

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JUVÊNIO BORGES SILVA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

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

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Juvêncio Borges Silva; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Rogerio Luiz Nery Da Silva - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-449-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Cooperativismo.
3. Cotas.
4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos o livro Direito Sociais e Políticas Públicas I. O livro é composto de vinte capítulos e é fruto dos artigos que foram apresentados no Grupo de Trabalho com o mesmo nome no XXVI Encontro Nacional do Conpedi em Brasília no dia 21 de julho de 2017.

Os trabalhos, com excelente qualidade, com a participação de autores pesquisadores de várias regiões do país, traduzem a preocupação científica teórica e empírica envolvendo questões de ordem geral sobre efetividade da igualdade e o sistema de cotas em concurso público, efeitos constitutivos da lei e suas repercussões na defesa do meio ambiente, o cooperativismo e o novo marco regulatório, análise da legislação de cotas eleitorais para a igualdade de gênero e a importância dessa política pública como instrumento democrático e o orçamento participativo como instrumento de formação da razão pública. Os artigos contemplaram ainda temáticas que refletiram sobre políticas públicas voltadas para situações de vulnerabilidade, moradia, educação, além de discussões concernentes à judicialização das políticas públicas e ativismo judicial.

Os capítulos, abordando temas diversos, convergem para uma temática que os une, a saber, as políticas públicas e o papel dos poderes legislativo, executivo e judiciário no que se refere à sua criação, implementação e controle, considerando os conflitos decorrentes da omissão do poder legislativo e limites de sua atuação, da discricionariedade e poder-dever do poder executivo, e do protagonismo do poder judiciário em face do fenômeno da judicialização e do ativismo judicial.

Não obstante os capítulos tenham autores de várias regiões do país, sendo que alguns tem como objeto de pesquisa situações concretas e regionais, verifica-se que os mesmos problemas se apresentam nas várias regiões do país, sendo que a reflexão de situações locais específicas podem contribuir para uma melhor compreensão de situações semelhantes em outras regiões, assim como reflexões mais gerais contribuem para uma melhor compreensão de situações concretas locais, o que nos leva a concluir que a máxima que afirma ser necessário pensar globalmente e agir localmente se confirma.

A riqueza de análise e peculiaridade dos vários trabalhos apresentados em muito contribuiu para uma melhor percepção da realidade fática dos direitos sociais e políticas públicas no

Brasil, proporcionando-nos reflexões que alargam nosso horizonte de conhecimento e nos proporcionam melhores condições para uma atuação no sentido de superar as dificuldades que obstaculizam a concreção dos direitos sociais no Brasil, sendo que as políticas públicas constituem o instrumento privilegiado para a sua consecução, exigindo, portanto, aprimoramentos, que somente serão realizados com a participação popular e efetiva fiscalização por parte da população e dos órgãos competentes.

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva - Universidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina

PLANEJAMENTO E DEMOCRACIA: DO DEBATE ELEITORAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

PLANNING AND DEMOCRACY: FROM THE ELECTORAL DEBATE TOWARDS THE PUBLIC POLICIES

Luiz Henrique Borges de Azevedo Silva ¹
Antonio Henrique Graciano Suxberger ²

Resumo

O planejamento é tema central no estudo das políticas públicas e sua apresentação, por refletir as opções políticas do governante, deve acontecer desde o processo eleitoral. O artigo sustenta a vinculação entre o que se apresenta no debate eleitoral e o futuro plano plurianual. Para adequada implementação, toda política pública deve ser antecedida de planejamento e balizada pela legislação orçamentária, desde a apresentação do plano de governo até a efetiva elaboração do plano plurianual, com a efetiva participação da sociedade civil nos processos decisórios da Administração. Por isso, afirma-se o planejamento como relevante garantia democrática.

Palavras-chave: Planejamento, Políticas públicas, Processo eleitoral, Processo orçamentário, Participação social

Abstract/Resumen/Résumé

Planning is a central issue on public policies and its presentation reflects the ruler's political options and, therefore, it must take place from the electoral debate. The paper assays that planning binds what is presented during the electoral debate towards the future multiannual plan statute. Every policy must be planned and enclosed by the budget statutes, assuring the civil society's participation in the State's decision making process. Thus, planning is stated as a relevant democratic guaranty.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Planning, Public policies, Electoral process, Budget process, Social participation

¹ Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Professor das Faculdades Aphoniano.

² Doutor e Mestre em Direito. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Promotor de Justiça no Distrito Federal.

INTRODUÇÃO

Na temática das políticas públicas, o planejamento assume função de destaque não apenas como modo de assegurar a efetivação das políticas, mas sobretudo para guardar a devida consonância com o que determina o Direito nesses temas. No Brasil, a exteriorização da ação governamental observa programas, planos e ações que, não raro, carecem de planejamento. Para um desenvolvimento saudável da Administração Pública, a ação governamental, seja no sentido mais simples e único, seja no sentido mais amplo e coletivo, deve estar atrelada à efetividade prática e isso só é alcançável por meio do planejamento.

O planejamento visa a transformação ou consolidação da situação econômica e social vivida em determinado momento, voltada essencialmente para o futuro. Tem-se presente a lição de Henrique Rattner, para quem o planejamento substancia essencialmente um ato político, cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses, dos objetivos e das aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população, que não necessariamente se dirigem a uma situação de equilíbrio consensual (1979, p. 156).

No presente estudo, busca-se demonstrar a importância do planejamento para implementação das políticas públicas, trazendo à discussão que o planejamento já deve acontecer desde o processo eleitoral, pois ali surge o esboço ou compromisso da ação governamental a ser concretizada pelo pretense gestor que se lança à corrida eleitoral. Daí, então, decorre a necessidade de um vínculo entre o que é apresentado durante o debate eleitoral (desde o registro de candidatura com o plano de governo) até a apresentação do plano plurianual (PPA). Desse modo, o planejamento não pode ser estanque, porque a sociedade é dinâmica, permitindo ser repensado em diversos momentos.

Para o presente artigo, entende-se planejamento como o conjunto de atividades e processos por meio dos quais atores expressam suas opiniões, debatem e constroem de forma compartilhada uma visão de futuro a ser perseguida. Trata-se fundamentalmente de um instrumento de transformação social e de produção do desenvolvimento (PIRES *et al.*, 2014, p. 115). Dada a pretensão do presente estudo de vincular o planejamento à necessária participação social, esta é entendida como o conjunto de formas mais ou menos institucionalizadas por meio das quais atores governamentais interagem com atores sociais (individuais ou coletivos) na produção de políticas públicas. Essas interações podem se dar

tanto nos processos decisórios e de formulação das políticas, quanto nas atividades de execução ou no exercício das funções de monitoramento e controle (loc. cit.).

Metodologicamente, o artigo se vale do método indutivo e de revisão bibliográfica específica. Insere-se no estudo do Direito a partir das políticas públicas, com ênfase nos arranjos institucionais que respondem pela exteriorização da ação governamental e no papel exercido pelo Direito nas diversas dimensões assumidas no ciclo das políticas públicas (COUTINHO, 2013, *passim*).

A atividade de planejamento está inserida na Constituição (art. 174) e presta-se como instrumento para controle da atuação do Estado, pois deve definir a direção e o ritmo que essa irá tomar. O principal modo de controle da atividade planejadora é a vinculação do plano ao orçamento, vez que a realização do plano depende de sua previsão orçamentária.

Para tanto, o constituinte inseriu nos arts. 165, inciso I, e 165, § 1º, o plano plurianual, que tem por fundamento estabelecer diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, para todas as futuras despesas de capital, bem como dos programas de duração continuada. Diante disso o plano plurianual é visto como um processo de formulação de políticas públicas, vez que para o necessário equilíbrio orçamentário de um país é necessário que o vínculo entre as propostas eleitorais e o plano esteja precedido de um efetivo planejamento e, inserido em um documento que traga segurança à sociedade, o plano plurianual.

Logo, as propostas apresentadas durante o período eleitoral são mais do que programas, é um ato de direção política, que por sua vez reúnem valores políticos e ideológicos em suas políticas públicas, constituindo um meio para perceber quais serão as prioridades da gestão, daí a necessidade das propostas estarem de acordo com a legislação orçamentária.

É perceptível que a obrigação imposta pela legislação eleitoral de exigir as propostas defendidas pelo candidato por ocasião do registro da candidatura, é cumprida muitas vezes com certo desprezo, portanto, é necessário mecanismos que propiciem uma verdadeira vinculação das propostas desde o debate eleitoral junto à Justiça Eleitoral.

Primeiramente, contudo, deve-se ter a ideia de que qualquer proposta eleitoral ou plano de governo precede de uma consonância à legislação orçamentária, voltado para a solução de necessidades e problemas de interesse geral. Por isso, é imprescindível que o planejamento esteja em total acordo à lei orçamentária para a construção de um bom modelo, desde às eleições quando são apresentadas as propostas à população até a aprovação das mesmas, com objetivo de programar os gastos públicos.

Do mesmo modo é salutar a aproximação da sociedade civil com as decisões tomadas pela Administração Pública, vez que a construção do orçamento público no Brasil tem sua história marcada pelo distanciamento entre os Poderes e a participação social organizada, o que nos remete à necessária reaproximação.

1 O PLANO PLURIANUAL REFLETE OS VALORES POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS APRESENTADOS DURANTE O PERÍODO ELEITORAL.

O planejamento das políticas públicas implica articulação entre os valores políticos deduzidos na escolha governamental e o modo de implementação dessas escolhas. Essa interação entre as opções oriundas do *macro policy*, isto é, as escolhas política que autorizam a chegada dessa ou daquela autoridade aos postos de comando da ação governamental, e as rotinas e atos concretos que materializam a exteriorização da ação governamental evidencia uma série de desafios. O planejamento, nesse processo de interação, ocupa papel central, pois, a um só tempo, vincula o âmbito de promessas ou pretensões políticas e igualmente baliza o processo de construção das opções políticas de eleição das políticas públicas.

De início, tem-se que é necessária a consciência de planejamento, levando-se em conta principalmente à diversidade de ideais políticos. O planejamento, embora se materialize por meio de procedimento de caráter eminentemente técnico, materializa um processo político, que por sua vez, se exterioriza tanto pelo plano plurianual (mais amplo) quanto pelos sucessivos diplomas normativos que versam sobre o planejamento, a reserva e a execução orçamentária.

A plataforma de planejamento de um governo, apresentado no período eleitoral, em geral deve constituir um guia suficiente para perceber quais serão as prioridades da gestão.

As propostas de governo habitualmente reúnem valores políticos e ideológicos em suas propostas de políticas públicas, muitas vezes para promover certos interesses como também para desprestigiar outros. A proposta eleitoral, nesse sentido, muitas vezes encontra-se em tensão com o processo de institucionalização das políticas públicas. Essa institucionalização, vale lembrar, é justamente responsável pelo caráter de permanência da exteriorização da ação governamental. A estruturação e a organização, de modo despersonalizado, pelo Poder Público, dos órgãos e serviços públicos e também das ações de iniciativa privada quando conectadas com programas de ação governamental asseguram justamente a expressão formalizada da política pública e dão a ela uma dimensão sistemática (BUCCI, 2013, p. 34).

As propostas apresentadas durante o período eleitoral, através do debate e inseridas no plano de governo, são a expressão da política geral do candidato. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois demonstra a posição ideológica por meio de um conjunto de medidas coordenadas e perspectivas. Tal plano, portanto, não pode se limitar à mera enumeração de reivindicações, vez que deve se traduzir, após a posse, em ações concretas de vontade estatal. Exatamente por manifestar essa vontade estatal, desvincula da simples proposta do debate político-eleitoral, para se formalizar como opção política de governo e diretriz de ação governamental do governante.

A passagem da manifestação política do candidato à ação de governo é marcada justamente por essa concretização da vontade estatal. Se assim ocorre, tal consideração necessariamente implica que a proposta se insira de acordo com as balizas mínimas de continuidade e permanência da ação estatal. E essa pauta, que ao mesmo tempo limita e orienta o desenho da exteriorização da ação governamental, orienta-se justamente pela Constituição.

Dessa forma, como explica Gilberto Bercovici (2007), não existe planejamento “neutro”, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades. A escolha, longe de ser aleatória, é guiada por valores políticos e ideológicos, os quais devem estar consagrados, no caso brasileiro, necessariamente, no texto constitucional. O planejamento, ainda, deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos pré-determinados. O fundamento da ideia de planejamento é mesmo perseguir fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro.

2 O PLANEJAMENTO É UM PROCESSO POLÍTICO

A afirmação do planejamento como ato político permite visualizá-lo como reflexo das relações sociais (e políticas) de produção. Por isso, é tão relevante indagar “quem planeja”, “quais os objetivos e meios” e “em função de quais grupos de interesse” (RATTNER, 1979, p. 160). Como processo político, a parcela do poder detida pelos respectivos grupos sociais será determinante para a eleição de quais problemas serão abordados e a decisão sobre as possíveis soluções a serem construídas. Por isso, essa atenção deve alcançar não só o momento propriamente da gestão, mas retroceder, claro, ao próprio debate político-eleitoral.

O ato de planejar, no âmbito das políticas públicas, se insere diretamente ao processo legislativo e, portanto, parte integrante do processo orçamentário, portanto, ao estudar planejamento no campo das políticas, deve-se fazer um paralelo com a legislação orçamentária. A construção de um planejamento verdadeiramente voltado ao interesse geral deve antes de qualquer coisa, estar de acordo com a legislação orçamentária, para posterior aplicabilidade, vez que sua execução é programática, não tendo aplicação imediata.

Ao estudar o processo orçamentário sob o aspecto político, este se revela como um instrumento, em proveito de grupos sociais ou regiões, voltado para a solução de necessidades e problemas, cujo objetivo é servir de impulsionador do bom funcionamento dos serviços públicos. E é sob esse aspecto que se pretende analisar o orçamento quando se fala em “planejamento” versus “orçamento” versus “programa”.

Sabe-se que a elaboração da peça orçamentária é também um claro exemplo de discricionariedade do legislador. A partir de decisões políticas, destinam-se as receitas públicas e a maneira de melhor gastar os recursos arrecadados pelo Estado. É essa discricionariedade, por exemplo, que permite ao Estado gastar mais ou de forma mais eficiente.

Opta-se por investir mais em uma área para, assim, permitir o efeito multiplicador de recursos, em detrimento de outro tipo de investimento em outra área específica. Por outro lado, o mesmo poder público pode optar por gastar mais sem, no entanto, buscar a eficiência de que se falou. São, de fato, escolhas políticas.

Essa é uma diferença fundamental que deve ser levada em consideração quando se estrutura uma peça orçamentária. Saber quais são essas escolhas políticas é fundamental para que, posteriormente, elas possam ser encaixadas nos limites de receita que um Estado possui. O processo decisório dos problemas públicos, pois, sofre determinação pelo debate político e deve observar baliza oriunda do planejamento orçamentário e financeiro do Estado. A partir de escolhas políticas claras e bem fundamentadas em que haja a interação entre o poder público e os grupos sociais, pode-se buscar a construção de um orçamento verdadeiramente voltado a beneficiar a sociedade.

Nessa lógica, o ato de planejar é a consequência de uma escolha política de prioridades e, como tal, reflete as necessidades consideradas mais importantes e que devem ser observadas pelo Estado brasileiro.

3 O PPA COMO UM PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Todo país em crescimento, como se espera seja o Brasil, é marcado pela volatilidade de receitas de um ano para outro e essa dinâmica deve se adequar à lei orçamentária. Quando há queda de receita, nem sempre há consenso sobre qual política pública deverá sofrer cortes e, muitas vezes há demora excessiva quando sobra dinheiro para novos investimentos. Daí é que se deve haver um processo de planejamento, que está totalmente ligado ao plano plurianual.

O plano plurianual se apresenta como uma peça de unicidade, até por uma questão organizacional. A organização de receitas e despesas em um único documento permite maior compreensão do sistema orçamentário, conhecendo a origem e a natureza das receitas públicas e a destinação a cada órgão e Poder da Administração. Além disso, a organização do PPA permite à Administração e à sociedade comparar valores globais de receita e despesa, possibilitando o conhecimento do valor do endividamento público e outras espécies de dispêndio que possam comprometer os investimentos, garantindo maior segurança de planejamento e vislumbrando possibilidades de déficit ou superávit.

Portanto, o bom equilíbrio orçamentário pressupõe planejamento, por conseguinte coloca-se como condição fundamental para que um país adquira credibilidade de organismos e Estados internacionais, principalmente no que se refere à segurança de mercado.

Cumpra observar que as políticas públicas desempenham papel fundamental no enfrentamento da desigualdade social no Brasil, isto porque, o próprio fundamento da política pública é a necessidade de concretização de direitos por meio prestações positivas do Estado, que só ocorre com efetivo planejamento e equilíbrio orçamentário. Desse modo, o equilíbrio orçamentário ganha forma e expressão no plano plurianual, cuja essência é programática, devendo conter princípios e metas de uma gestão ou governo. Contudo, sem planejamento o PPA se transforma em uma mera peça sem capacidade de influenciar os demais instrumentos legais que compõem o sistema orçamentário.

O PPA possui como característica essencial ser o mais abrangente dos instrumentos que compõem o sistema legal orçamentário, vez que estabelece diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, para todas as futuras despesas de capital, bem como dos programas de duração continuada. A partir do PPA, deve ser estabelecido um plano de investimentos para programar, em longo prazo, diretrizes de planos e programas da Administração, nacionais, regionais e setoriais, previstos na Constituição. Portanto, nota-se o papel relevante que assume o PPA no processo de formulação de políticas públicas. Ele baliza e, ao mesmo tempo, limita o planejamento e a apresentação de políticas públicas que guardem consentaneidade com os problemas eleitos e aptidão de efetividade em face dos resultados que dele se espera.

4. O PLANO DE GOVERNO E A LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Ao conhecer mais a fundo a peça orçamentária, é possível compreender as decisões políticas tomadas pelos dirigentes de cada órgão para a elaboração de uma ação específica e, mais do que isso, é possível analisar a relação e a pertinência dos gastos a partir de cada ponto isolado do orçamento. A elaboração do orçamento pressupõe a conciliação de diversas atividades e prioridades que, para serem harmônicas, dependerão sempre de uma visão geral do que a sociedade realmente necessita.

Por isso, o planejamento orçamentário mostra-se essencial para a construção de um bom modelo, desde às eleições quando são apresentadas as propostas à população até a sua aprovação e implementação. Programar os gastos públicos sintetiza atitude essencial para o bom desenvolvimento.

A busca de uma previsibilidade dos gastos públicos, ao contrário de todo o planejamento empresarial ou doméstico, como bem observa Irene Rubin (1997), encontra um agravante quando se estuda o orçamento público, pois há uma interferência constante de diversos atores políticos que alteram rumos orçamentários de todas as formas. A programação orçamentária ganha mais força como instrumento delineador do orçamento público, capaz de permitir que o orçamento não seja uma peça meramente técnica ou contábil, mas sim um instrumento efetivo de escolhas de políticas públicas que servirão, inclusive, para estruturar o modelo de Estado que se pretende ter.

As metas e planos de governo não devem destoar daquelas previstas no PPA, e precisam ser orientadas pela própria lei orçamentária. Daí emerge uma nova perspectiva: a vinculação das propostas eleitorais ao plano plurianual como modelo de planejamento das políticas públicas, visto o papel substancial das políticas públicas na dinâmica eleitoral.

5 VINCULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL ÀS PROPOSTAS REGISTRADAS PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL

Quando se pensa na arena eleitoral, os candidatos baseiam-se em uma única necessidade: encontrar os meios necessários a fim de garantir sua reeleição. Diante disso, se faz necessário uma estratégia que garanta à sociedade, maior confiança no retorno dos benefícios apresentados no período eleitoral.

André Borges (2010, p. 122) afirma que a democracia brasileira é precisamente um exemplo de sistema político onde o poder de formular e implementar políticas públicas é significativamente descentralizado entre as esferas de governo, as autoridades subnacionais terão, com frequência, tanto incentivos quanto instrumentos para influenciar os resultados das eleições regionais e nacionais e até mesmo construir organizações políticas relativamente independentes dos partidos nacionais.

No mesmo sentido Jean-Luc Migué (1997) nos ensina que em sistemas políticos federativos onde a autoridade sobre a formulação e implementação de políticas públicas é descentralizada, o governo central e os governos subnacionais competem por um mesmo “pool” de eleitores ao ofertar serviços similares em um dado território. Isto é, ao buscar o

apoio do eleitorado por meio de políticas de gasto social, os governos estaduais ou locais competem com políticas similares ofertadas pelo governo federal.

As pesquisas sobre a conexão entre voto e políticas públicas vem se concentrando na esfera nacional e no poder Legislativo. Estes estudos procuram estabelecer uma relação entre as emendas ao orçamento da União e o desempenho eleitoral e comportamento legislativo dos parlamentares (AMES, 2001; PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Barbara Geddes (1994), analisando os países latino-americanos, identifica um “dilema político” enfrentado por todos os presidentes da região frente a duas possíveis estratégias de utilização da burocracia: ou o preenchimento de cargos visando maximizar o apoio político e garantir maiorias estáveis, ou a busca da eficiência burocrática, garantindo-se um melhor desempenho na implementação do programa de governo no longo prazo pela escolha do alto escalão segundo competências técnicas. No caso brasileiro, o dilema identificado por Geddes (1994) seria reforçado em função da singularidade do nosso sistema político, que combina proporcionalidade, multipartidarismo, Executivos fortes e formação de coalizões amplas e heterogêneas.

A obrigação imposta pela legislação eleitoral, de exigir as propostas defendidas pelo candidato por ocasião do registro da candidatura, é cumprida muitas vezes com desdém, como se fosse uma mera formalidade equivalente a juntar fotografia. Assim é necessário mecanismos que propiciem uma verdadeira vinculação das propostas desde o debate eleitoral junto à Justiça Eleitoral.

Exigir dos candidatos que apresentem um plano de governo detalhado, em consonância com o plano plurianual, por ocasião do registro da candidatura, significa aproximar o discurso e a prática, de modo que o candidato não somente pense ou reflita uma linha de governo, mas também permitir ao eleitor cobrar os compromissos assumidos.

Partindo da premissa que o voto se relaciona diretamente às políticas públicas, fazendo com que os candidatos utilizem indevidamente dessa relação para obter êxito nas eleições, é salutar a aproximação entre o processo de elaboração do PPA e o processo eleitoral, assim exigir como condição para o registro de candidatura aos cargos do Executivo,

seja apresentado plano de governo que siga a estrutura e o conteúdo definidos para o plano plurianual é responder de forma efetiva às aspirações e demandas da sociedade.

Não é viável pensar que, somente após a posse, iniciem os governantes a compreensão da realidade e a elaboração de planos. A apresentação junto à Justiça Eleitoral no momento do registro da candidatura, de plano de metas, aumenta a qualidade do processo eleitoral, exigindo coerência entre o plano enquanto candidato e aquele futuramente apresentado como governante.

6 VARIANTES NA EXECUÇÃO DO PLANO E MODIFICAÇÕES NO PLANO PLURIANUAL

No mesmo sentido já explicitado acima, qual seja, de que o orçamento sofre alterações em virtude do crescimento ou da estagnação da economia, parece razoável que sua estrutura seja periodicamente revista e revalidada para buscar o maior ajuste possível das finanças públicas e diminuir a incidência de alteração orçamentária ao longo do ano fiscal.

Apesar da noção perene de planejamento, a ideia de adequação do orçamento não pode colidir com essa atividade. Estipular prazo de validade às leis orçamentárias não pode parecer incongruente com a noção de efetivação do planejamento. A ideia de que o orçamento muda a cada ano diante das circunstâncias contrárias econômicas e das opções políticas dos agentes deve fazer parte do planejamento de uma nação, assim como muitas vezes se impõe a necessidade de revisão da matéria legislativa pertinente.

Jessé Burkhead (1971) dispensa especial atenção a esse tema ao afirmar que:

A dimensão tempo também afeta a inter-relação entre programação e elaboração orçamentária. Se este fosse um mundo estático, com economias fechadas, sem receber influências externas, com mudança tecnológica e populacional processando-se em ritmo constante, então a inter-relação entre a elaboração orçamentária e a programação seria relativamente simples. Os programas e os planos precederiam os orçamentos e a elaboração orçamentária consistiria na implementação financeira e administrativa dos programas. Mas o se é utópico. A população, a tecnologia e a renda nacional variam desigualmente. Mudanças repentinas em sua grandeza interrompem o curso normal do planejamento dos programas governamentais.

Em países com taxas de crescimento significativas, dentre os quais se encontra o Brasil, não é surpresa que as receitas anuais superem as estimativas previstas no orçamento. Dessa forma, a lei orçamentária há que ser adequada em virtude de alteração no montante de receitas a serem utilizadas naquele ano fiscal.

Da mesma forma, em um período de recessão, podem existir cortes em gastos públicos já votados e aprovados pelo Congresso e que façam parte da peça orçamentária. Uma mudança nas despesas públicas, nesses casos, faz-se necessária a fim de se adequar o orçamento à nova realidade econômica e financeira.

7 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE APLICAÇÃO DA VONTADE POPULAR E POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DAS PROPOSTAS DE GOVERNO

Ao trazer à baila discussão sobre planejamento, sistema eleitoral e orçamentário e políticas públicas, é necessário inserir no debate a importância da participação popular para o efetivo controle das ações do Estado. Do mesmo modo, é imperioso considerar neste cenário o papel desenvolvido pelos diversos movimentos sociais brasileiros para a publicização e participação direta nas finanças públicas em qualquer esfera da federação.

A partir da década de 1980, o Brasil viveu fortes agitações de diversos movimentos sociais em torno da democratização do Estado, fazendo com que diversos direitos antes deixados de lado pelo Estado brasileiro, tivessem seu lugar ao sol na nova Constituição 88.

Desse modo, um dos caminhos viáveis de participação popular, pode ser vislumbrado pelo orçamento participativo, que permite aos cidadãos discutir com a Administração Pública as prioridades e distribuição dos recursos públicos. Pode-se defini-lo como uma metodologia de construção do orçamento público que prevê o compartilhamento de informações e decisões por parte do governante com a comunidade. Tal compartilhamento é feito por uma metodologia específica que prevê a participação popular em diversas fases. Maurício Ferrari apresenta preciso resgate histórico do orçamento participativo, especialmente quando destaca que as experiências originárias de orçamento participativo datam do final da década de 1970. Afirma, com precisão, que as primeiras experiências de orçamento participativo se inserem no contexto das lutas para a redemocratização do país (2004, p. 49).

A partir do início da década de 1990 em âmbito municipal, surgiram diversas propostas de construção do orçamento público de forma compartilhada com a população por meio de uma metodologia que alia democracia representativa e democracia direta, fazendo

eclodir o então orçamento participativo como enfrentamento à ausência de democracia em administrações municipais.

O sistema de orçamento participativo, segundo Pedro Pontual (2000, p. 67-68), não se refere apenas a técnicos e governantes que, a portas fechadas, tomam decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos, mas sim à população, por meio de um sistema de debates e consultas, para definir valores de receita e despesa e decidir onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelos governos. Os cidadãos participam do processo através de organizações sociais ou individualmente.

A implementação do orçamento participativo pode ser visto como uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos (PONTUAL, 2000, p 67-68). É possível observar que esses municípios estão conseguindo a cada dia que passa aumentar a qualidade das discussões públicas sobre o orçamento municipal, tendo em vista a ampliação tanto da discussão quanto da deliberação por parte da população.

Chama a atenção nas experiências de participação popular orçamentária o fato de que a decisão não demanda que o participante seja membro de alguma associação urbana ou rural, ou muito menos seja filiado a algum partido político: o que importa é ser morador da cidade, ou seja, não é necessário nenhuma “característica especial” ou “representação prévia” para que as pessoas possam participar dessa forma de gestão dos recursos públicos. Vê-se nisso a desejada abertura democrática para o surgimento de novos atores no salutar jogo político.

Aponta Lüchmann (2006, p. 126) que por tratar de questões que afetam de forma mais direta a população o orçamento participativo apresenta um importante potencial de motivação à participação. Ainda nos dizeres de Lüchmann, a participação e a adesão ao processo do orçamento participativo revelam uma coincidência de interesses sociais e políticos através dos objetivos e resultados do orçamento participativo, que vem se mostrando como alternativa confiável de resolução das demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o estado mantém e aumenta sua legitimidade e capacidade de

implementação de políticas, bem como a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas.

Vale observar que se trata uma metodologia flexível utilizada para adequar a proposta de democratização do orçamento público à realidade local, não se tratando em hipótese alguma de um “roteiro” pronto a ser aplicado de homogeneamente em diversas localidades com diversas realidades diferentes umas das outras. A temática privilegia neste caso o espaço público, as negociações públicas, as demandas populares encaminhadas de forma legítima nos espaços “criados” com o orçamento participativo, buscando decidir a aplicação dos recursos públicos presentes no orçamento público. Há, pois, forte conteúdo de construção democrática na elaboração orçamentária que conta com a participação coletiva tanto no processo decisório quanto no estabelecimento de limites à ação governamental.

Santos (2003, p. 512) salienta que o orçamento participativo é um processo de tomada de decisões baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária, que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões.

As práticas do chamado orçamento participativo, podem ser entendidas de modo a inaugurar uma nova “agenda” para os municípios que o praticam composta não só pela amplitude de publicidade dos dados orçamentários, mas principalmente pelo compartilhamento de decisões centrais para qualquer administração municipal.

8 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ATRAVÉS DE CONSELHOS E REDES INTERSETORIAIS PARA EVENTUAIS MUDANÇAS NOS PLANEJAMENTOS

A Constituição Federal de 1988 inaugura um reordenamento das relações socioinstitucionais na gestão das políticas públicas. Com o advento da Carta Cidadão a gestão das ações sociais públicas passa a ancorar-se na parceria entre Estado e sociedade porque “a gestão social tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo a bens, serviços e riquezas da sociedade. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e consequente” (CARVALHO, 1995, p.15).

Dessa perspectiva, há de se considerar esse movimento como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações entre Estado e sociedade. Traduzindo-se num processo de democratização e participação, visto a descentralização como um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos.

Neste mesmo sentido, Junqueira (1999, p. 27) argumenta que a gestão intersetorial surge como uma nova e importante possibilidade para resolver problemas sociais que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Busca-se, assim, otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social.

O Estado-rede, portanto, propõe recuperar a legitimidade e aumentar os níveis de eficácia das ações estatais por meio da descentralização política-administrativa. Ao transferir poderes a instâncias transnacionais e subnacionais, o Estado recuperaria a capacidade de coordenação de distintos níveis institucionais, os quais se organizariam sob a forma de rede. Nesse contexto, a construção de redes enquanto uma nova forma organizacional incorporada pelo Estado na atualidade mostra-se como uma possibilidade para recuperar a legitimidade e ainda elevar o nível de eficácia, eficiência e efetividade de suas ações (MINHOTO; MARTINS, 2001).

Para Nascimento (2010, p. 96), a incorporação da intersetorialidade passou a ser requisitada na implementação de políticas setoriais à medida que não se atingiam os níveis de eficácia, eficiência e efetividade esperados, especialmente, no que se refere ao atendimento das demandas da população. Sendo assim, a intersetorialidade passou a ser valorizada no domínio das políticas setoriais, visando a sua efetividade por meio da articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e a compartilhar objetivos comuns.

Nessa lógica, destaca-se que as novas relações entre Estado e sociedade civil seriam passíveis de ser pensados a partir da capacidade da ordem instituída integrar no processo decisório os múltiplos atores sociais presentes nesse novo cenário social,

preservando-se condições para a institucionalização das aspirações normativas desses atores que, dessa forma, se transformariam em projetos.

Os movimentos de interação Estado-sociedade podem ser observados sob vários ângulos, no que diz respeito às políticas públicas mais voltadas aos trabalhadores assalariados do setor formal da economia – a previdência social. Amélia Cohn (2011, p. 15) diz que a participação dos sindicatos e das centrais sindicais neste ponto é notável, seja no acompanhamento do debate, na realização de estudos paralelos que servem como contraponto aqueles que fundamentam as propostas governamentais para as reformas da previdência social, seja no acompanhamento da tramitação dos projetos de reforma no Legislativo.

Já em relação aos temas de seguridade social, assistência social e saúde, essa interação é pouco vista ou até mesmo inexistente, mas certamente não é um lugar de disputa de presença política. Nas demais políticas públicas, a dinâmica é semelhante: habitação, terra, educação, entre outros são objetos de políticas que priorizam em maior ou menor grau a participação popular, mas esta se reduz a reivindicações imediatas em busca da satisfação de suas necessidades urgentes (COHN, 2011, p. 15).

Assim, enquanto no caso do orçamento participativo a participação social ocorre com mais ênfase na definição da distribuição alocativa dos recursos, no caso dos conselhos gestores o Estado tem de ser capaz de responder às demandas apresentadas pelos conselheiros. Se as demandas dos representantes dos segmentos organizados da sociedade não forem repetidamente atendidas, estes perdem legitimidade junto às suas bases, a não ser que já estejam cooptados pelo poder do Estado.

Fica claro que o desenvolvimento de uma ação intersetorial entre as políticas setoriais promove a ampliação do desempenho das mesmas, além de proporcionar um olhar mais amplo e integral às demandas da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, por óbvio, não esgota a discussão acerca da importância do planejamento para implementação das políticas públicas, ao contrário, apenas a apresenta de forma sintética. As políticas públicas são, efetivamente, um campo aberto para desbravar,

especialmente a partir do viés jurídico, dando continuidade ao desafio de construir um referencial metodológico cuja lacuna se faz sentir.

A vinculação da proposta do candidato no debate eleitoral ao plano plurianual deixa entrever a dimensão do Direito como ferramenta à implementação dos fins da política pública e sua dimensão como instrumento de realização de um ideal democrático. Além disso, ao se apresentar o orçamento participativo como instrumento que assegura a participação social no processo decisório das políticas públicas, o Direito manifesta sua função de vocalizador de demandas e, o mais relevante, sua dimensão participativa.

O plano plurianual é visto como um processo de formulação de políticas públicas, vez que para o necessário equilíbrio orçamentário de um país é necessário que o vínculo entre as propostas eleitorais e o plano esteja precedido de um efetivo planejamento e, inserido em um documento que traga segurança à sociedade, o plano plurianual.

Para tanto, entender que as propostas apresentadas durante o período eleitoral são mais do que programas, e sim um ato de direção política, por reunir valores políticos e ideológicos em suas políticas públicas, é salutar para perceber a necessidade das propostas estarem de acordo com a legislação orçamentária.

Antes, entretanto, deve-se ter a ideia de que qualquer proposta eleitoral ou plano de governo precede de uma consonância à legislação orçamentária, voltado para a solução de necessidades e problemas de interesse geral. Desse modo, é imprescindível que o planejamento esteja em total acordo à lei orçamentária para a construção de um bom modelo, com objetivo de programar os gastos públicos.

É possível concluir, então, que o ato de planejar é consequência de uma escolha política de prioridades e, como tal, reflete as necessidades consideradas mais importantes e que devem ser observadas pelo Estado brasileiro. O plano plurianual possui como característica essencial ser o mais abrangente dos instrumentos que compõem o sistema legal orçamentário, por estabelecer diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, para todas as futuras despesas de capital, bem como dos programas de duração continuada, se traduzindo como um processo de formulação de políticas públicas.

Por conseguinte, o planejamento orçamentário é essencial para a construção de um bom modelo, desde às eleições quando são apresentadas as propostas à população até a aprovação das mesmas. Com isso, a programação orçamentária ganha mais força como instrumento delineador do orçamento público, capaz de permitir que o orçamento não seja uma peça meramente técnica ou contábil, mas sim um instrumento efetivo de escolhas de políticas públicas que servirão, inclusive, para estruturar o modelo de Estado que se pretende ter.

Concluir-se, então, que a vinculação das propostas eleitorais ao plano plurianual deriva de uma exigência democrática e também da necessária observância de um modelo de planejamento das políticas públicas, visto o papel substancial das políticas públicas na dinâmica eleitoral e no próprio jogo democrático.

Como já exposto, o voto se relaciona diretamente às políticas públicas, fazendo com que os candidatos utilizem indevidamente dessa relação para obter êxito nas eleições, portanto, é necessária a aproximação entre o processo de elaboração do plano plurianual e o processo eleitoral, o que leva a uma resposta efetiva às aspirações e demandas da sociedade. Além do mais, não é viável pensar que, somente após a posse, iniciem os governantes a compreensão da realidade e a elaboração de planos. Propõe-se, portanto, a apresentação junto à Justiça Eleitoral no momento do registro da candidatura, de plano de metas, o que aumentará a qualidade do processo eleitoral, exigindo coerência entre o plano enquanto candidato e aquele futuramente apresentado como governante.

Emerge ainda um grande dilema, o orçamento pode sofrer alterações em virtude do crescimento ou da estagnação da economia. Portanto, é razoável sustentar que sua estrutura seja periodicamente revista e revalidada para buscar o maior ajuste possível das finanças públicas e diminuir a incidência de alteração orçamentária ao longo do ano fiscal, pois o orçamento muda a cada ano diante das circunstâncias contrárias econômicas e das opções políticas dos agentes, permitindo que a matéria legislativa pertinente seja revista.

A discussão sobre planejamento, sistema eleitoral e orçamentário e políticas públicas exige que seja inserido no debate a importância da participação popular para o efetivo controle das ações do Estado. Dessa maneira, o fortalecimento da atuação da sociedade civil organizada através do orçamento participativo, permite aos cidadãos discutir

com a Administração Pública as prioridades e distribuição dos recursos públicos, traduzindo em uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos.

No mesmo sentido, cabe ressaltar ainda as relações socioinstitucionais na gestão das políticas públicas, que foi inaugurada com o advento da Constituição de 1988. A gestão das ações sociais públicas passou a se ancorar na parceria entre Estado e sociedade, pois a gestão social tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo a bens, serviços e riquezas da sociedade.

Há de se considerar, então, esse movimento como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações entre Estado e sociedade. Surgindo como uma nova e importante possibilidade para resolver problemas sociais que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. O Estado-rede, portanto, propõe recuperar a legitimidade e aumentar os níveis de eficácia das ações estatais por meio da descentralização política-administrativa.

A participação social no orçamento participativo promove mais ênfase na definição da distribuição alocativa dos recursos, ao passo que no caso dos conselhos gestores o Estado acaba priorizando as demandas apresentadas pelos respectivos conselheiros. Fica claro, então, que o desenvolvimento de uma ação intersetorial entre essas políticas promove uma otimização do desempenho delas, além de proporcionar um olhar mais amplo e integral às demandas da população.

É chegada à hora de sedimentar que toda e qualquer política pública deve ser precedida de planejamento, obrigatoriamente ligado à legislação orçamentária. A preocupação, pois, surge do debate eleitoral e prolonga-se até a efetiva elaboração do plano plurianual. A participação da sociedade civil nesses processos decisórios da Administração concretiza justamente feição importante do processo democrático brasileiro.

REFERÊNCIAS

- AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan: The University of Michigan Press: Ann Harbor, 2001.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. 2. reimp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 143-161.
- BERCOVICI, Gilberto. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Revista Consultor Jurídico*. Jan. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento?imprimir=1>. Acesso em: 19 abr. 2017.
- BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias* [online]. 2010, vol. 12, n.24, pp. 120-157. ISSN 1517-4522.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CARVALHO, M. do C. B. de. *Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente*. São Paulo: IEE/PUCSP/CBIA, 1995.
- COHN, Amélia. *Participação social e conselhos de políticas públicas*. Brasília: CEPAL; Escritório no Brasil/IPEA, 2011.
- COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.
- FERRARI, Marcílio M. *O orçamento participativo como contraponto aos modelos tradicionais de orçamento público*. 2004. 161 p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2004.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- JUNQUEIRA L. A. P. *Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade*. Revista FEA-PUC-SP, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.
- LÜCHMANN, L. H. H. Participação, oportunidades e interesses. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Cidadania, Regulação e Participação, Porto Alegre, 6 (1), p. 119-130, 2006.
- MIGUÉ, Jean-Luc. Public Choice in a Federal System. *Public Choice*, n. 90, 1997, p. 230-254.
- MINHOTO, Laurindo Dias; MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. *Cadernos Fundap*, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível em: www.abdl.org.br/287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf. Acesso em: 22 abr. 2017.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, 2001, p. 323-362.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO Jr., José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho (org.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina / organização José Celso Cardoso Jr, Ronaldo Coutinho*. Brasília: ENAP, 2014, p. 115-135.

PONTUAL, Pedro de C. *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado*. 2000. 270 p. Tese de Doutorado PUC-SP, 1999.

RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

RUBIN, Irene. *The politics of public budgeting*. 3. Ed. Chatham: Chatham House, 1997, p. 10.

SANTOS, Boaventura de.(org) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 678p. p. 455-545.