

A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública

The importance of the Participatory Multi-Year Plan in Public Management

Wilson Rodrigues Ferreira Filho¹

RESUMO

A cada dia a sociedade brasileira vem ultrapassando antigos obstáculos no que tange à participação popular na administração da coisa pública, ganhando mais espaço nas decisões importantes dos governos, seja federal, estadual ou municipal. Como exemplo, temos as iniciativas dos três entes federados em implantarem em suas administrações o chamado Plano Plurianual Participativo (PPA-P), ideia já adotada em vários governos pelo País, que vem dando resultados positivos em busca de uma nova cara para a gestão pública.

Neste trabalho busca-se demonstrar a importância do PPA Participativo Brasileiro, mostrando como a União, os Estados e os municípios brasileiros estão trabalhando esse processo com a sociedade, partindo da premissa de que a população e os demais segmentos sociais devem colaborar para a construção de uma gestão pública eficiente, que esteja mais próxima dos anseios da coletividade.

Palavras-Chave: Orçamento Participativo. Planejamento Governamental. Plano Plurianual.

ABSTRACT

Every day, the Brazilian society is overcoming old obstacles with regard to public participation in the administration of public things, gaining more space in all the important decisions of governments: whether federal, state or municipal. In example, we have the initiatives of the three federated agencies, deploying in their administrations the called Participatory Multi-Year Plan (PPA-P), an idea already adopted in most of the governments through Country, which has given positive results in demand of a new face to public manage-

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Maranhão. Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão – TJMA. E-mail: wil.ferreira.06@gmail.com

ment. This work seeks to demonstrate the importance of Brazilian Participatory PPA, showing how the Union, states and municipalities are developing this process with society, based on the premise that people and other social segments should work together to build an efficient public management, which is closer to the collectivity needs.

Keywords: Participatory Budgeting. Government Planning. Multi-Year Plan.

1 INTRODUÇÃO

A participação popular nas decisões políticas do País, há décadas negada ao povo brasileiro, sem direito legítimo a uma parcela de contribuição no que tange à construção das políticas públicas necessárias ao seu desenvolvimento, vem, gradativamente, galgando novos espaços, principalmente nos últimos anos, mais precisamente no planejamento governamental. O cidadão em geral necessitava ser ouvido, sobre quando, onde e como utilizar os recursos públicos, auxiliando os governos, independente da esfera, a fim de ter o seu direito respeitado, de participar ativamente do processo orçamentário brasileiro. Afinal de contas, todos somos cidadãos, e como contribuintes, temos o dever e o direito de fiscalizar os recursos públicos, onde as políticas públicas possam ser implementadas de forma eficiente, e para isso, a população deve opinar, para a construção de uma sociedade mais feliz.

Há algumas décadas, falou-se muito sobre Orçamento Participativo, um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos decidir ou influenciar sobre os orçamentos públicos, com a participação da comunidade, retirando-se parte do poder de uma elite burocrática e repassando-o diretamente para a sociedade.

Hoje em dia, modernamente, fala-se muito em Plano Plurianual Participativo (PPP) ou PPA Participativo, o qual visa à melhoria da gestão participativa. Prova disso, é o que se vê em algumas administrações públicas pelo País.

Conhecendo bem sua eficácia, levanta-se a seguinte problematização: a União, os Estados e municípios brasileiros estão empenhados em implementar em suas gestões o chamado Plano Plurianual Participativo?

Neste artigo será feita uma análise sobre a origem do PPA - Plano Plu-

rianual, previsto na Carta Magna, além de aspectos importantes da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, onde ambos os instrumentos legais serviram como base para o PPA Participativo. Na sequência, discute-se sobre a relação entre Orçamento Participativo e PPA Participativo (PPA-P) e sobre as experiências do PPA Participativo, no Governo Federal, e em alguns Estados da Região Nordeste, Sudeste e Sul do País, demonstrando de que forma estas administrações estão lidando com essa temática.

O objetivo deste artigo é chamar a atenção da sociedade para a importância da fiscalização popular sobre os gastos públicos e como a União, os Estados e os municípios brasileiros estão tratando o Plano Plurianual Participativo em suas gestões.

2 PLANO PLURIANUAL – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Previsto no artigo 165 da Constituição Federal, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, o Plano Plurianual, ou PPA, estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. O PPA não avalia simplesmente o orçamento, importante frisar. Ele busca elencar as prioridades de cada região, que podem ser viabilizadas por meio de outros recursos, como repasses de outras esferas de governo ou até captações internacionais.

O Plano Plurianual ou PPA, é um plano aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato do Presidente da República, do Governador ou do Prefeito, até o final do primeiro ano do mandato seguinte respectivo. Tal plano prevê a atuação do governo durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo (BRASIL, 1988).

De acordo com o art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Segundo Xavier (2001, p.22): “[...] o Plano Plurianual passa a ser o instrumento que irá verificar a compatibilidade com todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.”

No que tange à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) estabelece regras que incluem os planos orçamentários, em seu artigo 48:

São instrumentos de transparência na gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentárias; (...).
(MARTINS; NASCIMENTO, 2012, P.394).

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PPA PARTICIPATIVO (PPA-P)

O Orçamento Participativo (OP) é considerado uma ferramenta governamental de democracia participativa que tem por objetivo influenciar e estimular os cidadãos a apresentarem sugestões ou até mesmo decidirem sobre os orçamentos públicos.

A participação da comunidade costuma contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. No Orçamento Participativo retira-se parte do poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade, onde esta passou a ocupar espaços que antes lhe eram negados. Segundo estudo, a implementação do Orçamento Participativo surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais

de Políticas Públicas como espaços de controle social.

A Constituição Federal de 1988 em parte atendeu aos anseios populares por maior democracia e participação, com a criação de fóruns e conselhos nas três esferas do Poder para discutir e deliberar sobre políticas públicas e os recursos orçamentários, antes fortemente concentrados no Executivo Federal, conforme observam Farah (2010) e Abrúcio e Franzese (s/d). Com a promulgação da Constituição de 1988 também houve avanços em relação aos instrumentos de planejamento.

Nossa literatura que trata de experiências de democracia participativa, particularmente do Orçamento Participativo, indica que as primeiras tentativas ocorreram em Lages (SC) e Piracicaba (SP), entre meados dos anos 1970 e o início da década seguinte (SOUZA, 2001). A experiência de Orçamento Participativo que se consagrou e que é considerada ponto de partida em relação às iniciativas posteriores, no entanto, é a de Porto Alegre, em função da prolongada duração e do êxito alcançado, conforme atesta a prolífica literatura produzida desde então (FEDOZZI, 1998; AVRITZER, 2002; LUCHMANN, 2002; BOSI, 2007).

A implantação do Orçamento Participativo em nosso País foi possível graças à vontade popular e política, aliada às mudanças constitucionais, onde possibilitaram a viabilização desse Plano originalmente na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989. Com esse exemplo, algum tempo depois, muitas prefeituras do Brasil e até de outros países adotaram a participação popular baseando-se no modelo de Porto Alegre (RS), como é o caso de Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC), Recife (PE), Olinda (PE), Belo Horizonte (MG) Atibaia (SP), Guarulhos (SP), Mundo Novo (MS), Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica), dentre outras. Essa experiência de participação popular está também presente hoje em capitais como Buenos Aires e Montevideú (GUGLIANO, 2010). A disseminação dessas experiências participativas gerou o registro de experiências em países como a Bolívia (ORTUSTE, 1999), Equador (OJEDA, 1988), além de outras nações.

Entende-se que o PPA Participativo é uma ferramenta do próprio Orçamento Participativo, tendo raízes dentro deste, para democratização dos orçamentos públicos, culminando com a abertura social nesse processo de planejamento. Ou seja, o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) representa o planejamento das ações do governo para o período de 04 (quatro) anos, com

diretrizes, objetivos e metas, só que agora, com a participação da sociedade civil organizada, sendo esta legitimada pela Carta Magna na elaboração da proposta orçamentária anual, na construção e implementação das políticas públicas nacionais.

4 EXPERIÊNCIAS DO PPA PARTICIPATIVO

4.1 Na União

O Governo Federal tentou colocar em prática o PPA Participativo durante o período 2004/2007 e 2008/2011, ou seja, durante o primeiro e o segundo mandato do Governo Lula, mas que, infelizmente, não surtiu efeito esperado pela sociedade, que mais uma vez ficou sem participar efetivamente da elaboração orçamentária nesses períodos, com resultados satisfatórios.

Com relação ao PPA 2008/2011, segundo avaliação do INESC²:

(...) as oportunidades de participação da sociedade no processo foram muito aquém do esperado, indicando que, no segundo mandato do presidente Lula, permanece a necessidade de implementar e assegurar o funcionamento de mecanismos que garantam uma participação social efetiva no momento em que o Estado elabora suas metas e planos para os gastos públicos. (Brasília, 2007).

Segundo estudos, naquela época, no âmbito do Legislativo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso teve a iniciativa de discutir o Plano Plurianual 2008/2011 com organizações da sociedade civil, prometendo acatar com prioridade as sugestões apresentadas. Tal processo teve a participação ativa do INESC. O INESC acompanhou a realização dos oito seminários regionais promovidos pela CMO e participou do Seminário Nacional realizado em Brasília, na Câmara dos Deputados, em outubro de 2007. Durante o seminário, o INESC e o Fórum Bra-

2 INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) - Organização que, desde 1992, numa iniciativa pioneira, vem trabalhando a questão do orçamento público porque vê nesse instrumento um meio fundamental para concretizar políticas públicas que visem reduzir as desigualdades sociais e garantir a plena realização de direitos humanos.

sil de Orçamento – FBO³ encaminharam proposta à CMO para que fossem institucionalizados mecanismos de participação social no orçamento.

Percebeu-se com o estudo que, infelizmente, a realização de audiências públicas ainda não é garantia de que a sociedade será ouvida ou terá voz. Inclusive, na prática, o processo de consulta ao PPA 2008/2011 coordenado pelo Parlamento revelou-se um momento que suscitou muitas críticas. Nos seminários regionais, parlamentares aproveitaram o espaço para prolongados discursos, reduzindo o tempo destinado às vozes da sociedade civil, dos movimentos sociais, das universidades e dos representantes dos bairros.

O INESC (2007) defende a institucionalização da metodologia de participação social, onde reivindica a real garantia de participação e declara que o processo deve ter regras claras que empoderem de fato a sociedade. A necessidade de institucionalizar a participação social deve ser contemplada tanto no âmbito do Legislativo quanto do Executivo.

A sociedade civil organizada brasileira vem travando várias lutas há bastante tempo, para formalizar sua participação no orçamento em todas as suas etapas. No PPA da União (2004/2007), o esforço de participação não conseguiu influenciar efetivamente o orçamento relativo ao primeiro mandato do Governo Lula. A história registrou, assim, que a intenção desse governo de realizar uma “escuta forte” para ouvir a sociedade resultou apenas em um “sussurro rouco”. (INESC, 2007).

Entretanto, após pesquisa sobre o assunto, entende-se que existiu na gestão da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, uma disposição em atender essa antiga reivindicação social. Tal interesse foi notado em seu discurso de posse, que já sinalizava sua intenção em desenvolver no Brasil, a nível federal, o planejamento governamental participativo:

“(…) É importante lembrar que o destino de um País não se resume à ação de seu governo. Ele é o resultado do trabalho e da ação transformadora de todos os brasileiros e brasileiras. O Brasil do futuro será exatamente do tamanho daquilo que, juntos, fizermos por ele hoje. Do tamanho da participação de todos e de cada um: dos movimentos sociais, dos que labutam no cam-

3 O FBO é uma articulação composta por 56 organizações da sociedade civil brasileira, que tem como objetivo defender e garantir a aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais, através da análise, do monitoramento e da criação de mecanismos de democratização do orçamento público federal.

po, dos profissionais liberais, dos trabalhadores e dos pequenos empreendedores, dos intelectuais, dos servidores públicos, dos empresários, das mulheres, dos negros, dos índios e dos jovens, de todos aqueles que lutam para superar distintas formas de discriminação.” (BRASIL, 2011).

O Plano Plurianual - PPA 2012-2015, segundo o Governo Federal, terá um amplo processo participativo, desde a sua fase de elaboração, e terá continuidade ao longo de sua vigência por meio da sua gestão, seu monitoramento e sua avaliação. O objetivo do diálogo com a sociedade e com os governos estaduais e municipais é tornar o Plano um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas. (BRASIL, 2013).

O PPA 2012/2015 – denominado Plano Mais Brasil foi construído a partir de 3 fontes:

- a) definição dos Programas Temáticos e realização de oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- b) a realização do Fórum Interconselhos; e
- c) o diálogo por região com Estados e municípios. (BRASIL, 2013).

Através do presente estudo, observou-se que, com o objetivo de iniciar o processo de participação social no âmbito da esfera federal, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) elaboraram, em conjunto, como estratégia, uma forma de diálogo social com a sociedade civil organizada, permitindo que esta apresentasse suas recomendações e sugestões para a construção de um País melhor. Surge então a criação de um grande Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, que contaria com a participação de representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade. (BRASIL, 2013).

Conforme a pesquisa, inicialmente foi realizada reunião para sensibilizar os secretários executivos de todos os conselhos nacionais sobre a importância do processo e esclarecer de que forma a participação social seria inserida no PPA 2012-2015. Na sequência, a SG/PR e a SPI/MP participaram de reuniões preparatórias em 19 conselhos nacionais e três comissões para

esclarecer as principais dúvidas acerca do diálogo com a sociedade e aquelas concernentes ao novo modelo do Plano, às orientações estratégicas de governo e à proposta programática.

4.2 Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul tornou-se o pioneiro brasileiro na iniciativa da participação social no orçamento, mais precisamente em sua capital, Porto Alegre, em 1989, adotando em suas gestões o PPA Participativo com o auxílio da população.

Segundo a pesquisa, de acordo com o Portal do Governo do Rio Grande do Sul, em matéria publicada em março de 2011, um total de 534 pessoas, entre participantes e autoridades, estiveram no Auditório Central da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) para o debate do Plano Plurianual (PPA) Participativo na Região Sul. Na oportunidade, foram discutidas a potencialização das atividades decorrentes dos investimentos no Porto do Rio Grande do Sul e a preparação da região para os efeitos do crescimento da indústria naval, temas que dominaram os pronunciamentos e as preocupações de autoridades e da sociedade civil. (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Conforme estudo, as propostas apresentadas pela população, realizadas através de pronunciamentos públicos e encaminhamentos por escrito, trataram sobre políticas públicas referentes ao desenvolvimento urbano; programas preventivos à expansão do tráfico de drogas, assim como melhoria da estrutura de atendimento e tratamento dos usuários de drogas; políticas de saneamento básico; políticas de habitação e transporte, além de investimentos e hidrovias, aeroportos e em energia eólica, dentre outras. (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

4.3 Prefeitura de Santo André/SP

Seguindo o exemplo pioneiro em Porto Alegre/RS, outras administrações pelo País atualmente já despertaram para o Planejamento Plurianual Participativo, como é o caso da Prefeitura de Santo André/SP.

Através da pesquisa, observou-se que até mesmo as regras para a ela-

boração dos orçamentos municipais são mais explícitas do que o processo no Governo Federal, pois o Estatuto das Cidades já prevê a participação social como condição indispensável para a sua aprovação.

Conforme matéria veiculada pela Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Santo André/SP, a administração municipal lançou em 27 de abril de 2013, o início de uma série de reuniões para consolidar o Plano Plurianual (PPA) Participativo, retomando o diálogo social em conjunto com a sociedade de um projeto único e democrático, elencando as prioridades de cada região, tendo como principal objetivo daquela Prefeitura. (SÃO PAULO, 2013).

O calendário das plenárias por região foi organizado conforme a Tabela I abaixo, segundo pesquisa:

Setor	Data	Horário	Local
Conselhos Gestores	18/04 - 5ª feira	18h30	Salão de eventos Burle Marx 9º andar do Prédio do Executivo
Religiosos	19/04 - 6ª feira	18h30	
Universidades, Institutos de Pesquisa e Escolas Particulares	22/04 - 2ª feira	9h	
Entidades de Classes e ONGs	23/04 - 3ª feira	18h30	
Empresários	24/04 - 4ª feira	9h	
Sindicatos	25/04 - 5ª feira	9h	

Tabela I: Ato de lançamento PPA Participativo. (Fonte: Prefeitura de Santo André/SP)

A Prefeitura de Santo André/SP, ao fazer um balanço dos primeiros 100 dias de governo, destacou a importância daquele momento para abrir o debate com as comunidades sobre as prioridades, e ainda enfatizou:

“(...) ao invés de realizar um PPA elaborado por técnicos, optamos por implementar um diálogo com a sociedade, democratizando o processo. Melhor dialogar com 10 mil moradores do que com apenas 21 vereadores.” (SÃO PAULO, 2013).

Conforme pesquisa, a Secretaria de Orçamento e Planejamento de

Santo André, explica como será o planejamento dos trabalhos para o PPA 2014-2017:

(...) Iniciaremos o debate com reuniões setoriais. Com a ajuda de cada segmento, conseguiremos compreender as necessidades e apontar as prioridades. Cada plenária vai eleger um representante e um suplente. Somado ao mesmo número de representantes da Administração irão compor o Conselho Municipal de Orçamento. (SÃO PAULO, 2013).

4.4 Bahia

O Estado da Bahia, conforme pesquisa, pode ser considerado como grande representante do PPA Participativo na Região Nordeste. Conforme pesquisa realizada, em maio de 2011, foi encerrado um ciclo de 26 (vinte e seis) plenárias, referentes às consultas públicas do PPA Participativo, realizadas na Região Metropolitana de Salvador, do qual faz parte (10) dez municípios, ocasião em que toda a população baiana passou a estar representada para a elaboração do PPA 2012-2015 do Estado da Bahia. Representantes da sociedade civil organizada e dos governos do Estado e municipais reuniram-se em evento com cerca de 300 pessoas. (BAHIA, 2011).

Observou-se com a pesquisa, em (BAHIA, 2011), que foram discutidos os principais temas de interesse da população, envolvendo dificuldades e sugestões de solução para áreas como: saúde, educação, segurança, juventude, infraestrutura, entre outras. Essas discussões foram realizadas em salas separadas por temas e como resultado cada uma delas apresentou um documento com 15 prioridades por segmento, a fim de orientar o planejamento do Governo do Estado na elaboração das diretrizes para o período 2012-2015, segundo o estudo.

Com essa iniciativa, percebeu-se que o Governo da Bahia inovou ainda mais na participação social no processo do PPA-P, pois mesmo após o encerramento das plenárias acima referidas, o Estado ainda disponibilizou ao cidadão baiano a oportunidade de continuar dando suas sugestões até o final do mês de junho/2011, pela internet, no site do PPA, pelo telefone da Ouvidoria (0800-284-0011), ou pelos Serviços de Atendimento ao Consumidor (SACs) ou Centros Digitais de Cidadania (CDCs) em todo o

Estado, conforme BAHIA (2011).

4.5 Maranhão

O Estado do Maranhão, também seguindo o exemplo da União e de outros Estados, já trabalha com o Plano Plurianual Participativo. Exemplo disso é o atual PPA 2012-2015, onde as lideranças políticas do Maranhão tiveram a oportunidade de constatar o início do resultado do 11.º Seminário Regional de Lideranças, realizado entre os meses de maio e agosto de 2011 em todo o Estado, de acordo com a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAN/MA. As demandas incluídas no PPA caracterizam-se sob uma nova ótica administrativa: a participação efetiva da sociedade na formulação das prioridades dos 217 municípios ouvidos durante os 11 Seminários.

Segundo a SEPLAN/MA, o PPA 2012-2015 do Estado do Maranhão foi elaborado a partir de 15 macrodiretrizes estabelecidas pelo governo, entre elas, a erradicação da pobreza, o ensino de qualidade, universalização da saúde, erradicação do analfabetismo, reestruturação da segurança pública (MARANHÃO, 2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se disseminar o entendimento sobre como a União, os Estados e os municípios brasileiros estão lidando com a participação popular no processo de planejamento de suas políticas públicas e suas prioridades de Governo, tema conhecido atualmente como Plano Plurianual Participativo, ou PPA Participativo.

Observou-se que nunca o Brasil deu tanto valor à participação popular no processo de planejamento governamental quanto nos últimos anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mesmo que seja a passos lentos, percebe-se que o País começou a reconhecer que sem a participação popular nesse processo, as políticas públicas ficam difíceis de serem construídas e colocadas em prática, com eficácia e eficiência.

Conseguiu-se alcançar o objetivo deste trabalho, e responder a problematização levantada, ao se perceber ao longo deste artigo, que a União,

os Estados e os municípios brasileiros estão tratando o Plano Plurianual Participativo (PPP) em suas gestões para a melhoria da gestão pública, **de uma forma bem dinâmica**, como por exemplo, na União, ou seja, no Governo Federal, para a elaboração do PPA 2012-2015 (Plano Mais Brasil) foi criado o Fórum Interconselhos, além de ter uma grande contribuição da sociedade na construção desse Plano.

Soma-se a isso, o fato de que em alguns municípios brasileiros, já se implanta, há anos, a ideia do PPP em suas administrações, como na cidade de Santo André/SP, onde já se trabalha as propostas do PPA 2014-2017, com plenárias de discussão com Conselhos Gestores, religiosos, universidades, institutos de pesquisa e escolas particulares, entidades de classes e ONGs, empresários e sindicatos.

No Estado do Rio Grande do Sul, foram discutidas propostas importantes pela coletividade, tais como: desenvolvimento humano; programas preventivos à expansão do tráfico de drogas; melhorias do atendimento e tratamento do usuário de drogas; saneamento básico; habitação, transportes, etc.

Já no Estado da Bahia, o PPA 2012-2015 baiano teve como temas discutidos pela sociedade: saúde; educação; segurança; juventude; infraestrutura, etc., todos discutidos num ciclo de 26 (vinte e seis) palestras com o governo e a sociedade civil organizada. A Bahia também inovou, ao ampliar o processo de participação popular no planejamento governamental com a criação de canais de comunicação entre o governo e o povo, para ouvir as suas ideias, como mostrado anteriormente.

No Maranhão, o PPA 2012-2015, dividido em 15 macrodiretrizes, iniciativa inédita, foi discutido com a sociedade com diversos temas importantes, como: erradicação da pobreza, o ensino de qualidade, universalização da saúde, erradicação do analfabetismo, reestruturação da segurança pública, dentre vários outros temas. Todo esse trabalho foi discutido em 11 Seminários Regionais de Lideranças com representantes dos 217 municípios maranhenses, sendo catalogadas 2.377 demandas da sociedade.

Isso mostra que os entes federados estão tentando buscar uma integração maior com a sociedade no que tange ao planejamento governamental, aqui representado pelo PPP, respondendo-se o problema formulado neste artigo, e atingindo o seu objetivo.

Com o presente estudo, pode-se inferir que, ainda falta muito a ser feito em relação à participação popular no processo de elaboração e discussão dos

orçamentos públicos, apesar das iniciativas de alguns Estados e municípios e do próprio Governo Federal. Entende-se que é preciso criar novas ideias a serem discutidas pela sociedade e com os governos, como por exemplo, a título de sugestão, poderia ser a de se estabelecer, nas instâncias federal, estadual e municipal, mecanismos de consulta popular nas escolas, universidades, ONGs e demais representantes da sociedade civil organizada de todo o País. Outra ideia seria a de se criar um plebiscito nacional sobre o assunto, para se colocar o cidadão mais próximo da criação das políticas nacionais.

Com efeito, em discurso apelativo, faz-se um convite a toda a sociedade brasileira, para que faça uma reflexão sobre o tema, no intuito de se traçarem medidas de cooperação mútua, entre os diversos organismos da sociedade civil organizada, em prol de sua participação efetiva nos PPA's Participativos, nas três esferas de governo, para uma nova gestão pública, com maior controle social e transparência.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: <www.fgv.br/artigos>. Acesso em: 08 mar 2015.

ATA da 1a Reunião Ordinária do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual. (CAPP). Secretaria do Planejamento, Salvador, 6 e 7 de julho de 2008a.

AVRITZER, Luciano. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. 2002. Disponível em: <<http://www.democracia participativa.org/files/LeonardoAvritzer-Oor%E7amentoparticipativoeateoriademocr%E1ticaumbalan%E7ocr%E7Dtico.pdf>> Acesso em: 03 mar 2015.

BAHIA, Secretaria do Planejamento. **Trinta e cinco anos de planejamento na Bahia**. Salvador: SEPLAN, 2006b. 148 p.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. **PPA PARTICIPATIVO tem mais de oito mil sugestões** Salvador, 19 jun. 2007. Disponível em: <http://www.pparticipativo.ba.gov.br/noticias/19_06_2007.asp>. Acesso em: 15 mar

2015.

_____. Secretaria de Planejamento. **Caderno do PPA Participativo 2008-2011**. Salvador; SEPLAN, 2007b. 30p. Disponível em: < http://www.redereparte.org.br/arquivos/reparte08-10-2008_163525.pdf > >. Acesso em: 17 mar 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil**. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br> > >. Acesso em: 10 mar 2015.

BRASIL. **Lei n.º 4.320/64**, que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > >. Acesso em: 02 mar 2015

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101/2000**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br> > >. Acesso em: 09 mar 2015

BOSI, José Alfredo. **Democracia participativa: uma alternativa para novos desenhos institucionais. A experiência da área orçamentária**. 2007. 114 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

DELGADO, Nelson; LEITE, Sérgio. **Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial**. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011 (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 14).

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gestão Pública Municipal e Inovação**

no Brasil. In: **Administração Pública no Brasil: breve história política**. Christina Andrews e Edison Bariani (Orgs). São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

FEDOZZI, Luciano. **Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p.236-271, 1998.

FIALHO, Rogério Correa. **O PPA no Rio Grande do Sul: da exigência legal ao instrumento de gestão**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2007. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/conteudoPuro_lista.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_menu=455>. Acesso em: 10 mar 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2006.

FORTES, João. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus impactos no Orçamento e na Contabilidade dos Estados e Municípios**. Brasília: Franco & Fortes, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998;

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p.187-208, ago. 2010. Disponível em: revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/2227/2756. Acessado em: 22 fev 2015.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **PPA 2008/2011: as prioridades do governo Lula** - Brasília, novembro 2007 - Ano VII - nº 13 – Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/ARTIGO%20PPA%202008%202011.pdf>>. Acesso em: 20 fev 2015.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006;

LUCHMANN, Lígia. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**. A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 863 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MARANHÃO. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2012-2015**. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br>>. Acesso em: 06 mar 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOTTA, Carlos Pinto. **Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n.º 101/2000, de 04/05/2000**. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Del Rey, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2.ª ed. Atualizada. Tesouro Nacional, 2001;

NETO, João Régis. **Plano Plurianual Participativo**. Salvador: 4 ago. 2011. Informações verbais concedidas a André Silva Pomponet.

ORTUSTE, Gonzalo. La participación popular em Bolivia: hacia el desarrollo rural y ciudadano. **Cuadernos del CENDES** 16(40) enero-abril 1999 : 199-207. Disponível em: <http://biblioteca.cepal.org/search*spi>. Acesso em: 12 fev 2015.

OJEDA, Lautaro. **Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador**. Quito: ILDIS, 1988. Disponível em: <http://biblioteca.cepal.org/search*spi>. Acesso em: 02 mar 2015.

POMPONET, André Silva. **Obstáculos institucionais à participação popular na administração Pública na Bahia**. V CONSAD - Congresso de Gestão Pública - Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/content/aplicacao/se>>

arh_eg/imprensa/pdf/153.pdf> .Acesso em: 05 mar 2015

RIO GRANDE DO SUL, Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã. Governo do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.participa.rs.gov.br/>> .Acesso em: 09 mar 2015

SÃO PAULO, **Secretaria de Comunicação da Prefeitura de Santo André**. Disponível em <<http://www2.santoandre.sp.gov.br/>> .Acesso em: 15 mar 2015

SOBOTKA, Emil. **Orçamento participativo conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo**. Civitas, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 95-110, jan./jun. 2004.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em Perspectiva, v.15, n. 4, São Paulo, 2001.

_____. **Orçamento participativo: as análises das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: Administração Pública no Brasil. Breve História Política. Christina W. Andrews e Edison Bariani (Orgs). São Paulo: Unifesp, 2010.

XAVIER, Zuleika Serafim. **Lei de Responsabilidade fiscal: uma administração consciente**. São Paulo. ed. CD, 2001.

WAINWRIGHT, Hillary. **Poder popular no século XXI**. São Paulo, Xamã, 2005.