



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – CAMPUS I
PRÓ-REITORIA DE ENSINO TÉCNICO, MÉDIO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
PÓS-GRADUAÇÃO ESPECIALIZAÇÃO PLANEJAMENTO EM GESTÃO PÚBLICA

EDILBERTO DE ARAÚJO BARBOSA

**O PLANO PLURIANUAL 2012-2015 DO GOVERNO
FEDERAL**

João Pessoa
2015

EDILBERTO DE ARAÚJO BARBOSA

**O PLANO PLURIANUAL 2012-2015 DO GOVERNO
FEDERAL**

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba – UEPB como exigência para o título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Dr. Flávio Romero Guimarães

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

B228p Barbosa, Edilberto de Araújo
O plano plurianual 2012-2015 do Governo Federal
[manuscrito] / Edilberto de Araújo Barbosa. - 2015.
56 p. : il.

Digitado.
Monografia (Gestão Pública EAD) - Universidade Estadual da
Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à
Distância, 2015.
"Orientação: Prof. Dr. Flávio Romero Guimarães, PROEAD".

1. Plano Plurianual. 2. Transparência Pública. 3. Gestão
Pública. I. Título.

21. ed. CDD 351

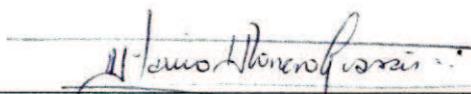
EDILBERTO DE ARAÚJO BARBOSA

O PLANO PLURIANUAL 2012-2015 DO GOVERNO FEDERAL

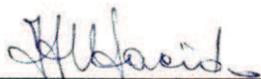
Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) do Departamento de Pós-Graduação em Gestão Pública como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 28 de Março de 2015.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Flávio Romero Guimarães – Orientador (UEPB)



Prof. Ma. Inácio de Araújo Macêdo (UEPB)



Prof. Ma. Edvando Fernandes Gomes (UEPB)

O desenvolvimento, na realidade, diz respeito às metas da vida.
Desenvolver para criar um mundo melhor, que responda às aspirações do homem e amplie
os horizontes de expectativas.
Só há desenvolvimento quando o homem se desenvolve.

Celso Furtado

Dedico esse trabalho em primeiro lugar a Deus, pois sem Ele minha vida não seria possível.

Aos meus Pais que sempre estiveram ao meu lado me dando a força necessária para não desistir, sempre me amparando e me estimulando.

Aos meus irmãos Emerson, em especial a minha irmã Emanuella (*in memoriam*) que foi uma grande incentivadora e a minha irmã Elisângela que sempre me ajudou nos momentos mais difíceis e alegres da minha vida, sempre com um sorriso irreverente.

AGRADECIMENTOS

A Deus e a todos os seus anjos protetores que sempre estiveram comigo me ajudando a perseverar em meus objetivos e colocando em meus caminhos vários anjos, minha família e amigos.

Aos meus pais, Edmilson Barbosa e Elita Barbosa. A minha irmã Elisângela Barbosa e Emanuella Barbosa (*in memoriam*) e o meu irmão Emerson Barbosa. Pois mesmo em momentos de impaciência ou mau humor, me mostraram o caminho da paciência me apoiando bastante em todos os momentos.

Aos professores do Curso da Especialização em Gestão Pública que me ajudaram durante todo o curso, aos tutores que me ensinando as disciplinas e orientando em meus trabalhos da pós-graduação com ética e correção.

Aos meus amigos e amigas, que torceram por mim, que me deram força e estímulo para continuar nessa luta.

RESUMO

BARBOSA. Edilberto de A. O Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal. João Pessoa: UEPB, 2015, p.56.

O plano plurianual é um instrumento de consolidação do planejamento no Brasil que juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual estabelecendo as dimensões, prioridades, diretrizes, objetivos e as metas instituídas pela Constituição Federal. O atual Plano Plurianual 2012-2015 vem estabelecer diretrizes de inclusão social, sociedade participativa, incentivo e desenvolvimento de emprego e renda ao cidadão. Neste sentido, esse trabalho teve como objetivo estabelecer quais as principais diretrizes, objetivos e princípios desse plano, bem como as dificuldades de monitoramento e de acompanhamento pela sociedade. Desta forma são instituídos mecanismos como a transparência pública e o incentivo ao controle social para que a sociedade tenha disponíveis as informações necessárias das ações e prioridades do governo em relação ao plano. O Poder Legislativo também teve papel fundamental instituindo a Lei de Responsabilidade Fiscal para controlar e restringir os gastos desnecessários com ações que fogem da realidade do PPA. A metodologia da pesquisa foi realizada por meio de uma consulta bibliográfica de publicações institucionais, livros, artigos e de outros trabalhos acadêmicos. Verificou-se que a tendência do Plano Plurianual pode ser de apenas um mero instrumento constitucional, por isso é necessária a participação da sociedade para o monitoramento e acompanhamento do plano no intuito de modificar essa visão, colocando o plano como um real instrumento de execução de ações de bens e serviços para a sociedade.

Palavras-chave: Plano Plurianual, Transparência Pública, Gestão Pública.

ABSTRACT

BARBOSA, Edilberto de Araújo. O Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal: UEPB, 2015, 56p.

The multiannual plan is a planning tool consolidation in Brazil which together with the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law establishing the dimensions, priorities, guidelines, objectives and goals established by the Constitution. The current Multi-Year Plan 2012-2015 is to establish guidelines for social inclusion, participatory society, encouragement and development of employment and income citizens. In this sense, this study aimed to establish what the main guidelines, goals and principles of this plan, and the difficulties of monitoring and monitoring by society. Thus are established mechanisms such as public transparency and the encouragement of social control so that the company has available the necessary information of the actions and the government's priorities in relation to the plan. The Legislature also played a key role establishing the Fiscal Responsibility Law to control and restrict unnecessary spending on actions that are beyond the reality of the PPA. The research methodology was carried out through a bibliographic institutional publications, books, articles and other scholarly works. It was found that the tendency of the Multi-Year Plan may be only a mere constitutional instrument, so it is necessary the participation of society for monitoring and follow-up plan in order to modify this view, putting the plan as a real instrument of execution of actions of goods and services to society.

Keywords: Multi-Year Plan, Public Transparency, Public Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	Página
FIGURA 1 - Visão geral sobre a construção do PPA.....	23
FIGURA 2 - Modelo de integração entre planejamento, orçamento e gestão.....	25
FIGURA 3 - Esquema do relacionamento entre o PPA, LDO e a LOA	26
FIGURA 4 - Ciclo Orçamentário: prazos art. 35 do ADCT	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF – Constituição Federal

CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DOU – Diário Oficial da União

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LC – Lei Complementar

PPA – Plano Plurianual

PPPA – Projeto Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1. Plano Plurianual – breve histórico	15
3. PLANO PLURIANUAL (PPA)	20
3.1. Conceitos e Definições	20
3.2. Os Planos Plurianuais do Brasil	27
3.2.1. Objetivos e Princípios	27
3.2.2. O Plano Plurianual 2012-2015	30
3.2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	33
3.2.4. Lei Orçamentária Anual (LOA)	37
4. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO	41
5. CONTROLE SOCIAL DAS ATIVIDADES	45
6. COMPETÊNCIAS DO LEGISLATIVO DA UNIÃO	49
7. CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira no decorrer da sua história atravessou por vários estilos sucessivos de governos e no seu modo de administração do serviço público, passando por reformas, governos centralizadores, conservadores e décadas de regime militar que deixaram as suas marcas. Essas marcas ou herança negativa desses estilos de governo no qual foram danosas para Administração Pública brasileira, pois não cumpria com o seu principal objetivo, o bem coletivo da sociedade.

No entanto, o Brasil também possui uma herança histórica e positiva de planejamentos governamentais concretizada em diversos planos. Mas, é com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se institui o Plano Plurianual como um instrumento de planejamento governamental para a definição e desenvolvimento de políticas públicas com vigência de 04 (anos), ou seja, de médio prazo. Por meio desse Plano, o Governo Federal estabelece as diretrizes, os programas, os objetivos e as iniciativas da Administração Pública da União que serão realizadas durante esse período. O PPA é baseado no plano de governo eleito e aprovado nas eleições para Presidente.

A Constituição Federal de 1988 no seu art. 165, § 1º afirma que “o Plano Plurianual é uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, com a finalidade de estabelecer, 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”.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu também outros dois instrumentos para o planejamento e o orçamento federal a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). A LDO irá definir quais as prioridades do Plano para cada ano, essas prioridades irão se concretizar na forma de ações através da LOA.

Desde 2003, quando o Estado retomou a importante tarefa de pensar o futuro, recolocando o planejamento em novas bases, a tarefa de elaborar um Plano Plurianual – PPA ganhou centralidade, pois é o instrumento com o qual se decide quais são os investimentos prioritários para um projeto de desenvolvimento. (Manual de Elaboração do PPA, 2005, p.5)

O planejamento é um instrumento na qual a Administração Pública pode agrupar todo um conjunto de ações, objetivos e metas a serem elaboradas pelos gestores públicos, privados

e sociedade civil organizada para um determinado período vigente. Isso facilita a gestão no cumprimento das ações de forma sistemática, estratégica e gerencial.

De acordo com Paulo (2010, p.172):

É possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º). No mesmo sentido, a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (art. 166).

Como afirma o autor, o PPA tem um papel importante e central para as ações do Estado no que tange o planejamento dos planos e programas e que estejam compatíveis com o que determina a Constituição Federal de 1988.

Diante disso, busca-se verificar os objetivos de todos os primeiros Planos Plurianuais do Brasil e do plano vigente atualmente que é o PPA 2012-2015 batizado de Mais Brasil do Governo Federal, verificar também os princípios do PPA e a importância da transparência pública e controle social para o melhor desenvolvimento desse Plano.

Com a elaboração do Plano Plurianual por meio das gestões nas três esferas de Governo, a Gestão Operacional passa a ter uma ferramenta de planejamento importante no cumprimento das diretrizes, objetivos e metas com prazos definidos no PPA.

Mas será que o PPA é realmente um bom instrumento para o planejamento dos planos e ações de uma administração pública?

Por que algumas ações que são planejadas com antecedência não são executadas?

Essas são algumas das questões que iremos verificar com esse trabalho.

Desta forma, busca-se com o desenvolvimento desse estudo analisar as vantagens e benefícios que o planejamento do PPA pode fornecer em colaboração com a Gestão Operacional na União. Além de contribuir com uma Gestão Pública agregando valor a qualidade da pesquisa e com a academia.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Plano Plurianual – Breve histórico

A administração pública no Brasil vem evoluindo com o decorrer dos anos em um processo histórico de mudanças na sua forma de gerir e de administrar os serviços no setor público, seja passando pelas várias modificações nas suas constituições que afetam direta ou indiretamente os serviços públicos e a sociedade, seja atravessando por modelos de governos centralizadores, militares e atualmente com o modelo de Estado democrático.

Apesar de todo esse processo histórico que a Gestão Pública no Brasil percorreu até chegar ao atual modelo de gestão democrática e participativa, foram necessárias várias mudanças nos paradigmas que foram herdados das velhas políticas de governos centralizadores, bem como corrigir essas distorções planejando a coisa pública no intuito de promover a cidadania e a liberdade da sociedade. Uma forma de corrigir essas distorções é a elaboração e o desenvolvimento de um planejamento governamental de planos e ações adequados para a sociedade com serviços, com qualidade, eficiência e democracia.

O Brasil possui uma tradição de planejamento governamental que começou a ganhar força a partir do final da década de 30, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, órgão que elaborou o primeiro plano quinquenal do país. Ao longo do tempo, o governo concebeu uma série de planos setoriais e de desenvolvimento, até ocorrer uma estagnação do planejamento governamental na década de 80. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento governamental passou a ser priorizado, novamente. O PPA 2000-2003 significou um marco de grandes mudanças, introduzindo o planejamento e orçamento por resultados. Na mesma época a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 foi editada, estabelecendo normas de finanças públicas e com o objetivo de garantir a responsabilidade fiscal e o equilíbrio das contas do governo. (SILVA, 2012, p.6)

Pares e Valle (2006, p.229) sobre o histórico do planejamento governamental no Brasil relatam que:

O Brasil caracteriza-se por longa tradição em planejamento. A experiência de planejamento econômico no País, com início em meados da década de 1940, perde força durante a década de 1980 na esfera pública federal. Fatores externos, como os períodos de crise mundial (crise do petróleo e da dívida externa) e de inflação alta no Brasil, contribuíram para o

esvaziamento da função “planejamento”. Os anos 90, marcados por maior integração do País à economia mundial, pelo avanço no processo de redemocratização e pelas restrições das finanças públicas, significaram o ressurgimento do planejamento como instrumento para o desenvolvimento do País.

Além dessas características que os autores afirmam que o Brasil detém, de ser um país com uma grande tradição em planejamento de seus planos e ações, é necessário ressaltar que esse modelo de gestão e instrumento através de um PPA a busca por um desenvolvimento qualitativo do país com melhores serviços prestados.

No intuito de organizar todas as ações, objetivos e metas do governo, um dos instrumentos para planejar essas ações e programas em uma Gestão Pública é o Plano Plurianual, que é utilizado para estabelecer as metas e objetivos dos diversos programas, ações e políticas públicas a serem desenvolvidas nos mais diversos setores, de forma organizada e programática nas diversas esferas governamentais, principalmente na elaboração de planos e programas.

A Constituição de 1988, nas palavras de Giacomoni (2005 apud COSTIN, 2011, p.98), “reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada”.

Como bem colocado pelo o autor, o Plano Plurianual irá estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, bem como definir o planejamento de médio e longo prazo, que sejam previstos em um orçamento anual. Desta forma, busca-se dotar a Gestão Pública com um instrumento que seja capaz de atender a sociedade com eficiência e eficácia, implementando serviços públicos de qualidade e conseqüentemente promovendo a cidadania dentro de um orçamento previsto.

O Estado tem o dever de desenvolver o planejamento de planos e ações para um determinado período e que possam oferecer melhores condições aos usuários e cidadãos dos serviços públicos, e o Plano Plurianual vem com o intuito de promover essas condições como a inclusão social, infraestrutura e emprego e renda.

Na afirmação de Costin (2011, p.106) sobre o planejamento do PPA:

[...] O PPA tem trazido ao processo de planejamento governamental a grande oportunidade de inovar na direção de organizar a ação do governo em programas passíveis de acompanhamento pela sociedade e de gestão estruturada pelos ministérios e por gestores de ações intersetoriais, com metas claras e prioridades bem definidas (e, nos últimos governos, compatíveis com as prioridades que os governantes colocaram em

documentos como Avança Brasil, Brasil em Ação ou PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e, em certa medida, puseram em ação mesmo em situações de crise).

Como bem relata a autora o PPA é uma grande oportunidade de planejamento governamental para racionalizar e sistematizar as ações do governo de forma estruturada e sistematizada, sendo acompanhada pelos gestores, bem como por toda a sociedade. Podemos acrescentar que o acompanhamento dos gestores, e principalmente pela sociedade em todas as etapas desse processo de elaboração do PPA, bem como o seu acompanhamento e monitoramento no decorrer do seu período vigente, é de fundamental importância, pois isso significa transparência pública e controle social, através da fiscalização e execução das ações de governo nas mais diversas áreas nas quais foram planejadas anteriormente.

De acordo com Paulo (2010, p.172):

É possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º). No mesmo sentido, a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (art. 166).

Como afirma o autor, o PPA tem um papel importante e central para as ações do Estado no que tange o planejamento dos planos e programas e que estejam compatíveis com o que determina a Constituição Federal de 1988. Além disso, ressaltamos que a Constituição Federal determina que todas as esferas governamentais, União, Estados e Municípios elaborem seus planos plurianuais.

Segundo Vainer *et al* (2005, p.17):

A edição da Lei Complementar nº 101, em maio de 2000, trouxe novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo o aperfeiçoamento do processo de planejamento, onde a elaboração e execução do orçamento público têm papel fundamental. Essa Lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integra os três instrumentos de planejamento, já previstos na Constituição Federal de 1988: PLANO PLURIANUAL – PPA; LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO; e LEI DE ORÇAMENTO ANUAL – LOA.

No relato desse autor a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, vem para aperfeiçoar o processo de planejamento, execução e orçamento público, integrando as três ferramentas PPA, LDO e LOA.

De acordo com Valle e Pares (2006, p.230):

A Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O instrumento da LDO, sem similar no passado, e a incorporação do planejamento no capítulo de finanças são as grandes inovações no que respeita ao gasto público. A partir da Carta Magna ficam estabelecidos os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, quais sejam o PPA, a LDO e a Lei de Orçamentos Anuais (LOA).

Na afirmação desses autores a Carta Magna estabelece os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público que são o PPA, a LDO e a LOA. Não podemos dissociar esse instrumento do planejamento de ações e planos governamentais sem a gestão de recursos e o ciclo ou processo orçamentário público que é necessário para que essas ações possam ser realmente concretizadas e executadas. E para tratar dessas questões de orçamento público é então elaborada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Constituição de 1988 determina que o planejamento de um Plano Plurianual pode assumir o contexto de uma grande ferramenta institucional no desenvolvimento das ações nacionais, bem como na formulação de planos regionais e setoriais. Mas que deve conter instrumentos auxiliares como a transparência pública e o controle social de todas as ações estipuladas pela Administração Pública.

Segundo Vainer *et al* (BRASIL, 2005, p.13) “a integração dos instrumentos de planejamento - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) - garante que as ações planejadas para o médio prazo efetivamente orientem o administrador ao longo de cada exercício fiscal”.

Como relatam os autores, fica claro que esse instrumento de planejamento formado por essas três peças, PPA, LDO e LOA, vem para dar mais dinamismo aos gestores públicos, procurando orientar os administradores no cumprimento das suas ações de forma racionalizada e sistêmica. Ressaltamos que é muito importante a integração desse instrumento não só nas esferas de governo Federal e Estaduais, mas na esfera de governos Municipais, pois é onde a sociedade tem mais contato com os gestores locais, na qual podem promover uma maior participação na elaboração do planejamento das ações e metas e conseqüentemente na elaboração do PPA.

Diante disso, busca-se analisar o PPA 2012-2015 do Governo Federal, verificar como se dá o processo de um PPA, quais os trâmites legais que devem percorrer até se tornarem lei? Quais os benefícios trazidos por esse tipo de Plano? Quais as limitações e os mecanismos de

avaliação, monitoramento e fiscalização? Quais os tipos de PPA que o Brasil já teve e seus objetivos e se existe a participação direta da sociedade.

3. PLANO PLURIANUAL (PPA)

3.1. Conceitos e definições

Com a redemocratização do Brasil e a vigência da Constituição Federal de 1988, somando-se a descentralização da gestão pública e suas instituições, esses fatores facilitaram o acesso aos vários serviços públicos para os cidadãos e a sociedade brasileira que antes não usufruíam desses serviços. Com o instrumento do planejamento, diversos planos, ações e programas puderam ser elaborados para beneficiar com mais dinamismo os serviços públicos para a sociedade, dentre esses planos podemos citar, por exemplo, o Plano de Metas dentre outros que vigoraram no Brasil, mas vamos destacar o Plano Plurianual no qual é atualmente uma das principais ferramentas para a Gestão Pública no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 buscou resgatar o planejamento governamental, prevendo duas modalidades de planos: planos e programas nacionais, regionais e setoriais e planos plurianuais. Ao Plano Plurianual (PPA) foi atribuído um papel central no planejamento. A partir de então ficou estabelecido que todos os demais instrumentos de planejamento do governo deveriam estar em conformidade com as disposições do Plano Plurianual. (SILVA, 2012, p.18)

Segundo ainda a Constituição Federal de 1988 no seu art. 165, § 1º, “o Plano Plurianual é uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, com a finalidade de estabelecer, 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”.

O projeto de PPA (PPPA) é elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, que possui exclusividade na iniciativa das leis orçamentárias. Composto pelo texto da lei e diversos anexos, o projeto de lei deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, devendo vigorar por quatro anos. (COSTIN, 2011, p.109)

O estudioso da área, Costin (2011), assevera que o PPA é uma lei orçamentária que deve conter um conjunto de diretrizes, objetivos e metas, que serão definidas pelo Poder Executivo que deverá enviar como Projeto de Lei para o Poder Legislativo até o dia 31 de agosto, antes do término do mandato, mas o que são essas diretrizes, objetivos e metas que irão guiar a gestão do PPA?

Sobre as diretrizes, objetivos e metas de um PPA o Orçamento Cidadão da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (2015) atribui as seguintes definições:

Diretrizes¹: é um conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, um negócio. Exemplos: Universalização dos serviços de saneamento básico; Redução das desigualdades sociais; etc.
Objetivos: são alvos que se pretende atingir, mediante a execução de uma ou mais ações. Exemplos: Duplicação do número de passageiros transportados pelo sistema metroviário, até o final da década; Redução de 70% dos casos de dengue nos próximos três anos; etc.
Metas: Pode ser sinônimo de objetivo, porém, no processo de planejamento a meta é geralmente definida como a quantificação daquilo que se pretende realizar. Exemplos: Duplicação de 150 km de rodovias; Construção de 300 salas de aula; Fornecimento de livros didáticos para 250 mil alunos do ensino fundamental, etc.

Além dessas definições sobre as diretrizes, objetivos e metas, o PPA tem na sua estrutura, a composição de 03 (três) dimensões: a dimensão estratégica, a dimensão tática e a dimensão operacional. Cada uma dessas dimensões possuindo as suas funções específicas dentro do Plano Plurianual.

Segundo o caderno sobre os Planos Plurianuais, Estratégicos, Territoriais e Participativos (BRASIL, 2014, p.37-38) relata as seguintes definições sobre essas dimensões do PPA:

- Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica de governo e tem como base as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Governo [...] democraticamente eleito. Contempla a estratégia de desenvolvimento local, baseada na visão de longo prazo e na relação com os Planos Setoriais, Estadual e Federal.
- Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vinculam os Programas Temáticos para consecução dos

¹ Informações disponíveis em: <http://www.orcamentocidadao.df.gov.br/ppa.php>. Acesso em: 21/01/2015.

Objetivos e das Metas assumidas, ambos materializados pelas Iniciativas expressas no Plano.

- Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da ação Municipal no nível da eficiência e é especialmente tratada no orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

A elaboração do PPA com suas dimensões é descrita por Paulo (2010, p.176) que nos apresenta toda a lógica de construção com as bases importantes teóricas do Planejamento Estratégico na figura a seguir:



Figura 1 – Visão geral sobre a construção do PPA.

Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011.

Como relatado acima, acrescentamos que na Dimensão Estratégica do Plano de Governo aprovado, serão aqueles constitucionalmente eleitos pela sociedade e que abrange todos os Poderes Executivos da União, Estados e Municípios. Ressaltamos também que na dimensão operacional o desempenho da ação não será apenas na esfera Municipal, mas englobando o desempenho das respectivas ações nas esferas Federal e Estadual.

Podemos acrescentar que essas dimensões podem ser divididas ou relacionadas da seguinte forma, a dimensão estratégica seria o PPA, a dimensão tática a LDO e a dimensão operacional a LOA.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012) faz uma definição mais específica sobre o PPA e conceitua esse instrumento da seguinte forma:

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele,

é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, construindo um Brasil melhor. O PPA orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República. O Plano apresenta a visão de futuro para o País, macrodesafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal. Por meio dele o governo declara e organiza sua atuação, a fim de elaborar e executar políticas públicas necessárias. O Plano permite também, que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo.

Na definição do PPA pelo Ministério do Planejamento, fica claro que esse Plano deve traçar o caminho do governo durante esse período de 04 (quatro) anos, viabilizando todas as metas e diretrizes previstas, bem como estabelecer o desenvolvimento de uma nação mais dinâmica para toda a sociedade, guiando a Administração Pública na execução das políticas públicas que foram planejadas e previstas.

De acordo com as Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011, p.9) “o PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais da República. Além disso, organiza a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública”.

Conforme a definição pela Constituição Federal atribuída ao PPA, o caderno de Orientações para Elaboração do PPA 2012-2015 acrescenta um detalhe muito importante ao Plano, que é a pactuação com a sociedade para a formulação das diretrizes e os objetivos do PPA, isso representa um papel essencial na democracia, bem como atender as reais demandas da sociedade transformando-as em serviços públicos, fazendo com que a Administração Pública cumpra com seus objetivos de oferecer cidadania à sociedade. Essa orientação e viabilização de ações no setor público faz com que o Estado tenha a capacidade de dinamizar a prestação de serviços públicos que são demandados pela sociedade.

Ressaltamos que é necessária uma análise das verdadeiras e reais prioridades que serão utilizadas pela gestão pública durante um ano, pois poderá acontecer um desperdício de recursos públicos devido a ações e recursos orçamentários desnecessários, prejudicando assim toda a execução do PPA. Muitas vezes isso acontece para atender politicamente determinado aliado político, esquecendo-se do seu real objetivo técnico.

Um dos pontos positivos na definição e elaboração dessas peças orçamentárias é o seu contexto de compromisso político entre os Poderes Executivo e Legislativo, que trabalham juntos para a concretização de todo esse processo.

Segundo Paulo (2010, p.174) sobre a questão do Plano Plurianual e a sinergia entre os Poderes Executivo e Legislativo:

Ao submeter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional, o Plano Plurianual tem a finalidade de construir um compromisso político entre os Poderes Executivo e Legislativo, orientando a formulação das leis orçamentárias e dos planos setoriais, bem como a execução das políticas públicas.

Como relata o autor o plano plurianual é submetido para apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional, no entanto esse plano não estabelece apenas uma aprovação de planos e programas, mas de um compromisso entre o Executivo e Legislativo, na qual podemos acrescentar que não é apenas um compromisso entre dois Poderes, mas sim de um compromisso também com toda a sociedade brasileira.

Na afirmação de Vainer *et al* (2005, p.29-30) “ao integrar, de forma regionalizada, metas e prioridades dos entes federativos - União, Estados e Municípios - para um período de 4 anos, o PPA pode se constituir em poderoso instrumento de cooperação intergovernamental para a solução dos problemas apontados pela sociedade”.

De acordo com Paulo (2010, p.173) “o Plano Plurianual, portanto, deve estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual”.

Conforme o autor, o Plano Plurianual é um instrumento de cooperação intergovernamental, garantindo as ações planejadas para um médio prazo, além de realizar a previsão orçamentária do governo para um período de 04 anos. Esse momento de concretização do PPA é um dos elementos mais importantes, pois mostra com evidência a democracia entre os Poderes.

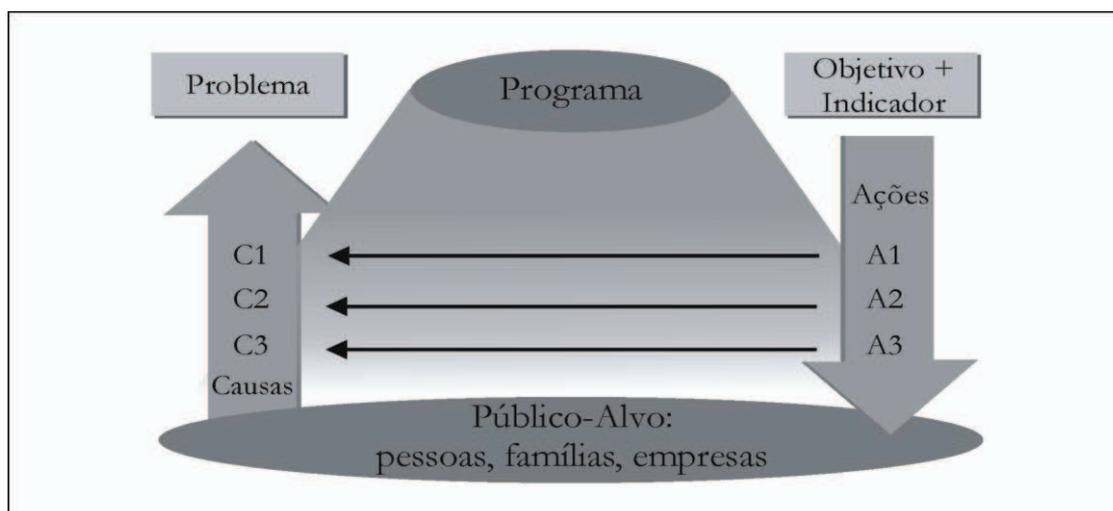


Figura 2 – Modelo de integração entre planejamento, orçamento e gestão.

Fonte: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607

No entanto, se o PPA é um instrumento intergovernamental em que todas as esferas de governo devem agir com sinergia na realização das metas e ações. Provavelmente haverá alguns conflitos entre vários Municípios que fazem oposição ao Estado e União ou o inverso e que devido a essa oposição, muitas ações e metas poderão não ser executadas como planejadas ou estabelecidas anteriormente.

Com as definições pela Constituição Federal e Ministério do Planejamento, além dos conceitos de todas as dimensões que abrangem o PPA, esse instrumento ainda contém mais duas peças importantes para o processo de planejamento do PPA, são elas a LDO e a LOA.

De acordo com os Planos Plurianuais, Estratégicos, Territoriais e Participativos (BRASIL, 2014, p.9) estabelecem que “duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA: a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA)”.

- A LDO: deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).
- A LOA: define os recursos necessários para as ações da LDO.

Como bem define o caderno dos Planos Plurianuais, Estratégicos, Territoriais e Participativos, a LDO e a LOA são de grande importância para a concretização do PPA, pois elas irão definir todas as metas e os recursos orçamentários para a execução das diretrizes e objetivos contidos no PPA.

O Manual de Elaboração do PPA (BRASIL, 2005, p.18) nos apresenta o seguinte esquema em que se demonstra a relação entre os três instrumentos de planejamento:

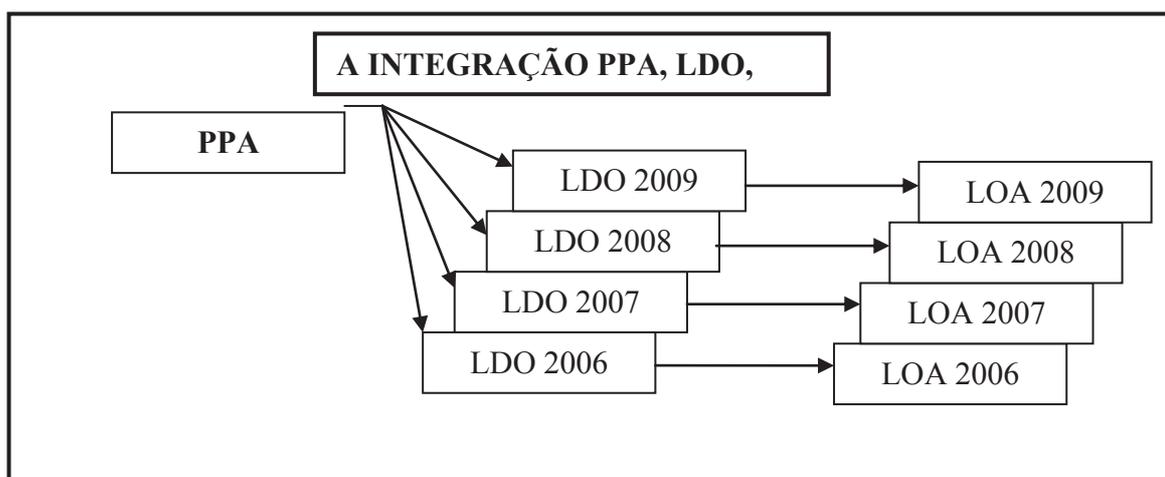


Figura 3 – Esquema do relacionamento e integração entre o PPA, LDO e LOA.

Segundo Silva (2007, p.17) a LDO e a LOA possuem a seguinte atribuição:

A LDO tem por finalidade fazer a conexão entre o PPA e a LOA, orientando a elaboração o orçamento anual e a metodologia para a projeção das despesas e das receitas, compreendendo as metas e prioridades da administração pública federal. A LOA caracteriza o planejamento de curto prazo, onde as ações de governo são detalhadas em níveis menores de programação para o período de um ano. Deve estar em perfeita consonância com o PPA e a LDO.

Como ressalta o Manual de Elaboração do PPA e seus colaboradores Vainer, Albuquerque e Garson (BRASIL, 2005, p.17), a LDO e a LOA possui a seguinte definição:

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual.
- A Lei Orçamentária Anual proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO.

Na afirmação de Silva e do Manual de Elaboração do PPA, a LDO terá a finalidade de orientar a elaboração para a projeção anual de despesas e receitas de acordo com as prioridades da Administração Pública contidas no PPA, enquanto que a LOA será o planejamento em curto prazo das ações e recursos necessários que serão estabelecidos para o período de um ano. Essas duas peças orçamentárias devem estar em plena consonância com o que estabelece o PPA.

3.2. Os Planos Plurianuais do Brasil

3.2.1. Objetivos e Princípios

O Brasil, desde a elaboração da Constituição Federal de 1988, vivenciou vários Planos Plurianuais, cada um com objetivos diferentes. Ao todo são 06 (seis) planos plurianuais, o mais recente Plano Plurianual 2012-2015 é batizado de Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade e Mais Participação (PPA 2012-2015).

Costin (2011, p.109) relata sobre o órgão responsável pela a elaboração do PPA:

O projeto de PPA (PPPA) é elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, que possui exclusividade na iniciativa das leis orçamentárias. Composto pelo texto da lei e diversos anexos, o projeto de lei deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, devendo vigorar por quatro anos.

De acordo com o Manual de Elaboração do PPA (BRASIL, 2005, p.19) e seus elaboradores Vainer, Albuquerque e Garson os principais objetivos de um PPA são:

- Definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- Organizar, em Programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;
- Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano;
- Facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;
- Integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local;
- Estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

Esses objetivos devem nortear a Gestão Pública para que possa no prazo de 04 (quatro) anos se concretizem a execução de todas as diretrizes e metas que foram definidas, planejadas e elaboradas no PPA com o cumprimento de prazos vigentes e assim tornar a Gestão Pública capaz de disponibilizar todos os serviços públicos adequados e eficientes para toda a população.

Além desses objetivos que devem nortear o PPA, Bruno (2011, p.94) nos coloca algumas características que são importantes para a concretização final de um PPA, são elas:

- a) Ampla análise do plano plurianual vigente em face das disponibilidades financeiras;
- b) Uma profunda observação dos principais anseios da comunidade, sem que com isso seja transformado o PPA em autêntica panacéia de todos os males que afligem o cidadão;
- c) Ter em conta a viabilidade econômico-financeira, ambiental e outros aspectos relevantes que possam impedir a efetivação dos projetos inseridos no Plano Plurianual, que ensejaria grave frustração ao cidadão e levaria este importante mecanismo ao descrédito.

Como afirma o autor essas características devem ser levadas em consideração na concretização do PPA, sendo importante uma análise das principais necessidades da sociedade local e as reais ações que devem ser implementadas dentro de um orçamento tangível de execução. No entanto várias ações desnecessárias são colocadas no PPA e que não possuindo um orçamento suficiente, não são executadas, prejudicando todo um planejamento, isso poderá ser um fator que levará o PPA sofrer várias mudanças, seja nas ações ou modificações no orçamento do PPA, essas mudanças frequentes também prejudicam a consolidação do PPA, levando a uma fragmentação até o descrédito pela sociedade. Além disso, faz com que o PPA não passe de um simples processo formal determinado pela Constituição Federal.

De acordo com Garcia (2000 apud PAULO, 2010, p.175):

O primeiro Plano Plurianual (1991-1995) tinha como principais objetivos o controle das contas públicas e um projeto de desestatização e abertura comercial. Esse primeiro PPA não foi reconhecido como instrumento derivado de um exercício de planejamento. Foi encaminhado ao Congresso Nacional de forma burocrática e aprovado sem maiores debates, de forma a cumprir a formalidade da previsão constitucional.

Como bem relata o autor, esse primeiro PPA tinha o objetivo de controlar as contas públicas, leia-se inflação descontrolada, além disso, a desestatização, leia-se a privatização de vários órgãos e instituições públicas, como é o caso do setor de comunicações e a Vale do Rio Doce no setor de mineração.

Segundo os Planos Plurianuais, Estratégicos, Territoriais e Participativos (BRASIL, 2014, p.10) afirmam que desde a elaboração desse primeiro PPA, os PPA's seguintes obtiveram várias orientações e objetivos políticos diferentes:

O primeiro PPA elaborado no âmbito federal cobriu o período 1991-1995. Desde aquele momento até hoje, os PPAs têm refletido as diferentes orientações políticas dos governos que se sucederam. Os três últimos PPAs, 2004-2007, 2008-2011, e 2012-2015, trouxeram para o centro da agenda de desenvolvimento a inclusão social e a equidade, reorientando a dimensão política do planejamento com relação àquela que vigorava nos anos liberais de redução do estado e liberalização econômica.

Vários Planos Plurianuais já foram elaborados desde a redemocratização do país com a implementação da Constituição Federal de 1988 que institui esse instrumento no seu art. 165 da referida legislação. Desta forma esses Planos Plurianuais tinham objetivos específicos em cada um dos seus períodos. Vejamos alguns desses objetivos de cada PPA.

Paulo (2010, p.175-177) detalha os objetivos de cada Plano Plurianual que já passaram pelo Brasil desde a vigência da Constituição Federal de 1988, a saber:

- O PPA 1996-1999 buscava garantir a estabilidade econômica conquistada com o Plano Real e remover obstáculos para a retomada do crescimento.
- O PPA 2000-2003 foi um marco na organização da ação estatal, ao estabelecer o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão. [...] A metodologia de construção desse plano é em linhas gerais, a utilizada até hoje.
- O PPA 2004-2007 adotou a estratégia de consolidação da metodologia lançada no plano anterior, tendo o programa como unidade de gestão voltada para resultados.
- O PPA 2008-2011 mantém a estrutura por programas, promovendo mudanças pontuais em aspectos ligados à gestão do plano, dentre as quais devem ser destacadas a valorização da avaliação da dimensão estratégica do plano e o fim das revisões anuais.

Como bem retratados pelo o autor e a publicação dos Planos Plurianuais, determinam que cada um desses planos contenha as suas diretrizes e os seus objetivos, buscando reestruturar toda a base econômica e a estabilidade do país até a inserção de programas voltados para os resultados das ações previstas em cada PPA.

3.2.2. O Plano Plurianual 2012-2015

O mais recente Plano Plurianual 2012-2015 denominado de Plano Mais Brasil, Mais Igualdade e Mais Participação, é o Plano que está atualmente em vigor e vem alicerçado em metas de inclusão social, combate a pobreza e a miséria, maior distribuição de renda, bem como buscar mais participação e diálogo com a sociedade.

O atual PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011, p.22) estabelece como principais objetivos:

- A compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica;
- Ampliação das fontes de financiamento de longo prazo;
- Aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades;
- Erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno;
- Elevação do investimento;
- Ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura;
- Aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação.

Esse Plano Plurianual 2012-2015 foi instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 e regulamentado pelo Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012. É importante acrescentar que cada um desses planos plurianuais devem ser encaminhados como projetos de lei pelo Poder Executivo, em seguida são transformados em lei pelo Poder Legislativo e depois regulamentados por decretos aprovados pela Presidência da República. Esse procedimento também ocorre nas outras esferas Estaduais e Municipais com seus respectivos PPAs.

A referida Lei 12.593 no seu art. 4º estabelece que o PPA 2012-2015 deve seguir as seguintes diretrizes:

- A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- A ampliação da participação social;
- A promoção da sustentabilidade ambiental;
- A valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- A excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;
- A garantia da soberania nacional;
- O aumento da eficiência dos gastos públicos;
- O crescimento econômico sustentável; e
- O estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

Além desses objetivos especificados pela referida lei, o PPA 2012-2015 é regido por uma série de princípios, como bem relata as Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 (BRASIL, 2011, p.10) é orientada nos seguintes princípios:

- Participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas;
- Incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos;
- Valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos;
- Foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano;
- Estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns;
- Foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas;

- Foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriado;
- Aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente e na priorização dos investimentos.

As diretrizes do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011, p.18) que está atualmente vigente vêm estabelecer caminhos para a democratização e consolidação das ações dos últimos anos, desta forma está alicerçado em 07 (sete) valores, a saber: Soberania, Democracia, Justiça Social, Sustentabilidade, Diversidade Cultural e Identidade Nacional, Participação Social e Excelência na Gestão.

Como observamos esse conjunto de objetivos, diretrizes, princípios e valores seguem todo um procedimento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para que o PPA se torne uma Lei. Essa lei irá compor a base de duas outras leis, que são a LDO e a LOA, estabelecendo assim uma integração entre os elementos planejados do PPA com a LDO e a LOA.

A integração dos instrumentos de planejamento - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) - garante que as ações planejadas para o médio prazo efetivamente orientem o administrador ao longo de cada exercício fiscal. (VAINER *et al*, 2005, p.13)

Segundo a Constituição Federal de 1988 no seu art. 165, I, II e III, o PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo e que irá se tornar a base de outras duas leis que irão acompanhar o PPA, que são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas duas outras leis se associam intimamente e devem estar em consonância com o PPA.

Desta forma, como afirma a Constituição Federal de 1988, o PPA terá que percorrer um caminho integrado com a LDO e a LOA, norteando assim todas as ações planejadas e contidas no PPA, essa consonância entre esses 03 (três) instrumentos é de muita importância, pois por meio deles, a administração pública irá saber o que deverá ser executado com o orçamento previsto para as diversas ações previstas para o período vigente do PPA.

3.2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Como bem relatado anteriormente o PPA é uma lei orçamentária que serve como instrumento de planejamento que compõe todas as diretrizes, metas, planos e programas de um governo por um período de 04 (quatro) anos, sendo um instrumento de extrema importância para o desenvolvimento do país. No entanto, esse plano deve seguir um ciclo ou processo orçamentário para determinar o fluxo de recursos capazes de concretizar as diversas diretrizes, planos e programas.

De acordo com Costin (2011, p.110-111) “o projeto de LDO (PLDO) é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, que possui exclusividade na iniciativa das leis orçamentárias. Composto pelo texto da lei e os anexos, o projeto de lei deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano”.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 trás a seguinte definição e finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Art. 165, §2º a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Como determina a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) irá compreender as prioridades da administração pública, suas despesas para o exercício subsequente, orientando a elaboração de outra lei, que é a Lei Orçamentária Anual (LOA). Desta forma, o PPA é a base para a elaboração dessas duas outras leis orçamentárias.

Silva (2007, p.23) relata um aspecto importante da LDO:

A LDO antes mesmo da aprovação do orçamento, já antecipa o que constará deste, pois é um elo entre os planos de governo e o orçamento anual. Ela traça a linha geral da política orçamentária do governo, estabelecendo as áreas, os programas prioritários e metas, a organização e a estrutura do orçamento, limite de gastos, define fontes de financiamento, estabelece entre outros, os valores que vigorarão no orçamento e como serão suas futuras correções. (p.23)

Na afirmação do autor a LDO procura traçar uma linha geral da política orçamentária do governo, a estrutura, os programas prioritários e as fontes de financiamento com o estabelecimento dos valores. Sendo assim, essa peça orçamentária é de fundamental importância no prosseguimento das políticas públicas a serem formalizadas no Brasil, buscando nortear e racionalizar todas essas diretrizes. No entanto, não se sabe como é a fiscalização de todo esse orçamento público por meio da LDO.

Sobre a LDO, a autora Costin (2011, p.106) relata que:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é preparada a cada ano e tem por objetivo orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, de seguridade social e de investimento das empresas estatais. A LDO deveria “traduzir” para o exercício fiscal seguinte as diretrizes, prioridades e metas do PPA. Não tem sido capaz de fazê-lo, dada a reduzida aplicabilidade do Plano Plurianual, como vimos anteriormente.

Conforme afirmação da autora a LDO deve ser preparada todos os anos com o objetivo de orientar a elaboração do orçamento fiscal, seguridade social e o investimento de empresas estatais para o exercício fiscal subsequente. No entanto, a autora ressalta que as diretrizes, as prioridades e as metas do PPA não vêm sendo executadas, devido à reduzida aplicabilidade do Plano Plurianual.

Provavelmente essa reduzida aplicabilidade pode ser a burocracia do próprio Plano, bem como a falta de interesses de alguns gestores devido aos orçamentos restritos ou apenas por fatores políticos para atender politicamente aos aliados que influenciam e que determinam certas demandas desnecessárias, prejudicando a execução do PPA, bem como fazendo com que a aplicabilidade do Plano seja reduzida e boa parte dele não seja executada. Podemos acrescentar que a impressão descrita desses fatores, nos leva a afirmar que provavelmente o Plano apenas cumpre uma mera formalidade da Constituição Federal.

Sobre os prazos do projeto de lei das diretrizes orçamentárias, Silva (2007, p.25-26) afirma que:

Os prazos para encaminhamento do projeto de lei das diretrizes orçamentárias ao Poder Legislativo, semelhante ao que ocorre com o PPA, serão definidos por Lei Complementar, que por ainda não ter sido aprovada, aplicam-se, então as regras constantes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Deve, assim, ser encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 foi encaminhada ao Congresso Nacional como Projeto de Lei nº 3, de 2014, no qual o relator do projeto foi o então Senador Vital do Rêgo Filho, do Estado da Paraíba. Esse projeto foi sancionado pela Presidência da República na forma da Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015 e publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 02.01.2015 – Edição extra. Essa lei dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências.

De acordo com a referida Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015 no seu art. 1º estabelece as seguintes diretrizes:

- I - as metas e prioridades da administração pública federal;
- II - a estrutura e organização dos orçamentos;
- III - as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União;
- IV - as disposições para as transferências;
- V - as disposições relativas à dívida pública federal;
- VI - as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes;
- VII - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- VIII - as disposições sobre alterações na legislação e sua adequação orçamentária;
- IX - as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves;
- X - as disposições sobre transparência; e
- XI - as disposições finais.

Além de todas essas diretrizes estabelecidas na LDO e aprovadas pela referida legislação, Costin (2011, p.107-108) ressalta que o projeto de lei das diretrizes orçamentárias deverá conter:

- O Anexo de Metas Fiscais – em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, os resultados nominal e primário e o montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes; e
- O Anexo de Riscos Fiscais - em que se avaliam os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas e as providências a serem tomadas, caso se concretizem os riscos.

Em uma recente reportagem do Portal de Notícias G1, afirma-se que a LDO sofreu alguns vetos da Presidência da República:

A presidente Dilma Roussef sancionou parcialmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015, que estabelece as metas e prioridades orçamentárias do governo, incluindo a previsão de despesas. Em mensagem enviada ao Congresso Nacional, a chefe do Executivo justificou os motivos que a levaram a vetar 32 itens da LDO, proposta que também serve de base para orientar a elaboração do Orçamento Geral da União. (Fonte: Portal G1 de 06/01/2015)

Dentre esses vetos a referida reportagem revela que estava prevista uma emenda que obrigaria o Governo Federal a divulgar na *internet* dados do Tesouro Nacional com instituições Financeiras. A questão que levantamos é que esse tipo de veto pode ferir um dos princípios fundamentais da Administração Pública que é o princípio da publicidade e transparência.

De acordo com Borges (2006 *apud* SILVA, 2007, p.23) “A LDO desempenha, ainda, um outro papel muito importante: na ausência de planos de governo, o programa orçamentário anual será orientado unicamente por suas disposições, além das demais decisões políticas”.

Segundo Costin (2011, p.99):

Com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, será elaborado pelo Executivo o Orçamento Geral da União, como projeto de lei, considerando as prioridades apresentadas no PPA e confirmadas na LDO. Essa elaboração obedece geralmente a um cronograma em que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – responsável pela coordenação do processo – inicialmente estipula, a partir de um modelo econométrico, a receita esperada para o período.

Como relata a autora a LDO servirá de base para o Orçamento Geral da União como um projeto de lei com todas as prioridades contidas no PPA e obedecendo a um cronograma que será estabelecido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que responde pela coordenação desse processo. Mas como determinar que esse cronograma é realmente cumprido com o que foi estabelecido? Quais os mecanismos de fiscalização para avaliar e monitorar esse cronograma?

Essas indagações servem para responder o porquê de algumas ações que foram estabelecidas no plano não foram executadas dentro desse cronograma, provavelmente por alguns fatores, sejam eles: a própria falta de fiscalização eficiente do órgão principalmente do Poder Legislativo nas 03 (três) esferas; orçamentos aprovados apenas para atenderem a

aliados políticos sofrendo restrições; falta das reais prioridades que deixam de ser aprovadas por conta das questões políticas, dentre outros fatores.

Silva (2007, p.29) afirma que “em sequência ao PPA e à LDO, a LOA, espelha o planejamento governamental de curto prazo. Nesse instrumento são detalhadas as despesas e suas respectivas fontes de receita, de forma a cumprir, na execução, as metas físicas estabelecidas no PPA e as metas fiscais da LDO”.

Costin (2011, p.107-108) relata que:

Aprovada e sancionada a LDO, elabora-se o projeto de Lei Orçamentária Anual. O orçamento anual é uma lei (LOA) em que estão estimadas as receitas que serão arrecadadas durante o ano e fixadas as despesas que o governo pretende realizar com esses recursos. A LOA, conforme vimos, contém três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento das empresas estatais. (p.107-108)

Conforme a autora, o processo orçamentário segue uma constante interação entre os Poderes Executivo e Legislativo para que sejam analisados todos os detalhes e diretrizes do Plano e que devem permanecer dentro da legalidade após essas análises e transformada em lei.

3.2.4. Lei Orçamentária Anual (LOA)

Após a aprovação e promulgação do PPA e da LDO, outra lei anual vem a ser elaborada para complementar o instrumento do PPA, juntamente com a LDO, é a Lei Orçamentária Anual (LOA) que é de fundamental importância para a Gestão Pública no que concerne o orçamento das instituições públicas do Poder Público durante um ano.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 no seu art. 165, § 5ª é a seguinte definição da LOA:

A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreenderá, o orçamento fiscal referente aos três Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como o orçamento de investimentos das empresas estatais, além do orçamento da seguridade social.

Segundo Costin (2011, p.112) esclarece que:

O projeto de lei orçamentária anual (LOA) é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. Composto pelo texto da lei, quadros orçamentários consolidados e anexos dos três orçamentos, o projeto de lei deve ser enviado para apreciação do Congresso até o dia 31 de agosto de cada ano.

Conforme a Constituição Federal, a LOA irá compreender todo o orçamento fiscal dos Poderes da União, Estados e Municípios. Costin (2011) afirma que esses orçamentos deverão ser compostos por textos de lei, quadros orçamentários consolidados dos três orçamentos e que deverão ser encaminhados ao Congresso até o dia 31 de agosto de cada ano. Esse procedimento é necessário para que a Administração Pública cumpra com o princípio da legalidade e esses prazos devem também ser cumpridos, pois se não for entregue no prazo estipulado, boa parte do que foi planejado para aquele determinado ano ficará comprometido e conseqüentemente a gestão não poderá atender certas demandas.

Silva (2007, p.27) relata como é o processo de elaboração da LOA:

O projeto de lei deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Atentar aqui para o fato de que as datas para o funcionamento das sessões legislativas foram modificadas no art. 57 da CF (de 2/2 a 17/7 e 1/8 a 22/12). A elaboração do orçamento anual se dá no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, cujo órgão central é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cabe à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, a responsabilidade pela coordenação, consolidação e supervisão da elaboração orçamentária.

Conforme relata o autor todo esse procedimento deverá ser obedecido para a elaboração da LOA, observando os prazos que são estabelecidos de funcionamento das sessões legislativas para que as mesmas possam aprovar o projeto de lei da LOA e tornar válido todo o orçamento anual que a gestão pública irá utilizar na concretização das políticas públicas.

Mas será que durante todo esse período o presente orçamento não é modificado? Com essas modificações na LOA, será que isso de alguma forma não prejudica o andamento do PPA e a sua execução?

Como ressalta Khair (2000, p.22) “a Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que”:

- Conterá demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Será acompanhada do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de renúncia de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Conterá reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinada ao pagamento de passivos contingentes; e
- Não consignará dotação para investimento, com duração superior a um exercício financeiro, que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize sua inclusão. A realização desse tipo de investimento, sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão, caracterizará crime de responsabilidade, nos termos do parágrafo 1º do artigo 167 da Constituição Federal.

Esse autor acrescenta que a Lei Orçamentária Anual conterá, também, 03 (três) novas regras:

- As despesas relativas à dívida pública, bem como as receitas que as atenderão, deverão constar da Lei Orçamentária Anual; já o refinanciamento da dívida deverá constar separadamente.
- A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em legislação específica.
- É vedado consignar na Lei Orçamentária Anual crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Como verificamos, a elaboração desses instrumentos de planejamento da administração pública requer certa complexidade e atenção, desde as diretrizes que serão prioritárias até as ações que serão executadas e juntamente com o orçamento anual necessária para a execução dessas ações que irão englobar diversas áreas, como Educação e Saúde, dentre outras. E todo esse processo de elaboração desse planejamento do PPA, LDO e a LOA deverão obedecer aos prazos que são estabelecidos para que legalmente possam ser executados.

De acordo com a Cartilha do Orçamento Brasil da Câmara dos Deputados (2014, p.8-9):

Lei Orçamentária Anual (LOA): Essa lei estima a receita e fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício (gestão). Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o PPA aprovado para o período. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Sessão Legislativa (que é encerrada em 22 de dezembro). Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República, transformando-se em lei. A LOA só pode ser alterada pelos projetos de lei de créditos adicionais.

Como bem ressalta a referida Cartilha a LOA deve estar em consonância com a LDO, bem como com o PPA, esses instrumentos devem estar em plena consonância entre si, além disso, é determinação da própria Constituição Federal que esse orçamento seja aprovado e sancionado até o dia 22 de dezembro pelo Presidente da República. Se esses prazos não forem cumpridos se tornam nulos ou inválidos.

O Orçamento Cidadão do Projeto de Lei Orçamentária Anual – 2015 (BRASIL, 2014, p.10) nos apresenta a seguinte sequência de prazos estipulados para cada projeto de lei:

Instrumentos	Encaminhamento ao Congresso Nacional	Devolução para sanção presidencial
PPA	Até 4 meses antes do encerramento do 1º Exercício Financeiro (31/08)	Até o encerramento da sessão legislativa (22/12)
LDO	Até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04)	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07)
LOA	Até 4 meses antes do encerramento do Exercício Financeiro (31/08)	Até o encerramento da sessão legislativa (22/12)

Figura 4 - Ciclo Orçamentário: prazos, conforme § 2º, I a III, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Como observamos, cada instrumento de planejamento tem a sua data de encaminhamento ao Congresso Nacional e sanção presidencial, mas todos esses instrumentos de planejamento orçamentário deverá ter regras de transparência pública para que o cidadão possa acompanhar todo esse processo.

4. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO A INFORMAÇÃO

Um dos grandes avanços que a Constituição Federal nos trouxe foi instituir na Administração Pública a ferramenta da transparência pública, que juntamente com o acesso à informação pode nos fornecer melhores condições de acompanhamento sobre os mais diversos projetos, planos, programas e outras ações nas mais diversas áreas, que são implementados por meio da arrecadação de impostos.

Esse acompanhamento é um direito de qualquer cidadão e dever da Administração Pública divulgar todas as informações da gestão. Esse mecanismo é uma forma disponibilizada ao cidadão para que o mesmo saiba e possa saber o que está sendo realizado com os impostos e onde estão sendo aplicados. Por isso a transparência vem a ser uma ferramenta imprescindível para o cidadão e toda a sociedade brasileira. Essas ferramentas de transparência, acompanhamento, monitoramento e acesso a informação são muito importantes para a sociedade, principalmente quando se trata de um plano da dimensão do PPA com vigência de 04 (quatro) anos e que possui um grande orçamento público.

Segundo Tristão (2002, p.1) “considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas”. Ou seja, a transparência está implícita na questão da democracia e que ela deve ser aplicada em todas as esferas de poder público e principalmente em uma administração pública. E quando se trata de um planejamento como o PPA, essa transparência é de fundamental importância, desde a sua elaboração até a execução por se tratar de um orçamento público.

De acordo com o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (BRASIL, 2010, p.20):

Promover a transparência é dar condição de acesso a todas as informações sobre a gestão pública. Uma Administração Pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em acessar as informações públicas. As informações públicas são todos os documentos, atos oficiais e decisões governamentais referentes à gestão pública que não sejam classificados, nos termos legais, como sigilosos, como a execução orçamentária e os contratos celebrados pelo setor público em suas várias esferas.

Como relata esse Manual promover a transparência pública é uma condição necessária e um dever da Administração Pública para com a sociedade, em disponibilizar todas as informações públicas referentes às decisões e atos do Governo nas esferas Federal, Estadual e

Municipal. Essa condição é uma forma de prestação de contas, principalmente, para a sociedade, na qual a mesma saiba o que a Gestão está realizando com a arrecadação de taxas e impostos em forma de política pública.

Na afirmação de Matias-Pereira (2010, p.76):

[...] A busca permanente da transparência na administração pública deve ser vista como uma condição essencial para que os países, especialmente o Brasil, possam continuar a progredir no processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental e na consolidação da democracia. Nesse sentido, a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil.

O autor ressalta que a transparência pública é algo essencial e que deve ser permanente na administração pública, principalmente para fazer desse instrumento, um mecanismo de controle para a consolidação da democracia, no qual os cidadãos possam ter acesso a todos os atos e informações de qualquer esfera do Poder Público.

Com o advento da redemocratização essa condição de transparência na administração pública se tornou muito mais necessária, fazendo com que a sociedade também seja mais participativa na elaboração dos diversos planos e programas, bem como essa mesma sociedade possa estar contida no acompanhamento e planejamento das várias demandas solicitadas.

De acordo com Giacomoni e Pagnussati (2006, p.237):

O processo democrático trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e a prestação de contas. O planejamento e o orçamento tendem a emular esse ambiente social, que exige crescente governança para governar “com” e para fazer “com” a sociedade. Conceitos como parceria, participação social, concessões públicas eram pouco usuais na administração pública até o início dos anos 90.

Como afirma os autores vários movimentos sociais surgiram após a redemocratização do Brasil, exigindo mais transparência no serviço público e outro fator que eles ressaltam é que conceitos como parceria e participação social não existiam até o início dos anos 90. Isso, provavelmente, atrasou muito a questão de políticas públicas voltadas para a sociedade de forma adequada e eficiente, pois devido à sociedade não ser convocada a participar do planejamento e da elaboração dos planos, projetos e outras ações sem a sua consulta, provavelmente a tendência desses planos era de não terem a capacidade de disponibilizar

serviços públicos adequados e que pudessem responder as demandas necessárias da sociedade.

Transparência é, portanto, o que permite a qualquer cidadão saber onde, como e por que o dinheiro público está sendo gasto. É quando a gestão pública é feita às claras, sem mistérios. (Manual da Integridade, 2010, p.20)

O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania. (PÁGINAS DE, 2008)

Segundo o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (BRASIL, 2010, p.42):

A transparência é umas das principais diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública para a construção de um ambiente de integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na adoção de medidas corretas na condução da gestão pública. Trata-se também de uma ação preventiva à corrupção, pois quando os agentes públicos têm consciência de que estão sendo vigiados e que a aplicação do dinheiro público está sendo controlada, eles tendem naturalmente a ser mais cuidadosos com a correção e legalidade de seus atos.

Como bem retratado é necessário que o estímulo à transparência pública seja um objetivo essencial na Administração Pública e o referido Manual de Integridade ressalta que esse instrumento é uma das principais diretrizes a serem adotadas para essa Administração no intuito de construir uma sociedade mais participativa e íntegra.

Um fator importante nessa concepção de transparência pública é a questão de uma gestão participativa que deve ser sempre alimentada pela gestão em favor da sociedade, para que se possa ter mais credibilidade na Gestão Pública, bem como dar respostas concretas a sociedade.

Segundo Lima (2007, p.59) sobre gestão participativa relata que:

Uma gestão participativa genuína requer cooperação, compartilhamento de informações e confiança para delegar, dando autonomia para atingir metas. Como resposta, as pessoas tomam posse dos desafios e dos processos de trabalho dos quais participam, tomam decisões, criam, inovam e dão à organização um clima organizacional saudável.

Desta forma, tornar uma gestão participativa é consolidar a democracia, fazendo com que os processos e tomadas de decisões possam facilitar na elaboração e execução das demandas da sociedade com a participação da mesma, pois a sociedade local sabe das reais necessidades em termos de ações, seja em áreas como Educação, Saúde e Saneamento, dentre outras.

Como bem relata o Manual da Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (BRASIL, 2010, p.42):

A transparência é, também, mecanismo de realização dos princípios da democracia participativa na medida em que se constitui condição indispensável para o exercício da cidadania. Sem informação não é possível ao cidadão participar da gestão pública e acompanhar e controlar a aplicação do dinheiro público.

Para facilitar ainda mais esse princípio da democracia com o mecanismo da transparência pública são disponibilizados nas 03 (três) esferas de governo *sites* institucionais de Tribunais de Contas; de Secretarias de Transparência, dentre outros. No entanto, provavelmente uma boa parcela da sociedade não tem acesso a essas informações por fatores como: informações de linguagem complexa que desestimulam, falta de condições de acessar equipamentos de informação, falta de interesse da sociedade devido ao descrédito da gestão, dentre outros fatores.

Como ressalta o Manual da Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (BRASIL, 2010, p.46-47):

No processo de aprofundamento da transparência na Administração Pública, merece destaque a criação de Portais da Transparência que trazem, em linguagem simples e navegação amigável, dados e informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos públicos sem necessidade de senhas, além de orientações que facilitam o entendimento do conteúdo disponível, permitindo o efetivo acompanhamento e fiscalização da execução de todos os programas e ações governamentais.

Observamos que a transparência deve vir com uma linguagem simples e com informações detalhadas como afirma o referido Manual, e que todas as orientações de utilização dessas informações devem ser com o intuito de facilitar o entendimento.

Mas como saber que todo o cidadão saberá utilizar ou ter acesso a essas informações, e como saber a interpretação das mesmas?

Essa linguagem deve ser facilitada principalmente em um Plano como o PPA que é de essencial importância, já que se trata de um plano composto por vários tipos de ações voltadas para as mais diversas áreas para um período médio de 04 anos.

Segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União:

O Estado deve aperfeiçoar e fortalecer continuamente seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção. A promoção da transparência pública é um importante passo em direção a esse fim. A transparência pública é tema que vem ganhando destaque nos cenários nacional e internacional, isso também porque permite o controle social, constituindo mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública.

Alguns obstáculos que ressaltamos podem dificultar a transparência pública como, por exemplo: a falta de consciência pública e de educação da sociedade, falta de um corpo técnico com habilidades específicas no setor público, limitações nas tecnologias e de conhecimento a informação e resistência à mudança, etc.

Quando falamos em transparência pública não podemos deixar de falar em controle social, pois a transparência deixa implícito que a questão não só de monitoramento, mas de controle social por parte da sociedade civil que deverá realizar esse controle.

5. CONTROLE SOCIAL DAS ATIVIDADES

O controle social também é uma ferramenta que deverá ser utilizada pela sociedade para o monitoramento de todos os processos, atos, determinações, criação de planos, programas e ações. Esse controle social deverá ser de fundamental importância na prática quando se trata de um PPA, pois poderemos saber como anda o procedimento de cada diretriz, objetivos e metas em cada setor social.

De acordo com Cunha (2003 apud PECCI, 2006, p.174-175):

Com os processos de democratização e diminuição do papel do Estado na economia e vida social, o controle social assume uma nova dimensão. Ele é visto como “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”.

Na afirmação do autor o controle social assumiu uma nova dimensão para a economia e vida social do Estado. Com esse instrumento a sociedade poderá intervir na formulação das diversas políticas públicas como prioridades, essa interação da sociedade com o Estado

representa o real sentido da democracia. Desta forma, a formulação de um PPA deve ter a intervenção e a participação da sociedade desde a sua elaboração, definição e execução das ações a serem prioridades para a população, seja da União, dos Estados ou dos Municípios.

Ressalta Peci (2006, p.173) que “a ideia de controle social foi apresentada na sociologia americana de cunho funcionalista da década de 1920, associada a estudos sobre o crime e outras atitudes”.

Na definição do Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (BRASIL, 2010, p.20):

O Controle Social, entendido como a participação do cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, tem a finalidade de verificar se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada ou se está sendo desviado para outras finalidades. O controle social é importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Como bem relata esse Manual, o controle social é descrito como sendo a participação do cidadão na fiscalização, monitoramento de todas as ações que são realizadas ou planejadas pela Administração Pública, é uma forma de saber e verificar o que está sendo realizado com o dinheiro público. Esse mecanismo também é importante para o combate e prevenção da corrupção no serviço público. Com o PPA não pode ser diferente, o cidadão tem o direito de verificar e participar, bem como fiscalizar através de mecanismos como a internet no controle social todo o procedimento e acompanhamento das ações previstas desse plano.

No entanto esse Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (BRASIL, 2010, p.20) ressalta que “no Brasil, há grande preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante em razão de sua extensão territorial e do elevado número de municípios que possui. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade”.

Isso é um fator preocupante, além de que outros fatores podem dificultar ou desestimular o controle social por parte dos cidadãos, a saber:

- Falta de interesse do cidadão;
- A extensão territorial do país;
- A quantidade excessiva de municípios;
- Falta de acesso às informações por uma parcela da sociedade;
- Falta de uma linguagem fácil nas informações;
- Capacidade de interpretar o conteúdo das informações;
- Complexidade de planos como o PPA;

- Questões políticas.

No Brasil, devido às suas dimensões e à complexidade político-social dos mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos possam tomar parte no controle dos gastos públicos e colaborar, assim, com a gestão pública. (Portal da Transparência Pública da Controladoria Geral da União)

O Manual da Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão (BRASIL, 2010, p.20) ressalta que “para que os cidadãos, no entanto, possam participar de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados, que recebam informações necessárias e, também, orientações sobre como atuar”.

Observamos que essas duas publicações do Governo Federal ressaltam que é indispensável o fomento à participação social dos cidadãos e que seja necessária a mobilização da sociedade para o controle social do orçamento público das ações. Uma das formas de realizar essa mobilização é com as audiências públicas.

De acordo com o caderno de Responsabilidade na Gestão Pública da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2008, p.28):

Um aspecto positivo muito lembrado foi a ampliação da transparência das contas públicas. Os diversos mecanismos criados pela LRF tornaram mais fácil o acompanhamento das ações governamentais por parte da população. É verdade que a cultura de controle social no Brasil é muito incipiente. Ao contrário de outros países, como os Estados Unidos, por exemplo, em que há larga tradição de associações não-governamentais com a finalidade precípua de fiscalizar as ações governamentais, a experiência brasileira ainda é bastante modesta neste campo.

Com a implementação desse mecanismo da Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle social se tornou mais fácil no seu acompanhamento das ações por parte da sociedade. No entanto, a prática de controle social continua sendo muito pequena pela sociedade brasileira. Pois o Brasil continua, justamente, com a cultura de práticas políticas antigas, isso pode desestimular o cidadão a não acompanhar devido ao descrédito de algumas políticas empregadas.

Segundo Lima (2007, p.57) a publicidade é outro instrumento importante para fiscalizar as ações da Administração Pública e relata que:

Este princípio determina que todos os atos e fatos da administração pública são públicos. Os casos em que este princípio não seja aplicável precisam estar estabelecidos em lei. Este princípio é crítico para indução do controle social. Por si só, a publicidade não garante o controle social, mas, sem ele, os obstáculos podem chegar ao limite do intransponível.

O princípio da publicidade também é importante instrumento e que está contido como um dos princípios essenciais da administração pública, pois procura democratizar as informações aos cidadãos e fortalecer a democracia. No entanto a fraca participação da sociedade pode prejudicar o andamento de ações, no PPA é ainda mais importante essa participação.

Sobre a publicidade, Lima (2007, p.55), relata que é:

Dimensão importante e imprescindível deste princípio é o “controle social”. A excelência dirigida ao cidadão pressupõe participação ativa deste e da sociedade. Tal participação envolve fundamentalmente a atuação direta na formulação e execução das políticas públicas, o controle da qualidade do gasto público e a avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados.

Como verificamos o controle social e a transparência pública são duas ferramentas essenciais no acompanhamento das diversas ações e atos dos gestores públicos, bem como fortalecer o acesso as informações de linguagem fáceis para o cidadão e conseqüentemente fortalecer a democracia.

Essas ferramentas devem ser utilizadas sempre, principalmente em planos como o PPA que determina as ações governamentais para um determinado período. No entanto, esse acompanhamento e monitoramento continuam sendo muito fraco no Brasil. Outra questão importante é o papel e as competências do legislativo para fortalecer esse controle.

6. COMPETÊNCIAS DO LEGISLATIVO DA UNIÃO

Um papel de fundamental importância é o do Poder Legislativo, pois ele tem a função e o objetivo de não apenas aprovar projetos, mas de fiscalizar todas as ações dos diversos planos e programas que são do Executivo e que estejam dentro da legalidade orçamentária. Ressaltamos que o Legislativo de todas as esferas governamentais tem um papel importante no que tange o controle dos gastos do Executivo nos diversos planos, dentre eles o PPA.

Segundo Silva (2007, p.20-21):

O papel do Poder Legislativo no processo orçamentário é definido pelo art. 48, inciso II da CF: Art. 48, II. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.

Como ressalta o autor o Legislativo tem uma função importante de controle, pois tem o objetivo de aprovar os planos e em especial o PPA, a LDO e a LOA, bem como outras operações de crédito a serem aprovadas para a utilização do Executivo na implementação de políticas públicas.

De acordo com Costin (2011, p.105):

Um papel muito importante será exercido, no Legislativo, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização (CMO). É nela que se analisam os projetos de lei enviados pelo Executivo para se tornarem os futuros PPA, LDO e LOA e se elaboram os relatórios que servirão de base para votação, em sessão conjunta, dos três instrumentos legais.

Essa Comissão Mista de Planos do Legislativo tem um papel fundamental, pois é nessa comissão na qual os projetos do PPA, LDO e LOA serão apreciados para as devidas correções e conseqüentemente para aprovação desses 03 (três) instrumentos legais de orçamento público e que em seguida serão sancionados pelo Executivo. Pois será a partir dessas correções que deverão ser determinados os orçamentos para o período vigente de 04 anos do PPA.

Uma lei importante aprovada pelo Legislativo foi a Lei de Responsabilidade Fiscal de 04 de maio de 2000, na qual determina restrições e um limite de gastos com ações e despesas e o equilíbrio fiscal, com essa lei a administração pública tem que ter um controle do seu orçamento e com o PPA essas restrições e limitação de receita faz com que algumas ações ou programas sejam as reais ações e programas a serem realizados para o determinado período.

De acordo com a Responsabilidade na Gestão Pública (BRASIL, 2008, p.9) essa Lei de Responsabilidade Fiscal:

Estabeleceu novos modelos de gestão, ofereceu instrumentos para o exercício efetivo do papel fiscalizador do Legislativo e de seus órgãos auxiliares, os tribunais de contas, e reforçou alguns e instituiu outros elementos de democracia participativa no ordenamento jurídico brasileiro, como debates, audiências e consultas públicas.

Com a LRF o Legislativo ganhou um papel mais fiscalizador, além de que os órgãos auxiliares de fiscalização que são os Tribunais de Contas que tem a função de ajudar o Legislativo também se reforçaram com essa Lei. Além disso, institui os elementos da democracia participativa, como audiências e consultas públicas, fazendo com que a aproximação da sociedade com a administração pública seja mais efetiva. Esse mecanismo é uma ferramenta essencial para o controle de receitas e despesas para o orçamento do PPA em todo o seu contexto no intuito de dinamizar a sua execução dentro do limite fiscal.

Como se ressalta no documento a Responsabilidade na Gestão Pública (BRASIL, 2008, p.13):

A regulação, o controle e a transparência das ações de governo, especialmente quando envolvem a aplicação de recursos públicos, constituem instrumentos fundamentais para se garantir a gestão pública responsável. Entre os instrumentos normativos que integram a estrutura básica de nosso sistema regulatório, no contexto dos atos de gestão das instituições públicas, destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), cujas disposições aplicam-se indistintamente à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A regulação, o controle e a transparência são funções obrigatórias do serviço público para com a sociedade, pois isso poderá instituir mais credibilidade na formatação de planos como é o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

No entanto, há uma reflexão a se fazer quando se trata da elaboração do PPA do Executivo para o Legislativo, se o Legislativo possuir a maioria de integrantes que fazem a base do Governo Executivo, então provavelmente muitas ações que são desnecessárias ou não reais serão aprovadas sem nenhum problema sem observar as questões técnicas dessas ações, fazendo com que prevaleça os fatores políticos para apenas agradar aliados.

E como observamos no decorrer desse trabalho é que uma das dificuldades de execução do PPA é justamente na aprovação de ações desnecessárias ou que ultrapassam o

limite do orçamento e automaticamente provocando diversas mudanças no PPA que também provoca problemas na sua execução.

7. CONCLUSÃO

O Brasil tem um histórico positivo no que tange a estruturação de Planos que buscam o desenvolvimento do país. Com a redemocratização e consolidação da Constituição Federal de 1988 é instituído e regulamentado o Plano Plurianual, que juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, com vigência de 04 anos, se tornaram as principais peças de planejamento governamental seja para a União, Estados e Municípios.

No presente estudo, ressaltaram-se quais os principais objetivos de um PPA e a sua relação com as outras duas peças orçamentárias que complementam esse plano, é a LDO e LOA, em que se buscou analisar as principais características de cada uma dessas peças e seus respectivos objetivos, e que devem estar em consonância com o PPA como determina a Constituição Federal de 1988. Além disso, foram analisadas as 03 (três) dimensões que fazem parte da elaboração desse plano, a estratégica, a tática e a operacional na qual o PPA seria a estratégica, a LDO a tática e a LOA a operacional.

A Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central na organização das ações do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. O PPA é um instrumento no qual o planejamento governamental abre a oportunidade de direcionar as ações do governo através dos diversos programas e que devem ser acompanhados e monitorados pela sociedade, bem como participação de uma gestão estruturada com ministérios e gestores intersetoriais.

Com a redemocratização do Brasil tivemos até o momento 06 (seis) planos plurianuais. Foi com o PPA 2000-2003 que se estabeleceram as primeiras prioridades na área de inclusão social, e conseqüentemente os PPA's seguintes priorizaram e adequaram ainda mais essa área. Atualmente, está em vigência o PPA 2012-2015, que encerrará seu ciclo no corrente ano e que vem consolidar ainda mais a questão do planejamento e orçamento público com a inclusão social e o planejamento participativo aproximando o governo da sociedade na elaboração dos diversos planos, projetos e programas.

Esse Plano Plurianual 2012-2015 foi instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012. Além de que está alicerçado em 07 (sete) valores: Soberania, Democracia, Justiça Social, Sustentabilidade, Diversidade Cultural e Identidade Nacional, Participação Social e Excelência na Gestão.

No entanto, verificou-se que mesmo com o planejamento do PPA e de todas as ações implementadas pela Administração Pública, isso não será sinônimo de que as ações planejadas serão de acordo com o plano, pois esse plano enfrenta algumas dificuldades ou obstáculos como, por exemplo: limitações orçamentárias, ações desnecessárias, falta de monitoramento, complexidade do plano, questões territoriais que impedem a execução, as questões políticas, a falta de interesse da sociedade na elaboração, as várias mudanças no decorrer do plano também pode atrapalhar na execução, dentre outros fatores.

A participação da sociedade na elaboração desses planos é a consolidação da democracia no país, no entanto é necessário instrumentos auxiliares como o monitoramento e a o acompanhamento dessas ações realizadas pelo governo, desta forma foi estabelecida com a Constituição Federal que os governos disponibilizassem as informações de todas as ações realizadas pela gestão, bem como o controle social por parte da sociedade local. Essas duas ferramentas juntamente com a participação da sociedade no acompanhamento dessas ações são importantes para o controle do orçamento público.

Verificou-se que o Legislativo teve um papel importante que foi de instituir a Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual estabelece a restrição de orçamento público receitas e despesas da gestão pública para controlar os gastos orçamentários da gestão, no entanto para reforçar o controle dessas ações, dois instrumentos são necessários, a transparência pública e o controle social.

Com a transparência pública poderemos ter mais acesso as informações que são disponibilizadas através de sites de Secretarias de Transparência, Tribunais de Contas, dentre outros, para a sociedade civil possa verificar o que a gestão pública vem realizando com os gastos públicos no que tange as ações, serviços, programas e projetos. Essa transparência tem que ser permanente e um dever da Administração Pública, pois está contida como um dos principais princípios de uma Gestão Pública. E principalmente em um plano como o Plano Plurianual essa ferramenta é essencial para auxiliar no monitoramento e acompanhamento.

O controle social é de fundamental importância para a gestão pública, pois é com esse instrumento que a sociedade irá utilizar para sugerir, elaborar, propor as ações que sejam pertinentes para a formatação de planos e programas. Consequentemente esse controle social fará com que a sociedade possa ser mais participativa dentro da gestão. No entanto, o controle social no Brasil continua possuindo um percentual muito baixo de participação da sociedade, isso pode ser devido ao descrédito do setor público na sociedade, a falta de interesse dos cidadãos, parcela da sociedade sem acesso as informações, a linguagem complexa dessas informações desestimula o controle do cidadão, dentre outros fatores. Esses fatores podem

atrapalhar a execução e o acompanhamento de um PPA, pois sem esse controle social a tendência é que o plano se torne apenas uma peça formal da Constituição.

Enfim, a instituição do PPA estabelecida pela Constituição Federal de 1988 determinou que o PPA seja o principal instrumento de planejamento e estruturação das ações, planos, programas e projetos para o desenvolvimento do país, mesmo diante de tantas dificuldades o PPA poderá se tornar mais consolidado dentro de alguns anos, não sendo apenas uma formal peça constitucional, no entanto ainda se faz necessário mais transparência, controle, monitoramento e acompanhamento de um plano dessa dimensão.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O PPA**. 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Planos plurianuais – Estratégicos, Territoriais e Participativos**. Brasília/DF, 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/140318_PPAs_estrat%C3%A9gicos.pdf>. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.
- BRASIL. **Cartilha do Orçamento da Câmara dos Deputados**. Brasília/DF, 2014. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em 21 de janeiro de 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. **Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios**. Brasília/DF, 2008. 328p. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/lrf-livro.pdf>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2015**. Brasília/DF, 2014. 60p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/PLOA2015/Orcamento_Cidado_%202015.pdf>. Acesso em: 31 de janeiro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília/DF: 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf>. Acesso em: 17 de janeiro de 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil – PPA 2012-2015 – Normativos: Lei, Decreto e Portaria**. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/arquivos/PPA%202012-15%20Monitoramento%20Tematico_GOV%20FEDERAL/Normativos%20PPA%202012-2015%20Lei%20Decreto%20Portaria.pdf>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.
- BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o gestor municipal**. Brasília/DF: 2010. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/documentos/ManualIntegridade.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.
- BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal**. 3ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Decreto Nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7866.htm>. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2928>. Acesso em: 19 de janeiro de 2014.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Guia de orientação para as Prefeituras**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília/DF, 2000. 144p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf>. Acesso em: 06 de dezembro de 2014.

Lei Nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_lei_12593.pdf>. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.

Lei Nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/LDO_2015/150102_Lei_13080_Texto.pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2015.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do gspública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Orçamento Cidadão. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.orcamentocidadao.df.gov.br/ppa.php>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2015.

Páginas de Transparência Pública. Controladoria Geral da União. Brasília/DF, 2008. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2015.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. **A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios**. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2928>. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público Brasília 61(2): 171-187 Abr/Jun, 2010. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607>. Acesso em: 14 de dezembro de 2014.

PECI, Alketa. **Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização**. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro/RJ: Editora FGV, 2006.

Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. **Controle Social – Transparência como instrumento de Controle Social**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/TransparenciaInstrumentoControle.a>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2015.

Portal de Notícias G1. **Dilma veta 32 itens da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015**. Reportagem publicada em 06/01/2015. Brasília/DF. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/dilma-veta-32-itens-da-lei-de-diretrizes-orcamentarias-de-2015.html>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2015.

Projeto de Lei nº 3, de 2014 – Congresso Nacional. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2015/proposta/MSG80-pl.pdf>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2015.

SILVA, Luis Carlos da. **Prioridades nos Orçamentos da União: Análise da Efetividade do Sistema de Planejamento**. Monografia apresentada no curso de Especialização em Orçamento Público do programa de Pós-graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP) e Instituto Serzedelo Correa (ISC). Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5806/prioridades_orcamentos_silva.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2015.

SILVA, Mariana Carneiro da. **O Plano Plurianual 2012-2015 e o planejamento governamental brasileiro**. Monografia apresentada no curso de Especialização em Gestão Pública do programa de Pós-graduação da Universidade Cândido Mendes e AVM Faculdade Integrada. Rio de Janeiro/RJ, 2012. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K221726.pdf>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2015.

TRISTÃO, Gilberto. **Transparência na administração pública**. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 outubro, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043714.pdf>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2015.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. 2ª Ed. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf>. Acesso em: 21 de dezembro de 2014.

