

Diagnóstico e propostas para o Nordeste no Plano Plurianual 2016-2019: concepções de desenvolvimento e crescimento

Diagnostic and proposals to the Northeast in the Multiannual Plan 2016-2019: conceptions of development and growth

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho¹

RESUMO

Após a redemocratização do país no final da década de oitenta, o instituto do plano plurianual se transformou na principal ferramenta estratégica de gestão governamental, esboçando de maneira clara e expressa quais as diretrizes, os objetivos e as metas para um período de quatro anos. Sua previsão a nível constitucional e o crescente interesse em torno da temática assinalaram o início de uma nova era para a utilização do planejamento orçamentário na governança pública brasileira, se tornando contemporaneamente peça indispensável para que os programas se tornem realidade. Diante das inúmeras peculiaridades históricas e fantástica diversidade cultural, o Nordeste foi a região analisada neste estudo, à luz do último plano plurianual, sob as lentes

¹ Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Constitucionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Administrativos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito Processual Penal pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Visitante da Divisão de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Sócio Fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA). Membro do Corpo Editorial da Revista Dizer da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: marco.praxedes@tjce.jus.br.

do eixo estratégico do fortalecimento das instituições públicas, com foco na participação, controle social, transparência e qualidade na gestão. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, foi possível verificar que, apesar dos esforços realizados pelo governo federal nos últimos anos, o Nordeste ainda possui enormes desafios, esbarrando na necessidade imediata de uma reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional.

Palavras-Chave: Diagnóstico e Propostas. Nordeste Brasileiro. Fortalecimento das Instituições Públicas. Plano Plurianual 2016-2019. Políticas Públicas.

ABSTRACT

After the country's democratization in the late eighties, the establishment of the multiyear plan have become the main strategic tool of government management, by drafting clearly and expressly what would be the guidelines, objectives and targets for a period of four years. Its prediction at a constitutional level and the increasing interest around the theme have marked the beginning of a new era for the use of budget planning in Brazilian public governance, and it is becoming contemporaneously an essential part for the programs to come true. Before numerous historical peculiarities and fantastic cultural diversity, the Northeast was the region analyzed in this study, in the light of the last multianual plan, under the scope of the strategic axes of strengthening public institutions, focusing on participation, social control, transparency and quality management. Through a bibliographical and documentary research, it was possible to verify that despite the efforts made by federal government last years, the Northeast still faces enormous challenges, hindering the immediate need for a restructuring of the national policy of regional development.

Keywords: Diagnostic and Proposals. Brazilian Northeast.

Strengthening Public Institutions. Multiannual Plan 2016-2019.
Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

As administrações públicas federal, estadual e municipal fazem atualmente uso de três importantes instrumentos de planejamento de origem orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo visando a alocação de recursos públicos, cabendo ao Poder Legislativo a missão de debater e aprovar os desígnios estabelecidos.² A mais complexa dessas ferramentas é, indubitavelmente, o plano plurianual, que funciona como uma grande moldura legal e institucional, regendo a execução daquelas medidas governamentais arroladas como prioritárias, no qual as metas indicadas servem como principal referência para a elaboração das demais peças orçamentárias. Utilizando as pesquisas bibliográfica e documental como metodologias de suporte, esta investigação teve por objetivo analisar um dos eixos estratégicos do último plano plurianual desenvolvido, atualmente em vigor, procurando traçar um diagnóstico específico para a região Nordeste, oferecendo algumas reflexões de melhoria e visando o crescimento e o desenvolvimento permanente desta área.

Na parte introdutória foram apresentadas preliminarmente algumas considerações sobre os planos plurianuais, tais

2 O primeiro mecanismo estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos ininterruptos, relativos às despesas de investimentos e às despesas de caráter continuado. O segundo dispositivo compreende as metas e prioridades governamentais, enunciadas anualmente para o exercício fiscal seguinte, orientando a elaboração e a execução dos orçamentos. O terceiro utensílio compreende a estimativa da receita fiscal, a seguridade e os investimentos das estatais, contemplando os créditos orçamentários autorizados pelo legislativo, detalhados por programas, projetos, atividades, fonte e despesa no menor nível econômico.

como a previsão normativa constitucional e infraconstitucional, acrescida da estrutura, definição e finalidade, como também da listagem de todos aqueles planejamentos já edificados após o período da redemocratização do país. Na segunda parte foi escolhido, para análise específica deste artigo, um tópico do PPA 2016-2019 considerado um dos eixos estratégicos, qual seja o fortalecimento das instituições públicas, explorado por intermédio dos seus quatro elementos: participação, controle social, transparência e qualidade na gestão. Na terceira parte foi realizado um diagnóstico da região Nordeste à luz do PPA 2016-2019, destacando aspectos positivos e negativos e exibindo uma proposta central na tentativa de superar as desigualdades regionais a partir de medidas nacionais. Na parte final restou concluído que a mudança capital se estende tanto por aspectos de gestão, concretizados nos quatro elementos do eixo estratégico, quanto pelo aperfeiçoamento das políticas públicas, sedimentados na reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional.

2 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O PLANO PLURIANUAL

O plano plurianual, mais popularmente conhecido pela utilização da abreviatura PPA, veio expressamente proferido no art. 165, I da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pelo Decreto nº 2.829/1998, que estabeleceu normas gerais para sua elaboração e execução. Em apertada síntese, é possível afirmar que o plano plurianual é um instrumento oficial de planejamento governamental de médio prazo, responsável

por organizar e viabilizar as grandes ações políticas do governo eleito em curso, tornando público quais são as diretrizes, os objetivos e as metas para um lapso temporal de quatro anos. É por meio desse documento estratégico que o roteiro para a execução do conjunto das políticas públicas governamentais prioritárias é formalmente sistematizado e apresentado à sociedade, estabelecendo parâmetros objetivos para uma gestão responsável, e devem estar embasados, sobretudo, naqueles compromissos firmados durante o período da campanha eleitoral, objetivando cumprir os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais arrolados no texto maior. Como o plano plurianual aborda de forma muito ampla os desígnios do governo, impossibilitando um detalhamento específico sobre receitas e despesas, ficará a seu encargo apenas duas grandes despesas governamentais, que são as despesas de capital e as despesas de duração continuada, ordenadas para um período quadrienal.³ Dessa forma, podemos anunciar que o plano plurianual é a lei de planejamento central de todas as esferas de governo, estipulando as principais ações do governo em curso e orientando as demais leis orçamentárias.

Após a regular discussão e aprovação pela respectiva casa legislativa, assumindo uma roupagem de projeto de lei antes da sua aquiescência pelo colegiado, o plano plurianual é poste-

³ Por despesas de capital devemos entender aqueles gastos que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; são dispêndios geralmente relacionados aos investimentos necessários à expansão dos serviços públicos prestados (art. 12, Lei nº 4.320/1964) (BRASIL, 1964). Por despesas de duração continuada devemos compreender aqueles gastos vinculados a determinados programas voltados à solução de problemas específicos ou conjunturais da sociedade com duração superior a um exercício financeiro (art. 17, Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, 2000b). Além das despesas de capital, a lei que disciplinar o plano plurianual também estabelecerá outras despesas dela decorrentes; são aqueles gastos somados e vinculados à despesa de capital, necessários ao custeio e manutenção, possibilitando a continuidade da ação governamental (art. 165, § 1º, Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988). Nunca é demais relembrar que, segundo as normas gerais sobre direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, o exercício financeiro deverá coincidir com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro (art. 34, Lei nº 4.320/1964) (BRASIL, 1964).

riormente sancionado pela chefia do executivo e publicado no diário oficial. O desenho orçamentário deve necessariamente ser edificado durante o primeiro ano de cada mandato governamental, sendo o começo da sua vigência estipulado somente para o segundo ano do mandato em curso e tendo validade até o final do primeiro exercício financeiro do mandato eletivo subsequente. Essa estratégia intertemporal não coincidente entre o período de quatro anos do plano plurianual e do mandato eletivo foi edificada dessa maneira pelos constituintes, dentre outros motivos, objetivando impedir a descontinuidade, muitas vezes proposital, de projetos e programas de médio e longo prazo ainda em curso durante a transição de um governo para outro, uma problemática bastante corriqueira no ambiente político brasileiro, prática difícil de ser exterminada, fruto da herança cultural lusitana. A cada ano, durante o transcurso do quadriênio, são realizadas várias avaliações relacionadas às estratégias previamente idealizadas com a execução daquelas medidas já desenvolvidas e finalizadas e a execução daquelas medidas ainda em curso, ficando os relatórios disponíveis para consulta da população interessada. Nesses termos, a partir do diagnóstico da situação presente, o governo em curso tenta fazer uma compatibilização entre os projetos já implementados e os objetivos da nova agenda, preenchendo as lacunas encontradas e fortalecendo as medidas previstas.

Uma característica relevante que majora o grau de complexidade do plano plurianual é a sua estruturação de forma regionalizada, permitindo um desdobramento setorial do programa em temas específicos e áreas singularizadas. O critério da regionalidade do orçamento tem como principal objetivo permitir que as prioridades traçadas pelo governo central alcan-

cem toda a extensão territorial competente, se utilizando das parcerias institucionais entre os órgãos públicos e destes com a iniciativa privada, inclusive o terceiro setor, procurando através do diálogo e da cooperação reduzir as desigualdades sociais e regionais. Estruturada como um dos objetivos fundamentais da nossa jovem federação, assim como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como também da erradicação da pobreza e da marginalização, a temática da redução das desigualdades sociais e regionais está diretamente associada à concretização do princípio da igualdade e do princípio da dignidade da pessoa humana, valores supremos que informarão toda a ordem normativa constitucional. A regionalização do planejamento pode ser entendida como um pré-requisito necessário para a descentralização das medidas imaginadas no início do programa, objetivando transformar as regiões administrativas, estruturadas por critérios de agrupamentos, em territórios de desenvolvimento, ao estimular a aproximação e o diálogo entre o governo e a sociedade. Dessa forma, no plano plurianual deverão coexistir de forma integrada ações voltadas para o governo central, como também projetos setoriais para suas respectivas regiões, atendendo às demandas exigidas pela sociedade.

No âmbito federal, desde o período da redemocratização do país no final da década de 1980, com a promulgação da Carta Cidadã de Ulysses Silveira Guimarães (PMDB), já foram elaborados sete planos plurianuais. São eles: primeiro, o PPA 1991-1995, aprovado pela Lei nº 8.173/1991 (BRASIL, 1991), sem nomenclatura específica, foi instituído durante o governo de Fernando Affonso Collor de Mello (PRN); segundo, o PPA 1996-1999, aprovado pela Lei nº 9.276/1996 (BRASIL, 1996), também conhecido pela expressão *Brasil em Ação*, foi institu-

ído durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB); terceiro, o PPA 2000-2003, aprovado pela Lei nº 9.989/2000 (BRASIL, 2000a), também conhecido pela expressão *Avança Brasil*, foi instituído durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB); quarto, o PPA 2004-2007, aprovado pela Lei nº 10.933/2004 (BRASIL, 2004), também conhecido pela expressão *Brasil de Todos: Participação e Inclusão*, foi instituído durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT); quinto, o PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/2008 (BRASIL, 2008), também conhecido pela expressão *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*, foi instituído durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT); sexto, o PPA 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593/2012 (BRASIL, 2012), também conhecido pela expressão *Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação*, foi instituído durante o primeiro governo de Dilma Vana Rousseff (PT); sétimo, o PPA 2016-2019, aprovado pela Lei nº 13.249/2016 (BRASIL, 2016), também conhecido pela expressão *Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social*, foi instituído durante o segundo governo de Dilma Vana Rousseff (PT). Cada plano plurianual simboliza a realidade social da época, organizando a aplicação do programa quadrienal ao entrelaçar as ideologias políticas dos governos e as necessidades que mais afligiam a sociedade.

3 FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS COMO EIXO ESTRATÉGICO

No tocante à elaboração do último plano plurianual federal, objeto de investigação desta pesquisa, foram traçados quatro grandes eixos estratégicos com o escopo de manter o projeto nacional de desenvolvimento consolidado nos governos anteriores. São eles: (1) educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; (2) inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade; (3) ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura; (4) fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão (BRASIL, 2015, p. 26). Embora todas as linhas estratégicas catalogadas sejam extremamente relevantes para a renovação do compromisso assumido de harmonizar a trilogia do crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social, a última meta, intitulada “Fortalecimento das instituições públicas”, merece destaque especial, em virtude do momento singular de transição que ultrapassa o modelo de organização da administração pública brasileira, oferecendo assim a possibilidade de que novas ferramentas de gestão sejam incorporadas ao exercício governamental, atendendo as práticas internacionais de excelência e as expectativas da população pela maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Além do conjunto de eixos considerados estratégicos, o documento também apresentou várias diretrizes rotuladas como

estratégicas objetivando superar os desafios compreendidos no plano plurianual. No tocante ao último eixo, foco principal desta investigação, foram estabelecidas nove diretrizes estratégicas, cinco de maneira individualizada e quatro de maneira entrelaçada com outros eixos temáticos. As diretrizes individualizadas são: garantia da defesa nacional e da integridade territorial e promoção da paz, dos direitos humanos e da cooperação entre as nações; promoção da conservação, da recuperação e do uso sustentável dos recursos naturais; fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, com foco no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e na participação social, bem como na prevenção e no combate à corrupção; ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras; fortalecimento da segurança pública e redução de homicídios, com integração de políticas públicas entre os entes federados, controle de fronteiras e promoção de uma cultura de paz. As diretrizes entrelaçadas são: redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento territorial sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural; ampliação das capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; promoção da segurança hídrica, com investimentos em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água; promoção do desenvolvimento econômico, melhoria do ambiente de negócios e da concorrência, com justiça fiscal e equilíbrio das contas públicas. O conjunto das diretrizes estratégicas foi uma novidade nesse último plano plurianual, condi-

cionando a sua elaboração desde a fase inicial.

Todas elas possuem como objetivo focar as ações públicas em torno dos quatro pilares do eixo principal – a participação, o controle social, a transparência e a qualidade na gestão –, facilitando o diálogo com a sociedade civil.

3.1 Participação e controle social

Durante o período de elaboração do PPA 2016-2019, ficou reafirmado o compromisso do governo federal de continuar dialogando permanentemente com os diversos segmentos da sociedade civil, garantindo o envolvimento popular em todas as etapas do programa, desde a dimensão estratégica até a formulação dos orçamentos anuais. Originário de uma construção coletiva, o último plano plurianual foi resultado de uma ampla interação entre vários órgãos do governo e representantes da sociedade, envolvendo aproximadamente quatro mil pessoas, sendo realizadas cento e vinte oficinas governamentais para a formulação dos programas temáticos, além de fóruns regionais e setoriais,⁴ como também reuniões bilaterais sobre os ajustes necessários para a implementação das políticas transversais à programação (BRASIL, 2015, p. 10). Por meio de uma investigação conjunta dos orçamentos-programas, o plano atual revela um avanço significativo no tópico da participação, por oferecer mais oportunidades de interlocução com a população interessada – não apenas com o objetivo de aproximar os indivíduos da

⁴ Ao todo foram realizados seis fóruns de abrangência regional, ocorridos nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, e quatro fóruns de caráter setorial, abrangendo as temáticas da juventude, mulheres, sindical e empresarial. Na região Nordeste, o primeiro encontro aconteceu em 22 de maio de 2015, no município de Salvador/BA, englobando os estados da Bahia (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL) e Pernambuco (PE); já o segundo encontro aconteceu em 11 de junho de 2015, no município de Fortaleza/CE, englobando os estados do Ceará (CE), Maranhão (MA), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN) e Paraíba (PB).

formulação das estratégias governamentais, mas fazendo que as políticas públicas executadas pelo estado reflitam, de fato, os debates realizados, espelhando as necessidades prioritárias a serem instaladas. Dessa forma, assistimos que ao contrário dos primeiros planos plurianuais construídos de cima para baixo, que faziam prevalecer a vontade dos gestores sobre o desejo das comunidades, os mais recentes têm sido edificadas de forma inversa, de baixo para cima, transformando o documento em um novo instrumento de manifestação popular, voltado à participação social, à construção coletiva e à laboração pública, alcançando as mais diversas regiões do país, contemplando as diferentes formas de gênero, geração e etnia, e materializando os compromissos democráticos assumidos. Com a execução desse modelo, um novo patamar na arquitetura do desenvolvimento nacional foi atingido, sendo necessário o aprimoramento constante nas estruturas governamentais para continuar dando o suporte necessário ao diálogo social instalado para estruturar e fortalecer a democracia.

O processo de construção coletiva das políticas públicas através de mecanismos que garantam a colaboração efetiva da sociedade, contribuindo de forma direta na elaboração das metas governamentais, pode ser contemporaneamente interpretado como um desdobramento natural do princípio constitucional da participação popular. Na tentativa de contrapor-se ao modelo político anterior empregado no país, recém-desvencilhado do autoritarismo do regime militar e embalados pelo fenômeno jurídico e ideológico responsável por fortalecer o conjunto de direitos e garantias fundamentais do indivíduo, fruto da luta global pela substituição do absolutismo, a Constituição Federal de 1988 arrolou de maneira expressa diversas passagens em

sua redação originária sobre a possibilidade de os cidadãos participarem ativamente da administração pública.⁵ Também encontramos alguns resquícios dessa participação cidadã espalhadas pela legislação infraconstitucional, como as audiências públicas, com a finalidade de garantir a transparência durante os processos de elaboração e discussão de planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, 2000b), de assegurar a gestão democrática da cidade (art. 43, II, Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001) e de facilitar o debate perante a relevância da matéria processual (art. 32, Lei nº 9.784/1999) (BRASIL, 1999). Sendo denominada genericamente de princípio constitucional da participação popular, esta tendência evolucionista de condução dos interesses coletivos inova ao afastar uma posição de gestão unilateral, de não depender tão somente de ações oriundas do setor públi-

5 Em rápidas anotações, podemos citar, a título de exemplo, as seguintes passagens constitucionais neste sentido (BRASIL, 1988): “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (art. 1º, parágrafo único); “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (art. 5º, XIV); “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado” (art. 5º, XXXIII); “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” (art. 5º, XXXIV); “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (art. 5º, LXXIII); “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: a) plebiscito, b) referendo, c) iniciativa popular” (art. 14); “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (art. 29, XII); “as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (art. 31, § 3º); “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: a) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, b) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII, c) a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” (art. 37, § 3º).

co, disposição tradicional assumida pela maioria dos modelos empregados, para consolidar uma figura de gestão bilateral, de maior aproximação e envolvimento com a população, sendo necessário um permanente amadurecimento da consciência da sociedade enquanto verdadeiros atores sociais. A marcha pela concretização da democracia participativa no ambiente contemporâneo ocorre de forma paralela e simultânea ao ritmo da efetivação do compartilhamento do formato da administração, transformando um universo exclusivamente público em um ambiente de permanente negociação democrática.

Prosseguindo na jornada ininterrupta em benefício da qualificação da gestão pública brasileira, a noção primária de democracia participativa ainda expõe diversas vertentes dela decorrentes, ultrapassando dessa forma a ideia solitária de cooperação vertical para atingir o nível mais elevado visando o desenvolvimento econômico nacional. Uma faceta estreitamente relacionada ao conceito de participação é o controle social dos atos oriundos da administração pública, corriqueiramente apontado como uma importante ferramenta relacionada à efetivação das políticas públicas diante das especificidades do governo brasileiro, fazendo que a facilidade do acesso ao dados de interesse geral pelos cidadãos, sobretudo pela transparência gerada pelas novas estratégias de governança digital, seja convertida em mecanismos sólidos de fiscalização da população. Entre os inúmeros exemplos possíveis de serem identificados no ambiente público que representam bem essa proposta contemporânea de controle social, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LIA) (BRASIL, 2011) ganha especial relevância, tendo como finalidade precípua disciplinar um direito fundamental constitucional, gerando roteiros objetivos sobre a

temática, incorporando solidez ao ambiente jurídico e normativo e reforçando o conglomerado de ações da sociedade ante a conduta estatal. Nos termos do roteiro exibido no PPA 2016-2019, é possível verificar que o controle social, além de surgir alocado como vetor estratégico do governo federal, também aparece interligado ao desenvolvimento de certas atividades setoriais, tais como a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), a promoção da igualdade racial e superação do racismo, a proteção dos direitos dos povos indígenas, a fiscalização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A interlocução com os cidadãos assume, portanto, uma posição estratégica no modelo de aperfeiçoamento democrático atual, contribuindo para a inovação da gestão pública, a melhoria do acesso da população aos serviços públicos e o avanço na redução da corrupção.

Esse comportamento da sociedade brasileira está idealizado na estrutura constitucional vigente, em suas orientações principiológicas inaugurais, ratificando a proposta da criação de um governo menos individualista, disposto a trilhar pela seara política da social democracia alinhada à ideia de estado democrático de direito. A troca do paradigma burocrático, sistema então vigente, pelo modelo gerencialista, propósito agora positivado, foi aos poucos sendo corporificado, estabelecendo uma nova filosofia de êxito para a administração, figurando o controle social das políticas públicas como uma das principais ferramentas de trabalho dos dirigentes estatais, dividindo a responsabilidade entre governantes e governados, objetivando conscientizar a sociedade do seu papel na construção do ambiente coletivo, desestimulando a prática dos atos contrários às normas de interesse geral. Ainda nesse ambiente de inovação, o entendimento

sobre o controle guarda estreita relação com o *accountability*, terminologia de origem inglesa que, em rápida síntese, pode ser traduzida genericamente pela expressão “responsabilização”, atrelada às ideias de fiscalização, verificação e avaliação, quando analisada nas lentes da esfera pública, concentrando na obrigação de prestar contas da sua contribuição ao engajamento cívico dos grupos organizados (RIZZO JÚNIOR, 2009, p. 146). A incidência do controle social também é descortinada em algumas passagens normativas infraconstitucionais, sendo oportuno citar, além da ferramenta da audiência pública já mencionada anteriormente, a figura do orçamento participativo no âmbito do planejamento municipal (art. 4º, III, f, Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001), que se consolida como um importante espaço para os indivíduos cooperarem no processo de tomada de decisões, permitindo não apenas analisar a situação local, mas opinar sobre a aplicação dos recursos públicos. Invocando a construção de que o povo é o elemento humano originário da composição estatal, a participação social assume uma nova roupagem no cenário moderno, deixando de representar apenas um direito do cidadão e assumindo um papel de dever dos administrados em busca do desenvolvimento nacional.

3.2 Transparência e qualidade na gestão

A figura da transparência aparece, de maneira engenhosa, como terceiro elemento chave no eixo estratégico anunciado pelas alíneas do programa federal em busca do fortalecimento das instituições estatais, procurando intensificar o aprimoramento das técnicas de gestão e resgatar a credibilidade dos serviços oferecidos à população. Muito embora a transparên-

cia se apresente umbilicalmente entrelaçada às características da participação e do controle social – demais ingredientes do plano governamental estratégico já devidamente analisadas no tópico anterior – no cenário político-administrativo contemporâneo este atributo assume uma posição diferenciada, com feições mais enobrecidas, pois somente a partir da simplificação dos processos de acesso às informações e modernização dos sistemas tecnológicos o ciclo da eficiência será integralizado. Com o escopo de manter o ritmo de desenvolvimento do país vivenciado nos últimos anos, impulsionado pelo crescimento econômico e pela redução das desigualdades sociais, a transparência surge no ambiente negocial das ações estatais como ferramenta chave na desburocratização dos procedimentos, impulso necessário para a implantação de uma nova metodologia de orientação aos agentes públicos, por alavancar a competitividade e atrair investimentos.⁶ Devido a sua localização central, a transparência ultrapassou as linhas do eixo estratégico federal, se disseminando por outras circunscrições do PPA 2016-2019, a exemplo da promoção e defesa dos direitos humanos, da consolidação dos avanços na reforma agrária e governança fundiária, da ampliação continuada do programa temático “comunicações para o desenvolvimento, inclusão e democracia”, da modernização dos setores da geologia, mineração e transformação mineral, da expansão do comércio exterior brasileiro e da ce-

6 Na visão de Amartya Sen, a garantia da transparência é um tipo de liberdade instrumental, figurando ao lado da liberdade política, facilidade econômica, oportunidade social e segurança protetora, contribuindo, direta ou indiretamente, para a liberdade global das pessoas (SEN, 2000, p. 58). Segundo os ensinamentos do renomado economista indiano: “As *garantias de transparência* referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Quando essa confiança é gravemente violada, a vida de muitas pessoas – tanto as envolvidas diretamente como terceiros – pode ser afetada negativamente. As garantias de transparência (incluindo o direito à revelação) podem, portanto, ser uma categoria importante de liberdade instrumental. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas” (SEN, 2000, p. 60).

leridade do processo de gerenciamento das informações sobre licenciamento ambiental. O fortalecimento da comunicação entre governantes e governados, promovendo o conhecimento em especial das políticas públicas desenvolvidas, tem como efeito a aproximação dos atores envolvidos, atendendo efetivamente todas as demandas e expectativas da população brasileira.

No âmbito normativo, o enunciado da transparência surge como desdobramento do princípio constitucional da publicidade, ao lado dos preceitos de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, construções teóricas disciplinadoras de toda atividade desempenhada na administração pública direta e indireta. Reivindicar dos órgãos instituídos a divulgação de informações de interesse particular ou interesse coletivo (ressalvadas neste último caso aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado), além de tarefa inerente à própria forma republicana de governo – tendo na figura do povo seu grande titular, recinto de onde ecoa a origem do poder constituinte –, ainda é considerado um autêntico direito fundamental, rótulo convencionado pelo legislador primário, sendo incabível qualquer deliberação de proposta de emenda constitucional no intuito de aboli-la.⁷ Já no tocante às novas tendências da governança corporativa aplicadas no setor público, é possível identificar a transparência expressamente arrolada nos manuais de boas condutas dos principais órgãos de referência nacional (IBGC, 2009, p. 19) e internacional (IFAC, 2001, p. 12), verdadeiros códigos de práticas apropriadas, tendo como

⁷ O discurso do acesso à informação como direito fundamental também já foi objeto de reconhecimento em vários organismos da comunidade internacional, sendo o Brasil signatário em todos eles: art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (1948), art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos – PIDCP (1966), art. 4º da Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão – DIPLA (2000), art. 13 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – UNCAC (2003).

meta fomentar a discussão sobre a temática e orientar as futuras ações daqueles responsáveis diretamente pela gestão. Essa atividade de proporcionar clarividência às informações de utilidade geral, porém, não deve se configurar um fim em si mesmo, mas tão somente um instrumento facilitador para a divulgação dos assuntos, simplificando o desafio hodierno de transformar o ambiente estatal em espaço público, internalizando na sociedade uma cultura de organização governamental cercada de valores éticos de comportamento e criando uma atmosfera de confiança entre os atores envolvidos (MORAES FILHO, 2015, p. 73). Nessa linha laboral, a criação dos famigerados portais de transparência aparece como importante ferramenta democrática, colocando à disposição do usuário-cidadão relevantes informações para o exercício do controle social efetivo, premissa da administração pública gerencialista, para melhorar a qualidade na gestão.

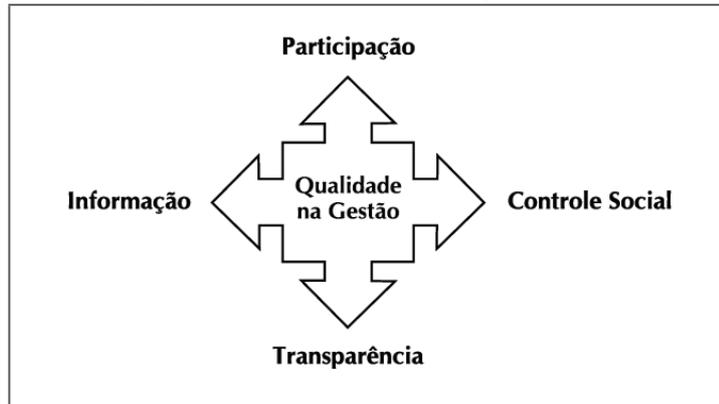
Não obstante a qualidade na gestão tenha sido estampada como o quarto item do grande eixo temático do fortalecimento das instituições públicas, no contexto proposto ele aparece mais como um resultado, consequência da incidência dos outros elementos (participação, controle social e transparência). Analisando sob uma perspectiva mais primária, a busca pela melhoria na qualidade na gestão pública também pode ser encarada como a causa originária de todos os demais componentes do vetor estratégico. Ou seja, somente com o objetivo sólido de aperfeiçoar as técnicas de governança é que os estágios mais elevados e os resultados mais expressivos são alcançados, podendo, ainda, ser interpretado como a grande mola propulsora de todo o programa federal, isto é, somente com a proposta nuclear de continuar evoluindo na prestação dos serviços foi possível emergir o atual cenário estratégico. Tamanha é a dimensão da figura da

qualidade que, dentro dos próprios eixos estratégicos disciplinados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sua presença guarda relação direta e expressa com a educação como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico, e ainda com a inclusão social e a redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos. Ainda nessa trilha de propagação da qualidade por toda a estrutura do PPA 2016-2019, ainda é possível encontrar o imperativo de seus vestígios em diversas passagens setoriais do roteiro, tais como no esporte, cidadania e desenvolvimento, na agricultura familiar, na justiça, cidadania e segurança pública, na previdência social, na energia elétrica, na moradia digna, no planejamento urbano, no saneamento básico, no transporte terrestre, na agropecuária sustentável, na ciência, tecnologia e inovação, na defesa agropecuária, no turismo, na pesca e aquicultura, dentre outros. Considerando seu papel diferenciado, a qualidade na gestão ultrapassa a finalidade pontual de fortalecer as instituições públicas, alocando-se como requisito universal responsável pela consolidação do ambiente democrático em nosso país.

Mesmo que a gestão de qualidade seja um desígnio inerente a toda atividade desenvolvida no ambiente coletivo, sua relevância ganhou desmedido impulso logo após a inclusão do princípio da eficiência na lista dos preceitos constitucionais da administração pública, fazendo incorporar essa diretriz com viés econômico às práticas rotineiras de governança. Atingir um nível de eficiência no desempenho do exercício laboral não é tarefa simples, pois o que se aspira não é simplesmente a realização dos objetivos inicialmente esculpidos, sem levar em consideração os mecanismos empregados na obtenção dos re-

sultados (conceito de eficácia), mas obter o melhor desempenho possível utilizando o menor custo disponível, ou seja, na eficiência a investigação dos resultados alcançados é analisada à luz de todo o complexo de instrumentos empregados na atividade. O espírito do legislador constituinte derivado foi de atrelar as condutas rotineiras típicas do ambiente não jurisdicional à ideia medular da boa administração perfilhada à noção financeira, utilizando como eixos de conduta para o gestor público não apenas as clássicas noções de moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, mas também valores adicionais, como a utilização das melhores opções possíveis da forma menos onerosa existente na satisfação das necessidades dos usuários. A introdução desse conceito no Texto Maior ocorreu no final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), implementado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, refletindo bem o momento de transição que ultrapassava a gestão pública brasileira, deixando para trás o controle focado nos processos, característica marcante da administração do tipo burocrática, para incorporar o controle focado nos resultados, característica essencial da administração do tipo gerencial. Após todas essas considerações, foi possível estruturar um gráfico representando o eixo estratégico do fortalecimento das instituições públicas, composto pelos quatro elementos centrais, objetivando facilitar a compreensão da temática dentro do labiríntico universo do plano plurianual.

Figura 1: Fortalecimento das Instituições Públicas



Fonte: elaborado pelo autor (2017).

4 DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS PARA O NORDESTE BRASILEIRO

Investigando as entrelinhas do PPA 2016-2019 sob a lente seletiva da região Nordeste, é possível verificar que foram apresentados tanto aspectos positivos da região, destacados como avanços importantes atingidos, quanto aspectos negativos do território, indicados como desafios que necessitam ser enfrentados. Quanto ao primeiro caso, podemos mencionar dois significativos indicadores: (1) no tocante à saúde, embora nos últimos anos tenha ocorrido queda da taxa de mortalidade infantil em todas as regiões do país, a região Nordeste se destacou em relação às demais, com um tombo de 7,5% ao ano; (2) no tocante à agricultura familiar, segundo dados colhidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), houve um crescimento de 68,3% no rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar da região Nordeste, índice superior à média nacional. Quanto ao segundo caso, também podemos revelar dois preocupantes indicadores: (1) no tocante a moradia, o déficit habitacional da região Nordeste – considerado uma das expressões da carência de moradia digna, atrelado ao custo dessa morada e à distribuição de renda da população –, corresponde a 32,7%, o segundo mais alto do país; (2) no tocante ao saneamento básico, embora os últimos anos tenham experimentado avanços em termos normativos, em políticas públicas e em cobertura aos serviços, a região Nordeste ainda é marcada por grandes desigualdades, representando 46% do total de domicílios do país que compõem o déficit de acesso a rede coletora de esgoto ou fossa séptica. Vale ainda ressaltar que, considerando o processo histórico de ocupação do território e a diversidade regional, ficou reconhecida a necessidade de aplicar mais recursos oriundos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) nas sub-regiões consideradas menos desenvolvidas.

Para o economista indiano Amartya Sen, liberdade e desenvolvimento são conceitos chave que não devem ser confundidos. Senão vejamos: o primeiro é definido como a oportunidade das pessoas de fazerem escolhas, pois em ambientes onde não existem opções não há como se falar em liberdade, logo, a ideia de liberdade estaria intrinsecamente atrelada à noção de capacidade; o segundo é determinado como a melhoria de vida dos indivíduos e ampliação da capacidade de escolha das pessoas, ou seja, eventuais aumentos do produto interno bruto e da renda familiar seriam apenas meios para atingir o fim. Em outros escritos, a liberdade não é considerada apenas um instrumento

para se alcançar o desenvolvimento, pois este já seria a própria ampliação das capacidades de escolha; a liberdade funcionaria, na verdade, com uma dupla função, tanto como meio quanto como fim para o desenvolvimento, acrescentando à noção da liberdade o conceito de responsabilidade e sendo todos capazes de sofrer as consequências das escolhas realizadas (SEN, 2000, p. 76). A proposta foi, portanto, apresentar uma nova abordagem para a questão do desenvolvimento econômico e social.

São muitos os desafios a serem superados para a implantação de uma política nacional de desenvolvimento regional em nosso país. Na visão do economista Leonardo Guimarães Neto, apesar dos esforços realizados nos últimos governos federais, simplesmente não existe na gestão pública brasileira uma política nacional de desenvolvimento regional, como da mesma forma não há um projeto nacional de desenvolvimento, sendo possível encontrar, apenas, propostas meramente conceituais (NATAL; OLIVEIRA, 2012, p. 206). Como prova desse panorama, no tocante especificamente ao Nordeste, embora os indicadores econômicos e sociais tenham mostrado que houve avanços, a região ainda continua apresentando índices bem inferiores à média nacional. Dentre as várias provocações a serem enfrentadas visando a diminuição das desigualdades regionais, a proposta central a ser enfrentada parece girar em torno de um único pensamento: a estruturação de uma política nacional de desenvolvimento regional. Para o sociólogo Leonardo Guimarães Neto, esse desafio acarreta desdobramentos, dentre os quais podemos citar tanto a concretização de uma articulação no interior do governo federal, passando a levar em conta as especificidades das escalas regionais, quanto a crescente presença, no processo decisório, dos segmentos representativos da sociedade por meio das entidades

colegiadas (NATAL; OLIVEIRA, 2012, p. 206). Portanto, a superação de uma dificuldade regional passaria necessariamente por uma reestruturação de política nacional.

5 CONCLUSÃO

Foram muitas as tentativas de implementar uma reforma administrativa em território nacional, principalmente logo após o término da Segunda Guerra Mundial, período no qual as ideias de descentralização e flexibilização na gestão pública foram impulsionadas, ganhando novo estímulo no início dos anos 1970 devido à forte crise do Estado. No contexto atual, a criação do plano plurianual representou a inserção de uma ferramenta oriunda dessa proposta de aperfeiçoamento governamental, experiência inovadora no ambiente público brasileiro, prevista tanto na seara constitucional quanto infraconstitucional, que obriga todos os gestores a elaborarem de maneira antecipada um programa coordenado de investimentos. Esse ciclo integrado de planejamento e orçamento não tem como premissa apenas revelar aos cidadãos, titulares absolutos das atividades executadas, o conjunto das metas de política governamental a serem executadas, mas também democratizar o sistema público de gestão.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, foi possível verificar que muitos esforços foram empregados pelo governo federal nos últimos anos no território nordestino, ocorrendo significativas conquistas, tais como a queda da taxa de mortalidade infantil e o aumento no rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar. Todavia, apesar

desses índices bastante positivos, a análise mais apurada do PPA 2016-2019 ainda revela a região Nordeste como detentora de enormes desafios a serem superados, esbarrando, sobretudo, na necessidade urgente e imediata de uma reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional. Assim, diante das peculiaridades históricas, sociais e geográficas que cercam o território nordestino, a movimentação na busca da superação dos obstáculos regionais gravita em torno da reestruturação da política nacional, levando-se em conta as tanto as especificidades locais quanto a participação dos atores sociais envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. **O sertanejo**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. ed. Brasília: DF, 2012.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2.745.

_____. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jan. 1991. Seção 1, p. 2.169.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 maio 1996. Seção 1, p. 7.947.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 2000a. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 2004. Seção 1, Edição Extra. p. 1.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Seção 1, p. 5.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, Edição Extra. p. 1.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Seção 1, p. 5.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2016. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000b. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano

Plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: DF, 2015.

COSTA, L. F. A. **O sertão não virou mar**: nordestes, globalização e imagem pública da nova elite cearense. Fortaleza: Eduece, 2005.

COSTA, L. F. A.; FROTA, F. H. S. **Nordeste(s), novos desafios**: políticas públicas e dinâmicas institucionais. Fortaleza: Eduece, 2006.

CUNHA, E. **Os sertões**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, DF: Editora da Universidade, 2007.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

_____. **Nordeste**. 7. ed. São Paulo: Global, 2004.

_____. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. 15. ed. São Paulo: Global, 2012.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORAES FILHO, M. A. P. A transparência como instrumento de democracia na governança pública brasileira. **Revista FFBusiness**, Fortaleza, v. 13, n. 16, p. 61-76, dez. 2015.

_____. Governança pública transparente. **Jornal O Estado**, Fortaleza, 5 out. 2015, Opinião, p. 2.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NATAL, J. L. A.; OLIVEIRA, H. S. Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto. **Revista de Políticas Públicas (RPP)**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 203-207, jan./jun. 2012.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Método, 2016.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 24-43, 2013.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado**. 15. ed. São Paulo: Método, 2016.

PISCITELLI, T. **Direito financeiro esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

QUEIROZ, R. **O quinze**. 103. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

RAMOS, G. **Vidas secas**. 100. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo: Global, 2015.

RIZZO JÚNIOR, O. **Controle social efetivo de políticas públicas**.

2009. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SALGADO, E. D. **Lei de acesso à informação – LAI**: comentários à Lei nº 12.527/11 e ao Decreto nº 7.724/12. São Paulo: Atlas, 2015.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, S. (Org.). **Uma nova história do Ceará**. 4. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2015.

TEÓFILO, R. **A fome**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

VEIGA, J. E. O prelúdio do desenvolvimento sustentável. In: OLIVA, P. B. M. (Org.). **Economia brasileira: perspectivas do desenvolvimento**. São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairú (CAVC), 2005.

Recebido: 27/07/2017

Aprovado: 05/09/2017