço à acepção de cidadania participativa, o fez através do Decreto nº 8.284, de 23 de maio de 2014, que instituiu a chamada Política Nacional de Participação Social (PNPS) e cuja principal meta é acompanhar a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas e políticas públicas, assim como o aprimoramento da gestão pública, a implicar um passo claramente prematuro, à luz de um tema que ainda precisa ser melhor

elaborado por todos os setores, segmentos e esferas sociais pátrias, o que se confirma pelo fato de não ter sido aprovado no Legislativo, em clara oposição.

Ora debates políticos calorosos à parte, o planejamento participativo, mediante um diálogo permanente por intermédio da participação popular e do controle social, é instituto que tem tomado relevância cada vez maior e que não mais pode ser olvidado em todas as esferas de exercício do Poder, ou seja, do âmbito Municipal ao Federal, constituindo suas vias de concreção não apenas de maneira informal, mas também institucionalizadas, com previsão expressa no ordenamento jurídico pátrio para o a fixação e o monitoramento das políticas públicas setoriais primordiais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/participacao-social-no-ppa-2012-2015-valeu>>. Acesso em 10/01/2015:

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.participa.br/governoaberto/relatorio-de-autoavaliacao-intermediario-do-2o-plano-de-acao/consulta-sobre-relatorio-de-autoavaliacao-intermediario-do-2o-plano-de-acao/compromissos/secretaria-geral-da-presidencia-da-republica/compromisso-1.10-implantacao-de-metodologia-de-participacao-social-no-monitoramento-do-ppa-e-na-elaboracao-do-orcamento-publico-federal>>. Acesso em 10/01/2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/os-novos-mares-da-participacao-social-no-planejamento-publico#sthash.IUVf1f5d.dpuf>>. Acesso em 10/01/2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12979](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12979)>. Acesso em 10/01/2015.

BRESSER PEREIRA Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo. Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. “Distinção entre ‘controle social do poder’ e ‘participação popular’”. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, nº 189, jul./set. de 1992, p. 114-122.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto. J., PANFICHI, Aldo. (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, Unicamp, 2006.

DE TONI, J. Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula Acesso em 10/01/2015 em <http://www.espacoacademico.com.br/064/64detoni.htm>

DEMO, Pedro. Pobreza política. 6 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DROMI, Roberto. Derecho administrativo. 5ª. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito Administrativo. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista os Tribunais, 1990, p. 794-99.

GONZÁLEZ, Jorge Agudo. “La concertación con la administración: especial referencia a la concertación informal”. *Opinión Jurídica*. Medellín : Sello Editorial Universidad de Medellín, edición especial, julio/diciembre de 2011, p. 15-32.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo : Malheiros Editores, 3ª ed., 1997.

LAFER, Celso. “O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961)”. In: MINDLIN, Betty *et alii*. *Planejamento no Brasil – I*. MINDLIN, Betty (Org.). São Paulo : Perspectiva, 5ª ed., 2ª reimpressão, 2003, p. 29-50.

MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri : Manole, 2006.

MINDLIN, Betty. Apresentação. In: MINDLIN, Betty *et alii*. *Planejamento no Brasil – I*. MINDLIN, Betty (Org.). São Paulo : Perspectiva, 5ª ed., 2ª reimpressão, 2003, p. 7-8.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Novos institutos consensuais da ação administrativa”. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, nº 231, jan./mar. de 2003, p. 129-156.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten and ROCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias* [online]. 2012, vol.14, n.30, pp. 70-116. ISSN 1517-4522. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>.

SIRAQUE, Vanderlei. Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

UNIÃO EUROPEIA. *Livro Branco da Comissão Europeia “A Governança Europeia”*, de 25 de julho de 2001 - COM (2001) 428 final. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC 0428&qid=1427890581685&from= EN>>. Acesso em 01 de abril de 2015.

WEIL, Eric. *Filosofia política*. Tradução de Marcelo Perine. São Paulo : Loyola, 1990.