

para
Texto

discussão

**INFIDELIDADE PROGRAMÁTICA NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO INTEGRADA DE
DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL
E ENTORNO (RIDE-DF)**

Luiz Henrique Borges de Azevedo Silva

nº 67/abril de 2020
ISSN 2446-7502

**INFIDELIDADE PROGRAMÁTICA NOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO
DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (RIDE-DF)**

Luiz Henrique Borges de Azevedo Silva¹

Brasília-DF, Abril de 2020

¹ Luiz Henrique Borges de Azevedo Silva - Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UNICEUB. Pós-Graduado em Direito Penal (UFG), Direito Público (FESURV), Direito Constitucional (UFG) e Gestão Estratégica Educacional (FMB). Servidor do TREGO. Professor do Instituto Aphoniano de Ensino Superior - IASUP.

Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2015](#), que regem o Comitê Editorial da Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan

Texto para Discussão

TD - n. 67 (2020) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2020.

n. 67, abril, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.

ISSN 2446-7502

1. Desenvolvimento econômico-social. 2. Políticas Públicas
3. Área Metropolitana de Brasília (AMB). 4. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).
I. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. II. Codeplan.

CDU 338 (817.4)

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Ibaneis Rocha

Governador

Paco Britto

Vice-Governador

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL

André Clemente Lara de Oliveira

Secretário

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN

Jeansley Charllles de Lima

Presidente

Juliana Dias Guerra Nelson Ferreira Cruz

Diretora Administrativa e Financeira

Renata Florentino de Faria Santos

Diretora de Estudos Urbanos e Ambientais

Daienne Amaral Machado

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Clarissa Jahns Schlabit

Diretora de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

RESUMO

A presente pesquisa analisa a fidelidade dos prefeitos ao programa de governo apresentado nas Eleições de 2012, nos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), bem como o cumprimento do programa registrado perante a Justiça Eleitoral. Examinaram-se os programas de governo registrados perante a Justiça Eleitoral nas Eleições de 2012 dos candidatos que foram eleitos, o Plano Plurianual aprovado pela câmara de vereadores dos municípios da RIDE-DF em 2013, que contém as políticas públicas do gestor, para verificar se elas se equivalem, já que a representação política se baseia no princípio da confiança. A metodologia será a pesquisa de campo nos municípios da RIDE-DF e revisão bibliográfica específica, que se utilizou do método indutivo. Em virtude da infidelidade programática verificada, conclui-se que controles jurídicos, entre eles o recall, são necessários nas atividades políticas dos prefeitos para que, em caso de descumprimento, o gestor seja responsabilizado.

Palavras-chave: Planejamento de governo. Processo eleitoral. Plano Plurianual. Arranjos institucionais.

ABSTRACT

This research analyzes the loyalty of mayors in the municipalities that make up RIDE-DF to the government program they presented and registered with the Electoral Justice in the elections of 2012. This paper has compared the programs of the candidates who were elected in 2012 with the Multi-annual Plan approved by the City Council in 2013, which contain the public policies of the new mayors, to verify if they are equivalent on the grounds that political representation is achieved based on trusting what is promised during the election campaign. The methodology applied was field research in the municipalities of RIDE-DF, and the inductive method was used in the specific literature review. The program disloyalty that has been observed leads to the conclusion that legal mechanisms, such as electoral recall, are necessary to control mayors' political activities so that, in case of non-compliance, they can be held accountable.

Keywords: Government planning. Electoral process. Multiannual Plan. Institutional arrangements.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1. INTRODUÇÃO	9
2. ANÁLISE DOS PROGRAMAS ELEITORAIS E DOS PLANOS PLURIANUAIS DOS MUNICÍPIOS DA RIDE-DF	13
2.1. Os programas eleitorais registrados.....	15
2.2. Dos Planos Plurianuais (PPA)	27
2.3. Esboçando um planejamento	33
2.4. Plano Plurianual de Unaí-MG	34
3. O PLANO DE GOVERNO DEVERÁ REFLETIR NA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	39
3.1. O Plano Plurianual e os valores políticos e ideológicos.....	39
3.2. O PPA como processo de formulação de políticas públicas	41
3.3. Vinculação do PPA às propostas registradas dos candidatos.....	42
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1. INTRODUÇÃO

Um dos temas mais relevantes no Brasil diz respeito à seriedade do debate eleitoral, à confiabilidade das propostas, e à exequibilidade daquilo que se propõe.

A presente pesquisa analisa se os programas de campanhas eleitorais registradas perante a Justiça Eleitoral por candidatos a cargos eletivos ao Poder Executivo dos Municípios que compõem a Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), instituída pela Lei Complementar nº 94 de 19 de janeiro de 1998², são observadas pelos eleitos nas leis municipais que instituíram os planos plurianuais nos municípios pesquisados, bem como as obrigações, as responsabilidades decorrentes de eventual descumprimento dos programas registrados e das promessas realizadas.

Após anos da ditadura militar, a Constituinte de 1988 procurou garantir a participação popular no processo democrático. Dentro do “Título I - DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS”, em seu “Capítulo IV - DOS DIREITOS POLÍTICOS”, já buscou reservar a vontade popular o livre exercício de sua soberania por meio do voto direto e estabeleceu regras para o processo de escolha dos futuros governantes. O exercício da democracia representativa passa obrigatoriamente por um processo eleitoral, que envolve eleitores e representante, já que se fundamenta na representatividade, obtida por meio do voto. O direito de votar é o princípio mais básico do Estado Democrático, sendo, assim, um direito fundamental e cláusula pétrea.

A escolha que determinará o voto do eleitor percorre um caminho que passa por um processo eleitoral. Durante as campanhas eleitorais várias são as propostas defendidas pelos candidatos, principalmente aos cargos do Poder Executivo, e é também com base nelas que o eleitor, em tese, faz sua livre e democrática escolha ao subsidiar seu voto consciente. Entretanto, muitas vezes essa escolha não está ligada ao perfil político do candidato ou partido, mas a seus atributos pessoais e faz com que o candidato se preocupe mais com sua própria figura pessoal do que com os programas de governo que irá desenvolver.

Um ponto importante a ser analisado é a relação decorrente das propostas defendidas pelo candidato, que foram registradas perante o órgão competente da Justiça Eleitoral, segundo o mandamento previsto no artigo 11, § 1º, inciso IX, da Lei nº 9.504/1997 (incluído pela Lei nº 12.034/2009). A inclusão dessa exigência no contexto das normas para as eleições deveria fazer com que os eleitos buscassem materializar o programa anteriormente registrado por meio do Plano Plurianual apresentado no primeiro ano do mandato para o qual foram eleitos. Na prática, porém, será que isso de fato ocorre? Não se pode esquecer que a peça orçamentária é programática e, como tal, não encontra aplicabilidade imediata tão logo adquira sua validade e vigência.

Não se aplica nesta pesquisa a promessa ou compromisso eleitoral constante do Projeto de Lei Complementar nº 594/2010 — “para fins desta Lei, considera-se compromisso eleitoral a promessa de adoção de determinada política ou de consecução, por meio de

² A pesquisa para o presente trabalho foi realizada no período de março de 2016 até maio de 2018. No período da pesquisa a composição da RIDE-DF era estabelecida pela Lei Complementar nº 94 de 19 de janeiro de 1998. Portanto, não se aplica a limitação espacial prevista na Lei Complementar nº 163, de 14 de junho de 2018, Publicada no DOU de 15 de junho de 2018.

ações governamentais, de resultado econômico, político ou social objetivamente aferível”.³ A abordagem será baseada na referência ao programa levado a registro na Justiça Eleitoral, e não a quaisquer outros formulados de maneira pública e objetiva durante a campanha eleitoral.

A inquietação surge por observar que no momento da apresentação do Requerimento de Registro de Candidatura (RRI) os candidatos não se preocupam com o programa de governo visto que não apresentam com os demais documentos, delegam a elaboração aos advogados do candidato e até mesmo apresentam programas copiados da internet por outros. Deste modo vê-se que embora a lei prevê a necessidade de um projeto com propostas por parte do candidato aos cargos do Poder Executivo, sendo um requisito formal para o registro de candidatura,⁴ porém, será que, depois da realização do pleito, não teria nenhuma vinculação aos programas e políticas públicas a serem desenvolvidas pelo eleito?

Tem-se, assim, políticos totalmente descompromissados com as propostas apresentadas na campanha eleitoral e eleitores desconfiados e frustrados, em um verdadeiro “desencanto democrático”, resultando, assim, em uma ideia de que a democracia representativa estaria em crise.

Se “todo poder emana do povo” é preciso analisar a forma como este poder é obtido; afinal, a concessão do poder talvez possa estar viciada. A inovação deste estudo deve-se à discussão do programa de campanha como objeto da propaganda eleitoral, capaz de influir na decisão do eleitorado, e também na investigação se há comprometimento dos eleitos com os programas. No caso de não haver essa relação, estar-se-ia diante de uma ilegalidade?

A delimitação espacial da pesquisa será o Poder Executivo Municipal, pelo fato de que seus programas e políticas públicas desenvolvidas são mais diretamente ligados à população, com atuação no interesse local. Os parâmetros para a pesquisa serão desenvolvidos tomando-se por base os municípios que fazem parte da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, independente do partido político do prefeito eleito. Os eleitores dos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF)⁵ são personagens deste sistema eleitoral que favorece a máquina da propaganda eleitoral durante as eleições e os deixa órfãos político-administrativos após a posse do prefeito eleito. Os motivos de escolha pela RIDE serão melhor explicados posteriormente.

Reconhece-se, aqui, que esse trabalho possui uma abordagem heterodoxa, já que parte da análise documental para posterior análise do que foi vivenciado à luz da revisão da literatura. Tal escolha, que pode vir na contramão do usual, deve-se ao fato da necessidade de mostrar que a questão não se situa em um plano abstrato, ao contrário, situa-se na prática dos municípios de baixa institucionalidade, eleitos como recorte de pesquisa.

Temporalmente a pesquisa limitar-se-á às propostas apresentadas nas Eleições de 2012, em virtude de que foram, até o momento, as únicas eleições municipais em que houve a obrigatoriedade do registro das propostas defendidas pelos candidatos ao cargo de prefeito, visto que a Lei nº 12.034 é datada de 29 de setembro de 2009 e o ciclo completo

³ Projeto de Lei Complementar nº 594/2010 apresentado pelo Deputado Federal José Carlos Aleluia (DEM-BA). Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CB8FA3EF7A3B4AFF1D5F24B636AECFAFA.proposicoesWebExterno1?codteor=792824&filename=Tramitacao-PLP+594/2010. Acesso em: 12 nov. 2017.

⁴ Inclusive a ausência deste requisito formal pode gerar o indeferimento do registro de candidatura, conforme artigo 11, IX, da Lei nº 9.504/1997, acrescido pela Lei nº 12.034/2009.

⁵ Criado pela Lei Complementar Federal do Brasil nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

dos mandatos se encerrou em 2016. Desta forma, a limitação temporal permitirá que a totalidade do mandato eleitoral tenha ocorrido durante a pesquisa, que, com isso, apresentará maior credibilidade, visto que não poderá ser refutada sob o argumento de que talvez ainda houvesse tempo para implementação das propostas apresentadas à Justiça Eleitoral.

Pela pesquisa procura-se demonstrar que as propostas defendidas por candidatos ao cargo de prefeito nos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), no momento do registro de candidatura nas Eleições 2012, não foram, em sua maioria, implementadas durante as gestões municipais pelos candidatos eleitos. Ora, assim é inútil garantir a fidedignidade dos resultados se a vontade eleitoral se manifesta de forma viciada, o que atenta contra a soberania popular e contra o próprio Estado Democrático de Direito.

O sistema jurisdicional eleitoral brasileiro foi instituído e se aperfeiçoou sob a premência de garantir a correção dos resultados, após viver muitos anos e histórias controversas, envolvendo eleições fraudulentas e “votos de cabrestos”.⁶ O sistema, no momento atual, precisa agir de forma decisiva para assegurar a lisura do processo de formação da vontade do eleitor, o que poderá ocorrer por meio de mecanismos já existentes ou pela edição de novas leis que assegurem o instrumental exigido para tanto; também é possível uma atuação mais efetiva dos agentes estatais.

O problema a ser perseguido no presente trabalho será se há uma busca em cumprir as propostas apresentadas pelos prefeitos, materializando-as no Plano Plurianual outrora apresentado, e, no caso de não cumprimento, como será a apuração da responsabilidade desses agentes políticos, que, após eleitos, sem motivo justificável ou deliberadamente, não cumprem as propostas registradas no órgão competente da Justiça Eleitoral.

A pesquisa terá como hipótese básica o seguinte questionamento: O agente político, exercente do cargo de Chefe do Poder Executivo, notadamente com relação aos gestores municipais, não se vincula às propostas registradas durante o processo eleitoral e por esta razão deverá ser responsabilizado?

O objetivo geral é contribuir para uma reflexão acerca das promessas de campanhas eleitorais no contexto do processo político-eleitoral e suas consequências práticas para a materialização dos objetivos da República, estatuídos na Constituição Federal, produzindo e aprofundando uma discussão sobre a responsabilidade dos agentes políticos por suas falácias dirigidas à coletividade. Aproveitando-se da boa-fé e credulidade dos eleitores, os agentes políticos objetivam tão somente conquistar a confiança do eleitorado para fazerem-se eleitos.

Os objetivos específicos são: (a) analisar as propostas efetuadas nas campanhas eleitorais nos municípios da RIDE vencedoras do pleito de 2012; (b) comprovar se os programas de governo registrados foram materializados como programas previstos nos Planos Plurianuais; (c) verificar o grau de influência em que os arranjos institucionais possam alterar as promessas entabuladas nas campanhas eleitorais.

A metodologia empregada constituiu-se em uma pesquisa aplicada descritiva, a partir de uma abordagem qualitativa, que busca fazer um estudo sobre as propostas registradas durante as eleições e o planejamento pelo Plano Plurianual. Para isso, utiliza-se do método

⁶ A Constituição de 1891 estabeleceu o voto aberto, tornando, assim, possível ver em quem o eleitor ia votar, e os jagunços dos coronéis acompanhavam os eleitores e viam em quem eles votavam. Se contrariassem os interesses dos patrões, esses eleitores e seus familiares sofriam agressões físicas, perda de emprego, despejo e diversas outras sanções.

indutivo, em que foram observados dados já existentes na realidade jurídica brasileira: os programas eleitorais registrados e as leis municipais que instituíram os Planos Plurianuais 2013/2017, sem nenhuma interferência do pesquisador. Partiu-se de uma análise geral dogmática/programática para a formação do vínculo jurídico entre o que se prometeu e o que se materializou em uma argumentação que possa levar à responsabilização do agente político em face de suas propostas eleitorais não materializadas, cumpridas ou cumpridas apenas parcialmente no decorrer do exercício do mandato eletivo.

Na primeira parte do trabalho procura-se descrever os caminhos percorridos durante a coleta de dados para a presente pesquisa e o que foi encontrado. Dentro deste capítulo haverá análise de dados coletados na pesquisa de campo, buscando corroborar as premissas apresentadas no decorrer do trabalho, e, desse modo, traçar um paralelo entre o que é registrado como programa durante as eleições e o que é materializado após a assunção ao cargo eletivo.

A parte final da pesquisa relaciona-se ao plano de governo apresentado no momento do registro de candidatura com matéria orçamentária, perfazendo uma relação em sistema que abranja e realize conexão e articulação entre as leis orçamentárias,⁷ com ênfase no Plano Plurianual. O Plano Plurianual está intimamente ligado ao processo orçamentário público, indicando a orientação econômica e o planejamento do curso de ações, agregando atividades de controle e revestindo-se de crescente flexibilidade para agregar novos instrumentos de gestão. Este capítulo visa trazer instrumentos que propiciem a revisão de uma forma de planejamento e administração de políticas públicas, relacionando-a com os debates e propostas eleitorais. Aqui, diante da crescente complexidade dessas novas perspectivas, é preciso fazer com que a força jurídica do Plano Plurianual seja mais elevada.

A partir do fortalecimento da legislação orçamentária, será, então, possível imaginar que as propostas eleitorais serão cada vez mais efetivadas. E, no caso de alterações da vontade popular com relação ao que foi manifestado nas urnas durante as eleições, a efetividade do orçamento participativo permitirá mudanças nas ações governamentais, pois só uma nova manifestação da vontade popular seria capaz de promover novas alterações nos caminhos da administração pública.

Desse modo, o presente estudo busca contribuir para o aperfeiçoamento da democracia e de seus institutos no Brasil.

⁷ Nos termos do artigo 165 da Constituição Federal, as leis orçamentárias são: o Plano Plurianual; as diretrizes orçamentárias; os orçamentos anuais.

2. ANÁLISE DOS PROGRAMAS ELEITORAIS E DOS PLANOS PLURIANUAIS DOS MUNICÍPIOS DA RIDE-DF

A formação de uma RIDE é de competência da União (BRASIL, 1988) e consiste em uma nova organização territorial para melhor execução de planos para o desenvolvimento econômico e social de uma região. A RIDE pode envolver municípios de mais de um Estado e até mesmo uma Unidade Federativa, como é o caso da RIDE-DF. Sua instituição visa facilitar a conduta por parte da União, Estados e Municípios, de modo a articular as ações a serem desenvolvidas e alcançar o desenvolvimento global da região em vários serviços públicos e desenvolvimento de políticas públicas comuns.

A RIDE-DF é composta, segundo a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e pelos municípios de Buritis e Unai, no Estado de Minas Gerais. Os municípios com maior população são os de Águas Lindas e Luziânia, que possuem aproximadamente duzentos mil habitantes, contrastando bastante com o município de Mimoso de Goiás, com aproximados três mil habitantes.

A escolha de basear a pesquisa por municípios levou em conta que no debate sobre o programa eleitoral, o planejamento e a implantação de políticas públicas municipais, observa-se que existem, ainda, muitos conflitos acerca dos caminhos que o Estado deve seguir a fim de alcançar um maior grau de eficiência para melhorar os resultados dos serviços prestados à sociedade. É importante e necessário ampliar os conhecimentos sobre as dificuldades de programação e planejamento, com possíveis soluções aplicadas à administração pública (em especial em âmbito local), em articulação estreita com a sociedade, para a consolidação de um novo padrão de planejamento político no Brasil.

A escolha de municípios com baixa institucionalidade, como são os da RIDE-DF, se deu porque eles representam o ponto mais crítico da dimensão da programação, planejamento e execução das políticas públicas; isso porque os municípios tiveram, historicamente, um papel marginal dentro do sistema financeiro e administrativo nacional, expondo, ainda hoje, os graves obstáculos estruturais para o seu desenvolvimento institucional, administrativo, econômico, político e social.

A análise em municípios de pouca institucionalidade permite verificar se até mesmo estes municípios conseguem atingir os preceitos legais de programação, planejamento e execução de políticas públicas. Maior facilidade para alcançar mecanismos para atingir os mesmos preceitos ocorrerá em municípios com maior institucionalidade, já que demonstram maior organização administrativa institucional, o que permite o maior desenvolvimento de projetos. O mesmo raciocínio vale para privilegiar a escolha do município em detrimento dos demais entes federativos. Muito embora Bucci entenda que:

[...] Em primeiro lugar, não há correspondência direta entre políticas públicas e institucionalismo; há trabalhos sobre políticas públicas que não se ocupam de instituições, assim como há obras neo-institucionalistas que não debatem políticas públicas.

Em segundo lugar, as instituições, quase na mesma medida que as políticas públicas, são noções movediças, usadas em acepções bastantes diferentes

conforme a época e a linha epistemológica em questão. Na verdade, há várias correntes e tradições institucionalistas, com referências conceituais próprias [...] (BUCCI, 2008, p. 233).

A presente pesquisa possui duas etapas para a coleta de dados: inicialmente foi necessário coletar os planos de governo apresentados pelos candidatos ao cargo de prefeito, no momento do registro de candidatura, que foram eleitos nas eleições de 2012. A apresentação do programa de governo é um requisito legal necessário para o deferimento do registro de candidatura, e todos os documentos apresentados no momento deste registro são de livre acesso a qualquer cidadão.⁸ O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibiliza em seu site, na parte referente às eleições, os planos de governo que são registrados por todos os candidatos ao cargo do poder executivo. Deste modo, inicialmente a pesquisa para a obtenção dos planos de governo foi realizada pelo site do TSE, com direcionamento para os municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), nos termos da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

Dos municípios que compõem a RIDE-DF, foram encontradas no site do TSE as propostas registradas pelos candidatos dos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí e Buritis, no Estado de Minas Gerais. Nestes municípios, na apresentação do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC), os prefeitos eleitos já apresentaram seus programas de governo, visto serem requisito legal para deferimento do registro.

O candidato a prefeito do município de Cabeceiras, Estado de Goiás, entretanto, não apresentou o programa de governo no ato do Requerimento do Registro de Candidatura (RRC). Por esta razão ele não estava disponível para consulta no site do TSE. Como o programa de governo é requisito legal obrigatório para o deferimento do RRC, intima-se o candidato a apresentar o programa de governo sob pena de seu registro ser indeferido. Após ser intimado, o candidato Nadir José de Paiva apresentou seu programa de governo e seu registro foi deferido pela Justiça Eleitoral. Embora o documento do programa de governo não esteja disponível no site, ele encontra-se no processo nº 570-75.2012.6.09.0011 (protocolo nº 72.622/2012) e o acesso a ele somente foi possível no Cartório Eleitoral da 11ª Zona Eleitoral de Formosa, que o disponibiliza para eventuais consultas.

Situação idêntica aconteceu com relação ao município do Novo Gama. O documento do programa de governo do então candidato Everaldo Vidal Pereira Martins, o “Everaldo Detran”, não estava disponível para acesso pela internet, e foi preciso contatar o Cartório

⁸ Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até às dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária;

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

V - cópia do título de eleitor ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;

VI - certidão de quitação eleitoral;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

IX - propostas defendidas pelos candidatos a Prefeito, Governador de Estado e Presidente da República. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

(...)

§ 6º A Justiça Eleitoral possibilitará aos interessados acesso aos documentos apresentados para os fins do disposto no § 1º (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

Eleitoral da 4ª zona eleitoral de Novo Gama. A informação obtida é de que o documento não foi apresentado junto com o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) no ato de sua apresentação, e que, por esta razão, a posteriori, o cartório intimou o candidato a apresentá-lo. Como o documento foi entregue somente no meio físico, e não também no digital, ele não foi inserido no sistema da Justiça Eleitoral, razão pela qual não estava disponível no site. Mesmo nesta situação, foi possível conseguir o documento no Cartório Eleitoral, pois ele se encontra juntado ao processo nº 136-10.2012.6.09.004 (protocolo nº 57.270/2012), que é de acesso público.

A pesquisa dos Planos Plurianuais trouxe à tona a falta de transparência dos municípios no cumprimento do artigo 48, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Nos diversos municípios pesquisados não constavam a legislação orçamentária disponível no site oficial do município. Mesmo após a pesquisa, alguns municípios permanecem sem o Plano Plurianual 2013/2017 disponível para o acesso do público em geral. Os municípios de Abadiânia, Cristalina, Água Fria de Goiás, Pirenópolis e Planaltina não disponibilizaram o PPA para consulta pública nos sites oficiais. As informações para os municípios de Água Fria de Goiás, Pirenópolis e Planaltina não se encontravam disponíveis no site, mas foram facilmente obtidas. Para Água Fria de Goiás e Planaltina, o acesso foi disponibilizado após solicitação pelos canais de comunicação disponíveis nos sites oficiais. Desse modo, os planos desses municípios foram enviados por e-mail. Com relação a Pirenópolis, apesar de inúmeros contatos para obtenção do plano para esse município, isso somente foi possível por meio de pesquisa realizada no site da Câmara de Vereadores do município.

Para os municípios de Abadiânia e Cristalina, o acesso às leis municipais somente foi possível diretamente na prefeitura, no setor competente. Embora público no município de Abadiânia, o servidor hesitou em fornecer o PPA 2013/2017 e somente o fez após consultar o Procurador Jurídico. Contudo, a obtenção da Lei Municipal do PPA 2013/2017 para o município de Vila Boa de Goiás foi a mais complicada. Após pesquisa infrutífera no site do município e da Câmara de Vereadores, contactou-se o setor responsável pela publicação e arquivamento de leis por meio do canal de comunicação do site. Mesmo assim, não houve resposta. Em ligação para a prefeitura do município, a informação dada é de que a lei não poderia ser enviada por e-mail e que não era possível obter cópia pessoalmente. Foi preciso formalizar a reclamação no site da Controladoria Geral da União para o cumprimento da Lei de Transparência e Acesso à Informação. Após tal procedimento administrativo, a Lei que institui o Plano Plurianual foi disponibilizada no site deste município.

2.1. Os programas eleitorais registrados

Ao escolher o nome de um candidato para conceder seu voto, o cidadão deve analisar o conjunto de propostas apresentadas durante o período eleitoral. No caso dos cargos eletivos do Poder Executivo, a análise das propostas pode ser fundamentada no programa de governo que o candidato registrou perante a Justiça Eleitoral. Sua análise deve permitir concluir se as propostas atendem aos interesses pessoais e ideológicos do eleitor.

Foram analisados os conteúdos de todos os programas de governo pesquisados, tomando por base a Constituição Federal, que estabelece em seus artigos 23, 30, 144, § 8º,

e 182 as matérias de competência dos municípios. O artigo 23 estabelece a competência comum dos municípios, estados, Distrito Federal e União, enquanto o artigo 30 do texto normativo prevê matéria de competência dos municípios, e os incisos I e II, do artigo 30, estabelecem a competência legislativa municipal: privativa e suplementar, respectivamente. Os demais incisos apresentam a competência administrativa para que o município possa exercer sua autonomia dentro de seu território nas matérias previstas.

Os artigos da Constituição Federal servirão de critério para categorizar os programas registrados ligados à competência constitucional dos municípios. Inicia-se pelos artigos 30, III a IX, 144, § 8º, e 182, por abordarem competência material privativa com temas relacionados às atividades administrativas, econômicas, financeiras e sociais de interesses locais.

O inciso III da Constituição Federal aborda a competência da organização tributária local. Dos planos apresentados, verificou-se que praticamente nenhum acenou para o planejamento tributário municipal. Não foi constatada referência à arrecadação ou forma de gestão financeira estatal; se era possível aumentar ou reduzir impostos.

Tabela 1 - Programação tributária

CONSTA DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Previsão de planejamento tributário ou matéria tributária	4,76%	95,24%

Elaboração: O autor

A significativa ausência de matéria tributária nos programas pode decorrer do fato de que a apresentação de um projeto que possa resultar em aumentos de impostos não seria bem-aceito pela população e prejudicaria a conquista de votos. Dos programas pesquisados, apenas o município de Planaltina abordou a matéria tributária, mesmo assim, de modo simplório. A ideia apresentada pelo então candidato era ampla e apenas embrionária: “Promover reforma tributária destinada ao reaparelhamento e atendimento de necessidades inadiáveis da população” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de Governo do candidato Zé Neto para o quadriênio 2013/2016). Em nenhum momento ele descreve quais seriam estas “necessidades inadiáveis” aptas a ensejar a reforma tributária, nem como esta seria feita.

Uma previsão legal que abrange o interesse local, e, portanto, de competência municipal, é a criação, organização e supressão de distritos. O distrito é uma divisão administrativa do município que visa facilitar a vida dos moradores, a administração e a prestação dos serviços públicos e a maior qualidade e eficiência aos pleitos dos moradores. Não possuem os distritos autonomia política, jurídica ou financeira. Em apenas seis dos municípios apresentam programas com a previsão de projetos. Não se adentra o mérito se o município possui ou não distrito. O fato é que, dos programas registrados, apenas Abadiânia-GO prevê detalhadamente atividades para serem desenvolvidas em seus distritos. Houve até mesmo a individualização, com projetos específicos para cada um.

Tabela 2 - Planejamento dos distritos

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Criação ou supressão de distrito	0%	100%
Previsão de matéria referente à organização dos distritos, com programas ou ações governamentais municipais	28,57%	71,43%

Elaboração: O autor

O fato de os distritos, em sua maioria, serem pequenos povoados e muitos estarem diminuindo ou até mesmo desaparecendo em razão do êxodo rural pode desmotivar políticos a terem propostas específicas para eles, já que cada vez mais contam com número reduzido de eleitores, público-alvo das propostas. Mesmo dentro deste cenário, destaca-se o programa do candidato de Padre Bernardo, que prevê a “implantação de subprefeituras nos distritos” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Propostas) de lá, mas, novamente, é apenas uma grande ideia sem maiores formatações daquilo que será realizado. Já nas propostas registradas pelo candidato de Abadiânia há a apresentação individualizada das ações que se pretende desenvolver em cada um dos quatro distritos do município: Santa Lúcia, Abadiânia Velha, Planalmiria e Três Veredas.

A organização e prestação de serviços públicos, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, deve ser matéria de pauta de qualquer programa de governo, porque alguns serviços são de prestação privativa dos municípios, como o transporte público urbano. A relevância da matéria fez com que fossem encontrados diversos programas contemplando políticas públicas para a prestação de serviços de interesse local dentro da previsão constitucional.

Tabela 3 - Serviços públicos

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Transporte coletivo	33%	66,67%
Previsão de serviços públicos de interesse local	100%	-

Elaboração: O autor

Apenas 33% dos candidatos eleitos apresentaram em seus programas alguma proposta para melhorias ou desenvolvimento do transporte coletivo no município. É um percentual baixo, pois sabe-se que este meio de transporte é o mais utilizado pela maioria da população que reside nas cidades, principalmente por aqueles que possuem menos condições econômicas. Embora o transporte não se faça presente na maioria dos programas, de algum modo os candidatos apresentam propostas de prestações de serviços públicos, algumas até inexecutáveis, como será analisado doravante.

O ordenamento territorial do município, com o planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo (art. 30, VIII, CF), pode ser abordado conjuntamente com o artigo 182, da Constituição Federal, uma vez que ambos contemplam matérias correlatas. A previsão de instituição ou alteração no plano diretor e o planejamento territorial do município foram objeto do estudo que obteve o seguinte resultado:

Tabela 4 - Organização territorial

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Organização ou planejamento do uso do solo	14,29%	85,71%
Alteração ou modificação do Plano Diretor do município	9,52%	90,48%

Elaboração: O autor

O instrumento básico da política urbana nos municípios brasileiros, o plano diretor de desenvolvimento urbano possui fundamento de validade no art. 182 da Constituição Federal e disciplina específica no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01. Para a Constituição Federal, a elaboração é obrigatória para os municípios com mais de vinte mil habitantes. O artigo 41 do Estatuto da Cidade estabeleceu outras cinco situações em que é obrigatória a elaboração do plano diretor, ainda que o município não possua mais de vinte mil habitantes.

Dos municípios objetos da pesquisa, apenas Abadiânia, Água Fria de Goiás, Cabeceiras, Cocalzinho, Corumbá, Mimoso de Goiás e Vila Boa, todos no Estado de Goiás, não estão contemplados com a obrigatoriedade de possuir plano diretor aprovado pela Câmara Municipal. Dentre os municípios para os quais o plano diretor é obrigatório, tem-se Unai-MG, que contemplou a matéria no programa de governo: “Adequar o Plano Diretor à atual realidade da cidade de Unai”. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de governo do município de Unai-Minas Gerais). O plano diretor também foi matéria abordada pelo candidato de Padre Bernardo-GO, apenas para prever a “revisão do plano diretor” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Propostas). Contudo, não há detalhes sobre o que seria esta adequação ou revisão do plano, quais as reais necessidades já vislumbradas pelos candidatos e as possíveis soluções.

Não bastasse a pouca adesão ao debate ou discussão sobre o plano diretor dos municípios, pouco há também de preocupação com o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo por parte dos candidatos. Os poucos que se atreveram a apresentar propostas ativeram-se à regularização fundiária. Para o candidato Hildo do Candango, de Águas Lindas, houve apenas a proposta de “regularização dos bairros” e “reestruturação dos bairros, nomenclatura e identificação das quadras e ruas”, propostas um tanto simplórias para um dos maiores municípios goianos. Em Planaltina, o plano de governo previu, genericamente, a intenção de resolver “os problemas fundiários” do município:

Promover esforço concentrado na solução dos problemas fundiários envolvendo o município de Planaltina, inclusive com a regularização da área de propriedade deste município localizada no Distrito Federal – 200 ha. em Planaltina-DF – com a outorga definitiva das escrituras e registros dos imóveis no Cartório do Registro de Imóveis, e a regularização completa dos loteamentos ainda irregulares existentes na sede e nos distritos deste município. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de Governo do candidato Zé Neto para o quadriênio 2013/2016).

Embora não conste expressamente um planejamento organizado na proposta do candidato Luiz Carlos Attié para o cargo de prefeito de Cristalina, tem-se indicativos de uma busca de organização:

1.5. Mudança na legislação para permitir a criação e implantação de loteamentos com lotes populares com área entre 180 m² e 250 m², de forma que os preços praticados sejam compatíveis para uma grande parcela da população.

1.6. Criação e implantação do Setor de Oficinas e do Setor de Defensivos Agrícolas e Fertilizantes (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Proposta da coligação Cristalina no rumo certo e dos candidatos a prefeito Luiz Carlos Attié e vice-prefeito João Carlos Fachinello).

A matéria contemplada no inciso IX do artigo 30 será abordada no estudo do artigo 23, já que seus incisos III e IV discorrem sobre matérias correlatas e que se diferenciam apenas porque o texto normativo do artigo 30, IX, aborda apenas a situação de interesse “local”. Ocorre situação semelhante nos incisos VI e VII do artigo 30, e as matérias que serão abordadas mais adiante, quando for feita a análise sobre educação e saúde, posto que estes incisos apenas realçam a possibilidade de cooperação técnica e financeira dos municípios com Estados e a União.

O artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, ao tratar da segurança pública, trouxe que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. A matéria “segurança pública” está presente na quase totalidade dos programas de governo registrados nas eleições de 2012, objetos desta pesquisa. Há inúmeras razões para isso: como é de conhecimento público, trata-se de uma região em situação de insegurança, com grandes índices de violência e de profunda desigualdade social. Apenas para os municípios de Buritis-MG, Valparaíso,

Pirenópolis e Vila Boa, a matéria de segurança pública não se faz presente no programa de governo do candidato vencedor ao cargo de prefeito. Em todos os outros dezessete municípios verifica-se a preocupação dos futuros gestores com a segurança pública.

Nos programas que contemplam a segurança pública, dá-se destaque para a preocupação da cidade em criar um sistema de monitoramento eletrônico, proposta constante em Abadiânia, Cidade Ocidental, Cristalina e Padre Bernardo. Muito embora não seja matéria de segurança pública nos municípios de Cabeceiras, Novo Gama, Abadiânia, Santo Antônio do Descoberto e Padre Bernardo, a preocupação com o serviço de iluminação pública é abordada como tal. Neste último, o programa do então candidato previa como matéria de segurança até mesmo:

Limpeza e manutenção de terrenos baldios e com grande quantidade de mato, acaba servindo de refúgio para os criminosos. A limpeza e conservação desses terrenos é primeiramente responsabilidade de seus proprietários, mas, quando estes não exercem, é papel da prefeitura atuar para garantir à população a sensação de segurança (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Propostas).

Nas propostas do candidato de Luziânia, a matéria de segurança pública é apresentada com a formação de parceria entre as esferas governamentais e que deve ser estudada para implantação:

Implantação do programa de segurança municipal na cidade de Luziânia, que consistirá na qualificação e aumento do quantitativo dos guardas municipais nas vias públicas e parceria com o governo estadual e federal para aumento do quantitativo de policiais militares e viaturas (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Propostas da Coligação Luziânia de mãos dadas).

Ainda no campo da segurança pública, as guardas municipais permeiam as propostas daquelas eleições. As propostas de Abadiânia, Águas Lindas, Cidade Ocidental, Novo Gama, Padre Bernardo e Unai-MG apresentam a criação da guarda municipal como forma de melhoria na segurança pública destes municípios. Onde há guarda municipal instalada, houve propostas para qualificá-la (Luziânia), reequipá-la (Planaltina), capacitá-la (Água Fria de Goiás e Santo Antônio do Descoberto), fortalecê-la (Formosa) e ampliá-la (Luziânia, Água Fria de Goiás, Cristalina).

Houve quem inovasse na matéria de segurança pública ao prever a criação de “guarda ambiental”, como nos casos dos candidatos em Água Fria de Goiás e Padre Bernardo, e a criação de “brigada” ou “patrulha” escolar para os municípios de Alexânia e Cristalina.

Nas matérias estudadas do artigo 30 da Constituição, viu-se que a grande preocupação nos municípios que compõem a RIDE é com a segurança pública.

No sistema constitucional brasileiro as matérias elencadas no artigo 30 da Constituição Federal ficam sujeitas à tríplex regulamentação, federal, estadual e municipal, em razão do interesse de todas as entidades estatais. Assim tem-se a competência executiva comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

O inciso I do artigo 23 da CF/88 apresenta como competência comum “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”. O estudo deste inciso procede-se em duas partes: o zelo institucional e a conservação patrimonial. Desse modo, pode-se dizer que não foi encontrada, em nenhum dos programas de governo pesquisados, a preocupação com o zelo das instituições democráticas.

No tocante à conservação patrimonial, analisou-se a previsão de propostas que viessem a crescer, conservar, revitalizar ou reformar bens públicos, inclusive aquelas relacionadas à infraestrutura. Nesse aspecto:

Tabela 5 - Patrimônio público

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Conservação do patrimônio público	100%	0%

Elaboração: O autor

Dentre as propostas sobre o patrimônio público houve vários programas com atuação (construção, ampliação e reforma) de hospitais e escolas. Houve, ainda, seis municípios que apresentaram propostas de adequação em patrimônios públicos para garantir o acesso aos portadores de necessidades especiais.

- 04) Instalação de um elevador na sede da prefeitura para acesso dos idosos e deficientes físicos.
- 05) agilizar a construção de rampas de acesso para idosos e deficientes nos órgãos públicos e incentivar a iniciativa privada para que faça o mesmo (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de governo do município de Unaí-Minas Gerais).

A Saúde (II) e educação (V) são matérias recorrentes nos programas de governo de todo e qualquer candidato ao poder executivo, em qualquer de suas esferas. Nos municípios pesquisados não é diferente. Isto ocorre até mesmo por conta da obrigatoriedade de gastos da arrecadação em percentuais legalmente estabelecidos.

Em sede de municípios há obrigatoriedade de investimentos “em ações e serviços públicos de saúde” na ordem de 15%⁹ do “produto da arrecadação dos impostos a que refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios” (art. 198, § 2º da CF/1988). Por conta desta obrigatoriedade todos os programas registrados contemplam ações na área de saúde, desde hospitais, contratação de médicos, programas de saúde e odontológicos. Em consonância com o artigo 30, VII, da CF/1988, há também previsão de cooperação entre o município e os outros entes federativos.

2.5 Melhorar o Programa Saúde da Mulher e contratar médico ginecologista para tender (sic) todas as demandas da população feminina;

2.6 Manter convenio com o Ministério da Saúde e melhorar o programa Saúde da Família, criando condições de trabalho aos ACS (Agentes Comunitários de Saúde), além de viabilizar o atendimento de toda a equipe nos domicílios (BRASIL. Juízo Eleitoral da 11ª Zona Eleitoral do Estado de Goiás (Processo de Registro de Candidatura nº 0000570-75.2012.6.09.0011).

Por ser despesa vinculada e obrigatória na Constituição Federal, todos os programas de governo abordaram, de algum modo, políticas públicas na área da saúde, afinal, 15% do produto da arrecadação dos impostos por parte dos municípios devem ser gastos em ações e serviços públicos de saúde. Merece destaque, negativamente, o programa do candidato do município de Corumbá de Goiás; o único serviço e ação na área da saúde abordado por ele foi “Ampliar e melhorar as condições do HOSPITAL NOSSA SENHORA DA PENHA, em processo de transferência para a Administração Municipal.” (CORUMBÁ DE GOIÁS. Plano de Governo). Será que a saúde deste município se limita apenas à situação do hospital? É lamentável que não existam programas que possam atuar na área preventiva da saúde no município.

⁹ Art. 77, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O artigo 212 da CF/1988 obriga o investimento de percentual mínimo “na manutenção e desenvolvimento do ensino”:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Esta previsão soma-se a do inciso VI do artigo 30 da CF/1988, que contempla, tal qual na área da saúde, a “cooperação técnica e financeira da União e do Estado, nos programas de educação infantil e de ensino fundamental”. O programa do município de Corumbá de Goiás contempla apenas investimentos nos servidores públicos municipais que atuam na área da educação.

Garantir a formação permanente do educador municipal.

Valorizar professores e trabalhadores da educação municipal mediante a criação de planos de carreira e salários que recuperem a dignidade profissional (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de governo).

Há uma obrigatoriedade constitucional de gastos mínimos em educação. Mesmo assim, o candidato Wilmar Arantes, do município de Abadiânia, fez constar em seu programa que iria investir no mínimo 25% da receita na área da educação. A maneira como o candidato coloca esse fato em sua proposta faz parecer que se trata de uma vantagem, pela qual ele deveria ser vangloriado: “Garantia de aplicação de pelo menos 25% (vinte e cinco) da receita no ensino fundamental.” (ABADIÂNIA. Plano de Governo municipal Abadiânia-GO 2012.)

As matérias dos incisos III e IV foram analisadas conjuntamente como proteção do patrimônio público artístico, histórico, natural e cultural. Mesmo com a abordagem conjunta e relevância destas matérias constitucionais, não houve sequer um sensível interesse político dos candidatos na abordagem destes temas nos programas de governo. Os candidatos de cidades históricas, que possuem rico patrimônio, destaque para Corumbá e Pirenópolis, que possuem construções e áreas tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) como patrimônio histórico, não demonstraram preocupação com a gestão destas matérias.

O candidato para prefeito de Pirenópolis fez constar apenas “obras de recuperação e paisagismo para preservar o patrimônio público” (Tribunal Superior Eleitoral. Programa de Governo – Coligação compromisso renovado), já o candidato de Corumbá de Goiás não apresenta proposta para a proteção do conjunto arquitetônico da cidade. A ausência dessa abordagem é explicada pelo fato de que a matéria não faz parte da “cultura política”¹⁰ dos municípios brasileiros.

As matérias dos incisos VI e VII foram analisadas em conjunto por contemplarem o meio ambiente tanto em sua proteção como no combate à poluição e preservação das florestas, fauna e a flora.

¹⁰ Não se deve atribuir a expressão ‘cultura política’ seu sentido comum, mas sim o que lhe atribuem os funcionalistas: o de um conjunto de atitudes políticas, de predisposições, de propensões subjacentes a reagir de determinada maneira diante de certas situações políticas. (SCHWATERSENER, 1974, p. 261).

Tabela 6 - Propostas para o meio ambiente

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Meio ambiente	52,38%	47,62%

Elaboração: O autor

Houve a abordagem da matéria meio ambiente na maioria dos projetos dos municípios pesquisados, muito embora ela devesse fazer parte da agenda de todos os gestores em razão da relevância do tema. Os programas que abordaram o tema deram destaque para a preocupação com a coleta, tratamento, seleção e depósito do lixo produzido nas cidades. As cidades mineiras de Buritis e Unaí contemplam a proposta de um “Plano Integrado e participativo de gerenciamento de resíduos sólidos”, buscando acabar com os lixões, além de outras iniciativas de proteção ambiental. Em sentido oposto, as cidades goianas de Águas Lindas, Alexânia, Formosa, Luziânia, Novo Gama e Valparaíso não apresentaram nenhuma proposta referente ao lixo produzido em suas cidades. Em Luziânia, a matéria ambiental limitou-se à proposta de “construção de dois parques ecológicos” (LUZIÂNIA/JARDIM DO INGÁ).

Os municípios também possuem competência para o fomento da produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar (art. 23, VIII, CF/1988). Esta matéria mereceu maior atenção dos candidatos do que a preocupação com o meio ambiente, muito embora sejam matérias que tangenciam em grau de importância para a população das cidades.

Tabela 7 - Fomento agropecuário e abastecimento alimentar

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Produção agropecuária e abastecimento alimentar	61,90%	38,10%

Elaboração: O autor

Em Unaí-MG, o candidato apresenta proposta de programa na área de abastecimento alimentar, com ênfase na segurança alimentar, e também com a agricultura; ele justifica a proposta em razão da potencialidade do setor dentro da economia municipal:

Em nosso município que a economia gira praticamente em torno da produção agropecuária e de outras fontes de renda oriundas do campo, necessário se faz, urgentemente, a implantação de políticas públicas voltadas a esse setor. Nossa administração buscará a valorização do agricultor familiar e dos pequenos produtores rurais, oferecendo estruturas que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida do homem do campo. Não esqueceremos o médio e grande produtor, que contribuem de forma decisiva para o PIB agropecuário do município (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de Governo do município de Unaí-Minas Gerais).

Em seguida apresentam-se 14 ações que visam o aprimoramento e o desenvolvimento da agricultura no município. Ações essas que vão desde programas municipais até o “encascalhamento de estradas rurais”.

Os programas habitacionais e de saneamento básico, com previsão do inciso IX do artigo 23 da CF/1988, também foram destacados por candidatos nas Eleições de 2012. Não com o mesmo percentual da agricultura, mas com um quantitativo considerável, haja vista que são propostas que envolvem maiores investimentos financeiros. O serviço de saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum neste caso de instituição de microrregião, como a RIDE-DF. A falta de propostas de saneamento pode estar ligada ao alto custo e ao monopólio natural do serviço,

além da existência de várias etapas para sua realização, tal como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município; o que justifica que a preocupação fique além da esfera municipal.

Tabela 8 - Habitação e Saneamento

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Programas de Habitação e Saneamento	47,62%	52,38%

Elaboração: O autor

A busca para alcançar resultados para a coletividade municipal fez com que o programa do candidato de Valparaíso apresentasse uma ideia diferente dos demais na busca de soluções para o saneamento, com a realização de parceria público-privada:

Buscar parceria público-privada para a implantação das ações de saneamento básico como forma preventiva de evitar doenças e desafogar a rede de saúde, além de levar a melhoria da qualidade de vida da população que por si só já o (sic) grande remédio no combate as doenças (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2012 – Valparaíso de Goiás. Coligação “Juntos Podemos mais”. Pré-proposta de plano de governo).

Não apenas no saneamento, mas em outros diversos pontos do programa, consta a ideia de formação de parcerias para o desenvolvimento municipal, uma iniciativa pouco vista dentre os programas em estudo.

A diminuição da desigualdade social, nos termos do artigo 23, X, da CF/1988, prevê: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Matéria de grande destaque nos programas eleitorais nas Eleições de 2012 foi o combate à pobreza. Praticamente todos os candidatos apresentaram propostas que incentivassem a indústria e o comércio com o propósito explícito de geração de emprego e renda para a população do município. Além da geração de emprego e renda, diversos programas contemplaram o desenvolvimento de projetos assistenciais visando a integração dos setores sociais marginalizados.

Tabela 9 - Redução da desigualdade social

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Diminuição dos fatores de marginalização e promoção da integração social	95,24%	4,76%

Elaboração: O autor

Muito embora o Plano de Governo e Melhorias do município goiano de Cocalzinho de Goiás não tenha previsto diretamente medidas para diminuir a desigualdade social, nele constam diversas medidas de assistência social. Elas não combatem as causas da pobreza ou integram setores, apenas prestam assistência às pessoas necessitadas, como a proposta de “banco de alimentos para atender famílias carentes”.

A exploração de recursos hídricos e minerais nos territórios foi dividida em duas para a pesquisa. A exploração dos recursos hídricos foi tratada dentro das propostas do meio ambiente, já que não constou em nenhum dos programas a exploração dos recursos hídricos de maneira dissociada dos programas do meio ambiente. Desse modo não se considerou, na pesquisa, essa individualização. Já a referente à exploração de recursos minerais, observou-se que não foram apresentadas propostas específicas no que se refere a esta matéria.

No último inciso do artigo 23, o inciso XII, aborda-se a competência comum para que os municípios possam “estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”. Estes ensinamentos sobre educação no trânsito devem começar nas séries iniciais, que são de competência municipal, quando crianças já devem ser orientadas a ter um comportamento adequado em relação à segurança necessária nas vias públicas, tanto na condição de pedestre quanto na de passageiro. Parcela significativa dos programas registrados apresentaram propostas com relação ao trânsito em seus municípios, mas apenas 19,05% dos candidatos pesquisados apresentaram propostas relacionadas à matéria.

Tabela 10 - Educação para segurança no Trânsito

CONTEÚDO DA PROPOSTA	SIM	NÃO
Política de educação e segurança no trânsito	19,05%	80,95%

Elaboração: O autor

O candidato Hildo do Candango, do município de Águas Lindas, muito embora tenha apresentado proposta de “criação de políticas de educação de trânsito nas escolas estaduais e municipais”, não faz qualquer descrição do tipo de política a ser desenvolvida nas escolas do município. Já Itamar Lemes, em Santo Antônio do Descoberto, almeja “potencializar o papel da escola nas campanhas educativas sobre temáticas de segurança, meio ambiente, saúde, trânsito e outras”. Desse modo, a matéria de educação para a segurança do trânsito não é abordada individualmente. Proposta esta idêntica a do candidato Delvito Alves, em Unaí-MG.

É de se notar que a ilusão pugnada por diversas inverdades no campo político é, por vezes, uma das causas que geram, cada vez mais, o descrédito político. A percepção do eleitor diante de uma mensagem, uma proposta, nem sempre verdadeira, também é diversa, e, lamentavelmente, essa proposta ilusória é registrada e documentada pela Justiça Eleitoral por meio do registro do programa de governo. Ilusória porque, tecnicamente, no campo das ciências jurídicas, não é possível sua execução em razão de diversos fatores, em especial, a competência administrativa ou legislativa.

Desta forma, tratou-se de analisar as propostas que, muito embora tratadas como requisito legal para o registro de candidatura, são eivadas de vícios que maculam a legalidade do processo eleitoral. Há vícios que trazem impossibilidade à proposta, de maneira física e jurídica. A impossibilidade é física quando contraria as leis da natureza e as próprias formas humanas. Não se faz distinção entre a ilicitude do objeto ou a impossibilidade jurídica do pedido, visto a inocuidade no contexto deste trabalho.

Neste contexto a proposta de Cristovão, candidato a prefeito de Luziânia, de, “em razão da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, inserir o município de Luziânia no calendário dos respectivos eventos para maior geração de emprego e renda de nossa população” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Propostas da Coligação Luziânia de mãos dadas) não é factível, em especial no tocante às Olimpíadas de 2016. O evento multiesportivo tinha como local de sua realização a cidade do Rio de Janeiro, capital do estado do mesmo nome, não havendo a possibilidade de inserção de Luziânia neste evento. Muito embora houvesse, em cinco locais fora do Rio de Janeiro, a realização de eventos do futebol ligados às Olimpíadas, nas cidades de Brasília, Belo Horizonte, Manaus, Salvador e São Paulo.

Além das situações civilmente sopesadas, há de se analisar as propostas das impossibilidades jurídicas decorrentes da própria atividade da administração pública, que possui impossibilidades jurídicas peculiares em comparação com a esfera privada. Estas

vedações jurídicas, que tornam as propostas inexecutáveis, podem ser: por inviabilidade técnica comprovada; por explícita inviabilidade financeira, e por incompetência da função pública.

A inviabilidade técnica para a realização de obra ou serviço estaria ligada a nível da arte ou tecnologia alcançados e que fossem necessários para sua concretização. Neste trabalho não há análise da inviabilidade técnica das propostas, por considerar que não é possível aferir, por meio dele, suas condições técnicas simplesmente por meio deste projeto básico que estaria contemplado no programa de governo. Ademais, é possível que em algumas obras e serviços, embora realmente fizessem parte da intenção, e por isso são programados, somente os estudos técnicos ou científicos poderiam concluir a sua total inviabilidade ou inexecutabilidade da proposta.

A insuficiência ou inexistência de recursos também leva à inexecutabilidade de diversas propostas. Embora esta situação divirja da anterior, visto que naquela não se exige conhecimento técnico amplo ao candidato a cargo eletivo, o conhecimento financeiro do município é matéria que deve fazer parte do conhecimento daquele que pleiteia um cargo de prefeito. Não seria possível afastar a responsabilidade do candidato para o cumprimento de propostas registradas em razão da inexistência ou insuficiência de recursos, salvo se decorrente de fatores supervenientes de caso fortuito ou força maior, pois se já possuía conhecimento prévio da situação e, mesmo agiu, operou-se com má-fé ao prometer o irrealizável.

A análise destes casos não constitui objetivo desta dissertação visto que é necessário um conhecimento prévio e posterior da situação financeira de cada um dos municípios envolvidos para aferir financeiramente a viabilidade econômica das propostas registradas. Um dos objetivos da pesquisa é a análise das propostas quanto à sua inexecutabilidade por incompetência da função pública, isto porque no Estado Democrático de Direito as competências dos entes federativos já se fazem presentes por todo o ordenamento jurídico brasileiro. Qualquer candidato a prefeito que fizer propostas relacionadas com outra competência, que não prevista como sendo dos municípios, incidirá em absoluta impossibilidade jurídica do objeto, posto que não terá competência legal para executá-la. Houve uma divisão por área para melhor direcionamento dos estudos.

Muito embora a segurança pública seja dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144, *caput*, Constituição Federal), o constituinte delimitou órgãos para garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Deste modo reservou no § 8º, do mesmo artigo 144, a competência do município sobre esta matéria: “Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Mesmo com a competência material já estabelecida houve candidatos que apresentaram propostas totalmente inexecutáveis por expressa falta de competência constitucional.

No programa de Wilmar Arantes, candidato a prefeito no município de Abadiânia, houve a proposta de “Criação do banco de horas visando aumentar o número de policiais nas ruas”. A matéria inerente ao policiamento, seja ele civil, militar ou federal, não é da competência dos municípios. Assim, administrativamente, o município não teria competência para criação do referido banco de horas. Projeto idêntico foi apresentado pelo candidato Hildo Candango, em Águas Lindas, que propôs “a criação do banco de horas para os policiais militares”. Embora bem-intencionadas, as propostas esbarram em sua inexecutabilidade em decorrência do § 6º, do artigo 144 da Constituição Federal: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Em Planaltina o candidato Zé Neto também apresenta propostas na área de segurança pública, mas sem apresentar competência de atuação do município, talvez por já conhecer as limitações materiais:

- 4.1 - Desenvolver gestão permanente no sentido de **exigir** do Governo do Estado de Goiás maior atenção ao corpo da Polícia Militar – 21^o Batalhão – que encontra-se totalmente desmotivado, sucateado e desprovido de apoio do Governo Estadual;
- 4.2 - Desenvolver gestão permanente no sentido de **exigir** do Governo do Estado de Goiás, maior atenção com a população carcerária do município, vez que indevidamente transfere ao município despesas com alimentação, reforma e conservação do presídio, em prejuízo da população;
- 4.3 - Desenvolver gestão permanente no sentido de **exigir** do Governo do Estado de Goiás maior atenção ao Poder Judiciário, Polícia Civil e Ministério Público, vez que transfere para o município a obrigação de assumir despesas que não são de responsabilidade, em prejuízo de sua população;
- 4.4 - **Exigir** do Governo do Estado que lote mais delegados e policiais civis em nossa cidade;
- (...)
- 4.5 - **Exigir** que o Governo do Estado de Goiás crie núcleos da Polícia Militar nos bairros de Paqueta, Brasilinha 17, São Jose e Vila Mutirão e crie a patrulha rural destinada ao atendimento das áreas rurais e urbanas mais afastadas (PLANALTINA. Plano de Governo do candidato Zé Neto) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de Governo do candidato Zé Neto para o quadriênio 2013/2016, grifo nosso).

O candidato Zé Neto não chamou para sua gestão a obrigação inerente à polícia militar, civil, Poder Judiciário e Ministério Público, mas colocou-se numa posição de exigir que o Estado de Goiás o faça, em latente ofensa à autonomia dos entes federativos, conforme preceituado no *caput* do artigo 18, da Constituição Federal.

Já o candidato a prefeito Luiz Carlos Attié, no município de Cristalina, no que se refere à segurança pública, foi comedido em seu programa de governo ao prever apenas que desejava “ampliar a competência institucional da Guarda Municipal, já que a segurança pública é de responsabilidade do Estado” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Proposta da coligação Cristalina no rumo certo e dos candidatos a prefeito Luiz Carlos Attié e à vice-prefeito João Carlos Fachinello), isto numa interpretação restritiva do texto constitucional. Em contrapartida, o candidato apresenta proposta materialmente inexecutável posto que programava a “implantação de agências bancárias, Correios e serviços públicos em torno da Praça Central” para o Distrito de Campos Lindos. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 21, inciso X). O serviço é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), empresa pública criada pelo Decreto-Lei nº 509, de 10 de março de 1969, que atua em regime de exclusividade na prestação dos serviços. Seria inconstitucional uma norma municipal que tivesse como objeto matérias de competência legislativa privativa da União, posto que o serviço postal está no rol das matérias cuja normatização é de competência privativa da União (CF, art. 22, V). É a União, ainda, por força do art. 21, X, da Constituição, o ente da Federação responsável pela manutenção desta modalidade de serviço público.

O momento atual em que se proclama o Estado Democrático de Direito reclama comportamento ativo de toda a sociedade, das instituições, dos arranjos institucionais, do próprio Estado enquanto provedor de garantias e, em especial, de cada eleitor que compõe esse Estado. É preciso que o sistema normativo tenha objetivos maiores, de ser possível o indivíduo portar com o mínimo de previsibilidade e calculabilidade, com vistas a suas ações futuras, não sendo surpreendido por ações ou omissões quando seu direito já deveria estar estabilizado e assegurado.

O eleitor, ao sufragar o nome de um candidato, elegendo-o para um cargo do âmbito do Poder Executivo, tendo analisado o conjunto de propostas defendidas pelo candidato e devidamente anotadas perante a Justiça Eleitoral, verificou que atende aos seus interesses,

sejam eles pessoais e/ou ideológicos, e, em razão disso, protegido pela boa-fé, lealdade e pela confiança legítima, deve estar apto a exigir a prevalência da segurança jurídica de forma a exigir o cumprimento daquelas propostas registradas. E o primeiro momento para aquele que era candidato e agora passa a ser governante, para iniciar o cumprimento das propostas registradas, será por meio do Plano Plurianual (PPA).

2.2. Dos Planos Plurianuais (PPA)

Segundo a Constituição Federal são três os instrumentos financeiros de planejamento de políticas públicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes instrumentos orçamentários são essenciais ao planejamento e à execução das políticas públicas. O Plano Plurianual define o planejamento das atividades governamentais. De acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os 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 Plano Plurianual (PPA) deve ser formalizado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo na forma de uma lei. O PPA deve ser enviado ao legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato e devolvido para a sanção do chefe do executivo até o dia 31 de dezembro do mesmo ano. Desta forma, ao ingressar em seu primeiro ano do mandato, o chefe do Poder Executivo deverá terminar a execução do PPA elaborado pelo seu antecessor. O PPA relativo ao seu governo somente será executado a partir do segundo ano do mandato e terá vigor até o primeiro ano do próximo mandato (prazo de quatro anos).

Essa lei seria resultado, em última análise, das necessidades e programas vencedores das eleições, o que faz com que representem a política governamental durante o período de quatro anos. É o instrumento que deve ser elaborado no primeiro ano do mandato, com validade até o primeiro ano do próximo governo. Por ser elaborado logo no início do governo, o PPA deveria refletir muito bem o programa partidário vencedor, posto que foi este que convenceu o eleitor.

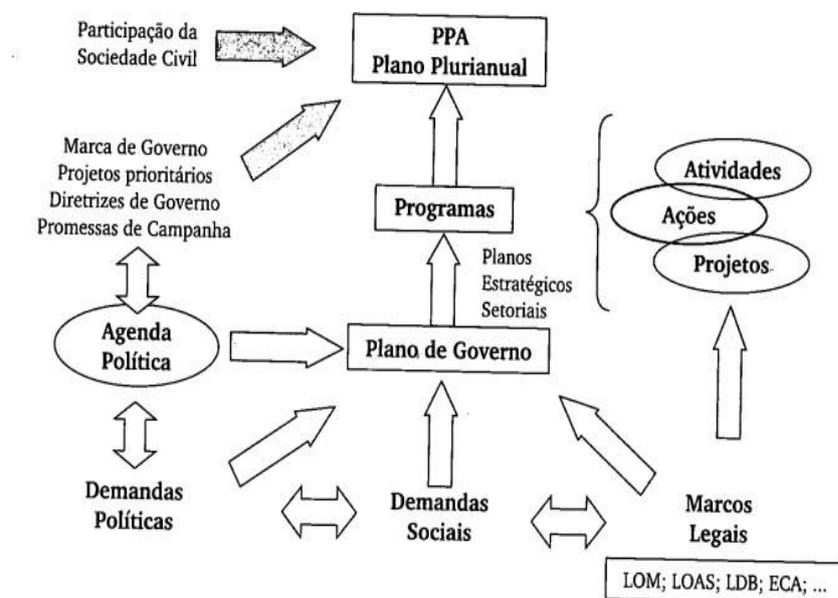
Num processo de planejamento de política pública, os principais elementos são: a definição precisa do objeto, do planejamento e dos mecanismos de avaliação destas políticas. Na elaboração do programa registrado houve, ou ao menos deveria haver, o processo de inclusão de certos problemas, da escolha do candidato a prefeito em realizar certas ações no lugar de outras. Este aspecto é necessário para uma boa formação de políticas públicas, visto que o processo de formação dessas políticas “é o resultado de uma complexa e dinâmica interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos” (BERCOVICI, 2007, p. 143). As decisões de políticas públicas são decisões políticas. É importante ressaltar que o plano e o planejamento são diferentes. De acordo com Bercovici:

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações (BERCOVICI, 2007, p. 145).

Em suma, no plano estariam os objetivos do Estado, no caso do município, ou do gestor, já que eles se confundem porque caberia uma decisão política deste; já os planejamentos são as vias de otimização para alcançar o plano. Para que se tenha um plano é preciso planejar, para depois verificar sua implementação. Isso faz com que sejam

necessários objetivos por parte da Administração Pública. Objetivos estes que devem ser voltados para os princípios e políticas previstos no programa de governo, que representam o planejamento. Dias (2012, p. 142) ilustra muito bem esta situação, como pode ser verificado na Figura 1:

Figura 1 - A Formação do Plano Plurianual



Fonte: DIAS (2012)

Com esta importância concedida ao Plano Plurianual passa-se a análise das Leis Municipais dos Municípios da Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF).

O PPA deveria trazer um planejamento para quatro exercícios financeiros. Ocorre que este planejamento deve ser como um instrumento de governo, mas para atender aos interesses do município. Os parâmetros que devem ser utilizados para a elaboração do Plano Plurianual são os do plano de governo do gestor eleito, as políticas públicas constantes nos Planos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social, Idoso, Meio Ambiente, Saneamento Básico, Resíduos Sólidos, Diretor e outros. Contudo, na análise das Leis Municipais o que se viu está muito distante desta situação.

Dos municípios da RIDE-DF o que se encontrou nos Planos Plurianuais está muito distante dos ideais técnicos e doutrinários. Poucas foram as leis que efetivamente apresentam proposta de estrutura e de conteúdo do Plano Plurianual de modo a favorecer a apreciação e a transparência à sociedade, expressando claramente o que o governo pretende fazer, quanto vão custar os empreendimentos, e que resultados deseja alcançar com a sua efetivação.

O artigo 1º da Lei Municipal nº 632, de 30 de dezembro de 2013, de Cocalzinho de Goiás, é conceitual para delimitação das ideias que se pretende desenvolver no decorrer da lei. Embora questionável a função do legislador quanto a apresentação de conceitos básicos, a importância do artigo reside em transparecer como será a abordagem dentro daquela estrutura do Plano Plurianual.

Art. 1º [...]

§ 2º - Para fins desta Lei considera-se:

I - Programa - o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos;

II - Objetivos - os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações de governo;

III - Público-Alvo - população, órgão, setor, comunidade a que se destina o programa;

IV - Projeto/Atividade ou Operações Especiais - a especificação da natureza da ação que se pretende realizar;

V - Ações - O conjunto de procedimentos e trabalhos governamentais com vistas a execução do programa;

VI - Produto - a designação que se deve dar aos bens e serviços produzidos em cada ação governamental na execução do programa;

VII - Unidade de Medida - a designação que se deve dar à quantificação do produto que se espera obter;

VIII - Metas - os objetivos quantitativos em termos de produtos e resultados a alcançar.

Esse mesmo artigo conceitual se faz presente no Plano Plurianual dos municípios de Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa e Mimoso de Goiás. O Plano Plurianual 2013-2017 do município de Luziânia também é voltado praticamente para o mesmo sentido, há apenas alteração nas palavras:

Art. 11º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - **programa**: instrumento de organização que articula um conjunto de ações, as quais concorrem para um objetivo comum preestabelecido, sendo classificado em:

a) - **programa finalístico**: aquele que resulta em bens e serviços de interesse direto e imediato da sociedade;

b) - **programa de apoio administrativo**: aquele que corresponde ao conjunto de despesas de natureza administrativa e outras não passíveis de apropriação nos programas finalísticos;

II - **ação**: o instrumento que possibilita alcançar o objetivo de um programa, das quais resulte um produto, sendo desdobrada em projetos, atividades e operações especiais;

III - **produto**: o bem ou serviço que resulta de uma ação, destinado a um público-alvo (LUZIÂNIA. Lei Municipal nº 3.677/2013).

Antes ou depois da lei apresentar estes conceitos, não há, em seu texto, situações que demonstrassem a necessidade de sua utilização. Isso porque até mesmo nos anexos da lei não há programas específicos, mas sim atividades a serem desenvolvidas, como aquisição de veículos, materiais de informática, entre outros.

Em Alexânia a apresentação do Plano Plurianual (PPA) foi feita por meio da Lei Municipal nº 1.266/2013, datada de 3 de outubro de 2013, onde se vê que não há qualquer preocupação programática ou de planejamento da administração por meio desta lei. Muito embora o artigo 3º preveja que “As codificações de programas e ações deste Plano serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nos projetos que os modifiquem”, não se verifica na lei, ou em seus anexos, a apresentação de nenhum projeto ou programa de governo. O artigo 1º até faz referência aos Anexos I e II da Lei como forma de cumprimento da previsão constitucional, todavia o que se tem nos anexos é apenas para cumprimento das formalidades. No Plano Plurianual de Alexânia não há nenhum programa ou planejamento estampado, ou melhor, reflete-se apenas um planejamento econômico das diversas áreas da administração pública municipal. Isto porque se trata apenas de um planejamento baseado no somatório de valores e percentuais que serão gastos no decorrer dos próximos quatro anos.

Diante dos valores houve apenas uma programação orçamentária dentro de uma previsão e colecionou-se como sendo os gastos anuais dentro dos próximos quatro anos com a aplicação de 25% para cada um dos quatro anos subsequentes, com relação ao todo.

Embora esta situação seja, por demais, merecedora de críticas, no decorrer da pesquisa constatou-se que isso é fato comum na legislação dos municípios que foram objetos de análise. Os municípios de Alexânia, Cabeceiras de Goiás, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Valparaíso de Goiás e Vila Boa apresentam Planos Plurianuais sem a contemplação de programas ou projetos, mas apenas leis que seriam um compêndio das leis orçamentárias anuais para os próximos quatro anos.

Esta forma de apresentação do Plano Plurianual é totalmente dissonante da ideia do que é este ato normativo. O Plano Plurianual deveria ser a lei que já implica na fixação de metas, diretrizes ou planos de governo que se inserem dentro da função pública governamental e que serão executados pela administração pública, nos próximos quatro anos, no exercício da função administrativa. Ao plano, competiria a direção política do governo e a decisão sobre as políticas públicas.

A desvalorização do Plano Plurianual nestes municípios é tamanha que em Planaltina de Goiás primeiro foi publicada a Lei Orçamentária Anual para o ano de 2014 (Lei Municipal nº 999/2014) para depois vir a lei que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014-2017 (Lei Municipal nº 1.000/2014). No meio deste atropelo legislativo, não houve a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No município de Padre Bernardo foi um pouco diferente, mas também sem a devida organização legislativa. Em 20 de junho de 2013 é publicada a Lei Municipal nº 936/2013 que “Dispõe sobre as Diretrizes Gerais da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências”. Todavia, a Lei Municipal nº 953/2013 que “Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Padre Bernardo para o período de 2017 e dá outras providências” somente é publicada em 13 de dezembro de 2013. No mesmo dia em que é publicada 2014 a Lei Orçamentária Anual do Município, Lei Municipal nº 954/2013.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas municipais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem a lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Ou seja, o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações, o que será difícil nestas situações já que houve uma inversão legislativa.

Quanto maior o conhecimento do objeto e objetivos da política pública, maior será a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental. A eficácia de políticas consistentes está diretamente ligada ao grau de articulação entre o planejamento, a legislação, os poderes e agentes públicos envolvidos. Isto porque em diversos campos, em especial a saúde, educação e previdência, as prestações do Estado resultam de operações dentro de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão e apresentação são as chaves para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas e bem-sucedidas.

Onze dos municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) que foram pesquisados demonstram falta de técnica de planejamento e organização para as políticas públicas, conforme visto anteriormente. Saindo destes planos, sem grande técnica legislativa-orçamentária, tem-se, no primeiro momento, o Plano Plurianual de Luziânia, onde começa a haver um esboço do que seria um planejamento ligado, ao menos em tese, às propostas eleitorais de 2012:

Art. 2º. Este Plano Plurianual foi elaborado observando as seguintes diretrizes para as ações da Administração Municipal de Luziânia:

- I - proporcionar a intensificação das relações com municípios vizinhos, tendo como objetivo a solução conjunta de problemas comuns;
- II - garantir uma melhor condição de ensino aos alunos da rede municipal, com uma alimentação digna, objetivando a redução de repetência e da evasão escolar;
- III - garantir à população de baixa renda, o direito ao acesso a programas de habitação popular;
- IV - promover a cidadania e a inclusão social, promovendo a implementação das ações nas áreas de serviços públicos, educação, saúde, segurança e habitação;
- V - criar condições para o desenvolvimento sócio econômico do município, com o objetivo de aumentar o nível de emprego e melhoria de renda;
- VI - integrar os programas municipais com os do âmbito Estadual e do Governo Federal (LUZIÂNIA. Lei Municipal nº 3.677/2013).

Este é o único artigo do Plano Plurianual do município de Luziânia que guarda alguma relação com o direcionamento político a ser perseguido pela administração; isso é pouco perto do que se espera de um planejamento. As diretrizes apresentadas são genéricas e não há uma correlação com as propostas do programa eleitoral. Mesmo sendo apenas diretrizes para a elaboração do plano, não há umnexo plausível, muito embora o programa de campanha do concorrente eleito deva ser fonte inspiradora dos rumos que o município deverá seguir.

Um avanço no planejamento do Plano Plurianual é encontrado na Lei Municipal nº 1.259/2011, do município de Corumbá de Goiás, e na Lei Municipal nº 1.283/2013, do município de Buritis-MG. Previu-se em ambas as legislações as diretrizes para o Plano Plurianual, e os objetivos a serem alcançados com ele:

Art. 2º - O Plano Plurianual tem como diretrizes:

- I - promoção do desenvolvimento sustentável e solidário;
- II - realização de políticas públicas para a cidadania, a afirmação dos direitos e da justiça social;
- III - efetivação da democracia, da qualidade da gestão pública e a ampliação da participação popular (CORUMBÁ DE GOIÁS. Lei Municipal nº 1.283, de 27 de novembro de 2013).

O artigo supracitado, muito embora refira-se à lei municipal de Corumbá de Goiás, também é encontrado *ipsis litteris* na legislação do município mineiro de Buritis. Novamente se está diante de diretrizes genéricas, do mesmo modo que no Plano Plurianual de Luziânia. As diretrizes dos planos de Corumbá de Goiás e Buritis guardam relação com o Programa de Governo registrado na Justiça Eleitoral, pois as diretrizes legalmente apresentadas são genéricas e aptas a alcançar as propostas, todavia não individualizam as atividades e características de cada um dos municípios.

Mesmo no campo do desenvolvimento estratégico, contemplado no Plano Plurianual dos municípios de Corumbá de Goiás e Buritis-MG, são praticamente idênticos em relação aos seus objetivos:

Art. 3º - Os objetivos estratégicos a serem alcançados pelo Plano Plurianual são:

- I - Estimular a geração de trabalho e emprego em vários setores da economia local, através do incentivo ao empreendedorismo, a fim de promover a geração e distribuição da renda;
- II - Implementar política municipal de abastecimento alimentar, capaz de estimular a produção diversificada da agropecuária, a fim de incidir na geração de renda e empregos no campo, com atenção especial para a agricultura familiar;
- III - Qualificar a infraestrutura urbana e rural, especialmente para resolver problemas estruturais pela intervenção em pontos estratégicos;

- IV - Promover o comprometimento de agentes públicos e privados com a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, por meio de estratégias de desenvolvimento sustentável;
- V - Estimular o desenvolvimento científico e tecnológico, a fim de criar as bases para transformar o município em pólo de referência;
- VI - Garantir o direito humano à saúde, por meio de promoção de políticas públicas que efetivem o acesso universal aos serviços e ações em saúde, desenvolvidos com qualidade e para efetivar a realização do Sistema Único de Saúde (SUS);
- VII - Garantir o direito humano à educação, por meio da promoção de políticas públicas que efetivem a educação básica como mediação para a aprendizagem e o exercício da cidadania;
- VIII - Garantir o direito à assistência social, por meio da promoção de política pública articulada e coordenada que promova e proteja, com prioridade, os segmentos sociais em situação de maior vulnerabilidade;
- IX - garantir o direito à acessibilidade e à mobilidade, por meio de ações e serviços adequados e que promovam a integração cidadã aos vários espaços urbanos;
- X - Garantir o direito humano à moradia adequada, com atenção especial às populações de menor renda, atuando na ampliação do acesso à moradia de interesse social;
- XI - Garantia do direito humano ao desenvolvimento artístico e cultural, por meio de políticas públicas de promoção da cultura popular, do desporto e do lazer;
- XII - Contribuir com a promoção do direito de viver livre da violência, por meio de ações de integração comunitária e de articulação das ações de segurança pública com cidadania;
- XIII - Garantir o direito à cidade, por meio de mecanismos de participação da população nas definições sobre planejamento urbano e de inclusão de populações residentes em áreas de risco;
- XIV - Ampliar os programas de incentivo industrial, com presença forte e estratégica nos fóruns e instâncias regionais e estaduais;
- XV - Promover o acesso amplo e transparente à informação pública, a fim de fortalecer o exercício da cidadania e da participação democrática;
- XVI - Garantir a participação qualificada, permanente e consistente da cidadania na definição e na implementação de políticas públicas municipais;
- XVII - Oferecer serviços públicos qualificados para a garantia de direitos da cidadania, por meio da criação de condições físicas, de pessoal e de controle administrativo e financeiro;
- XVIII - Garantir recursos financeiros para a implementação das prioridades políticas municipais, por meio do incremento do orçamento público com receitas próprias e com captação junto a órgãos federais e estaduais (CORUMBÁ DE GOIÁS. Lei Municipal nº 1.283, de 27 de novembro de 2013).

A igualdade do texto normativo vai além da enumeração do artigo que contempla os objetivos dos respectivos Planos Plurianuais, ambos no artigo 3º da Lei, e se faz presente numa igualdade textual da lei. Apenas o inciso XIV, do artigo 3º, da Lei Municipal nº 1.283/2013, de Buritis-MG, é diferente e tem a seguinte redação: “Consolidar o Município como polo regional, com presença forte e estratégica nos fóruns de instâncias regionais e estaduais”. Os incisos I ao XIII e XV ao XVIII são de idêntica redação nas leis dos dois municípios, isto porque são objetivos genéricos e que poderiam fazer parte do Plano Plurianual de municípios de quaisquer das regiões brasileiras, em estados como Amazonas, Mato Grosso, Piauí, São Paulo ou Santa Catarina, ou qualquer outro.

Seria até admissível uma semelhança dos objetivos entre os municípios, já que integram a mesma região econômica e de desenvolvimento, todavia não é o caso posto. O que se tem é uma cópia praticamente fidedigna dos Planos Plurianuais destes municípios. É lamentável que exista uma identificação tão forte e incapaz de individualizar objetivos, já que a dimensão estratégica do Plano Plurianual deve ser coerente com os compromissos firmados pelo então candidato com a sociedade.

2.3. Esboçando um planejamento

Depois que as propostas de programas de governo entraram e superaram a agenda política eleitoral, já é hora de começar a implementar os programas. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que as políticas públicas funcionem é preciso se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder.

Os sete municípios, dentre os vinte e um pesquisados, apresentam em seu Plano Plurianual um embrião do que seria um planejamento para os próximos anos de governo. Os municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Novo Gama e Santo Antônio do Descoberto contemplam na lei que dispõe sobre o Plano Plurianual dispositivos que fazem parte de uma visão de planejamento de políticas públicas. Em todos estes municípios o planejamento fez constar em anexos das leis que instituíram os devidos Planos Plurianuais, contemplando-se quase sempre com a seguinte redação: “Art. 5º [...] § 1º As Planilhas que compõe o Plano Plurianual, representadas no Anexo I desta Lei serão estruturadas em programa, objetivos, público alvo, produto, unidade de medida, meta, valor.” (ÁGUAS LINDAS. Lei Municipal nº 110/2013, de 23 de dezembro de 2013.).

Na ausência de regulamentação, os PPAs vêm sendo desenvolvidos segundo o entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do § 1º do artigo 165. Os apresentados por estes municípios apresentam ideias elaboradas no texto da lei que institui o Plano Plurianual, visto que, tecnicamente falando, estariam praticamente perfeitos, posto que a lei contemplaria programa, objetivos, público-alvo, produto, unidade de medida, meta, os valores a serem dispendidos e avaliação dos resultados. Entretanto, quando se passa à análise dos anexos da lei, vê-se que não passam de carta de intenções introdutória – sempre bastante generosa e audaciosa –, seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, com pouco ou nenhum nexo com as intenções anunciadas.

No município da Cidade Ocidental, no anexo do PPA, constam dois programas para serem desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, que seriam o programa “Incentivo ao Turismo” e “Programa de Desenvolvimento Econômico”. O programa de “Incentivo ao Turismo” tem por objetivo: “O município em razão de ser uma cidade de belezas naturais e de proximidade com a Capital Federal e estadual, possui um excelente potencial turístico, tornando numa ótima opção de geração de emprego e renda”; e como público-alvo/justificativa “município da Cidade Ocidental/incentivo ao turismo”, apresentando a seguinte ação, metas físicas e financeiras (CIDADE OCIDENTAL, Lei Municipal nº 923/2013):

Tabela 11 - Programa de incentivo ao turismo em Cidade Ocidental

AÇÃO	Metas Físicas				Metas Financeiras (R\$)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Agência Municipal de Turismo	25%	25%	25%	25%	317.500,00	372.000,00	436.500,00	512.910,00

Fonte: Cidade Ocidental (2013)
Elaboração: O autor

A necessidade e a potencialidade para o desenvolvimento do programa foram anunciadas no momento de apresentação das atividades: as ações são limitadas a uma agência de turismo, que provavelmente seria uma superintendência ou um órgão ligado à Secretaria de Indústria e Comércio. Não restando ações, a serem desenvolvidas, que sejam

aptas ao incentivo do turismo na cidade. Soma-se apenas a uma matemática para o cumprimento de metas físicas no percentual de 25%, nada mais do que 1/4 de desenvolvimento por ano, já que o Plano Plurianual se aplica ao período de quatro anos. Já as metas financeiras apenas são indicativos orçamentários para aquele ano, com reajustes anuais com o mesmo percentual. A falta de clareza, estruturação e objetividade na proposta também se fazem presentes no outro programa desta secretaria, que tem o mesmo público-alvo/justificativa e como objetivo “criação e consecução de um planejamento integrado e abrangente, administrativo, econômico, social e físico. Plano de atratividade para empresas, plano de desenvolvimento integrado e autossustentado, fórum, oficinas e diagnósticos” (CIDADE OCIDENTAL, Lei Municipal nº 923/2013):

Tabela 12 - Programa de desenvolvimento econômico em Cidade Ocidental

AÇÃO	Metas Físicas				Metas Financeiras (R\$)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Investimento em construção e reforma	25%	25%	25%	25%	130.000,00	151.000,00	175.700,00	204.790,00
Manutenção de serviços administrativos	25%	25%	25%	25%	580.500,00	687.600,00	815.220,00	967.374,00
Incentivo em atração de investimentos	25%	25%	25%	25%	226.000,00	262.200,00	304.740,00	354.798,00

Fonte: Cidade Ocidental (2013)
Elaboração: O autor

Esta técnica de desenvolvimento de programas do Plano Plurianual foi repetida nos Planos Plurianuais dos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Formosa, Novo Gama e Santo Antônio do Descoberto, apenas com variações quanto à qualidade na técnica legislativa. É preciso mais do que este conjunto de previsões, posto que a escolha das diretrizes políticas e os objetivos de determinado programa não são simples ideias de ação, mas sim vetores para implementação de formas factuais de atuação no Poder Público, que levarão aos resultados desejados. Cada vez mais os programas devem exprimir não a decisão isolada e pessoal do prefeito, mas aquelas escolhas politicamente debatidas no processo eleitoral.

2.4. Plano Plurianual de Unaí-MG

Não há legalmente elaborado um modelo lógico para a estrutura do Plano Plurianual, ou um roteiro para formular programas e organizar sua avaliação. Contudo, nos diversos ensinamentos para a análise e desenvolvimento de políticas públicas, é possível verificar elementos ou métodos de planejamento que sirvam de efetiva modelagem para programas governamentais. É preciso que o Plano Plurianual tenha forte perspectiva dinâmica, já que pode ser entendido como um roteiro crível para o desenho ou redesenho de programas e para a própria ação governamental. Deste modo, estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza da legislação orçamentária como instrumento de gestão. Dessa forma, é dado importante passo no sentido da adoção da técnica de orçamento por programas, ações, objetivos e metas.

Os programas pesquisados, em sua maioria, estão distantes do que se espera de um planejamento da administração pública. O Plano Plurianual de Unaí-MG é o que mais se aproxima do que se espera cientificamente de um planejamento. Não que ele seja um

modelo a ser adotado, mas está bem próximo do que se tem nos estudos de planejamento de políticas públicas apontados por Bucci (2006) e Bercovici (2007). A Lei Municipal nº 2.894/2013, de Unaí-MG, apresenta quatro anexos:

Art. 1º. (...)

Parágrafo único. 1º Integram o Plano Plurianual:

I - Anexo I (Orientação Estratégica de Governo);

II - Anexo II (Rol de Programas de Governo);

III - Anexo III (Programas de Governo); e

IV - Anexo IV (Prioridades e Metas para 2014 (Unaí, Lei Municipal nº 2.894/2013).

O Anexo I está dividido em: 1. Macro-objetivos; 2. Diretrizes; 3. Da Alocação dos Recursos; 4. Objetivos e Metas da Ação Governamental. Com esta divisão há uma apresentação de um ciclo para as políticas públicas que se deseja alcançar dentro do município de Unaí-MG. Os macro-objetivos deste governo são quatro:

Dentre inúmeras preocupações, 4 macro-objetivos de governo orientarão a ação do governo municipal no período 2014-2017:

- 1) a realização de intervenções urbanísticas voltadas para a expansão ordenada da cidade e a ampliação das habitações de interesse social;
- 2) a efetiva construção de uma estrutura administrativa moderna, ágil e eficiente, que garanta a preservação do patrimônio e eficácia nos gastos do dinheiro público;
- 3) a redução dos desequilíbrios econômicos, sociais e espaciais do município; e
- 4) a busca de investimentos produtivos para incremento da economia local (Unaí, Lei Municipal nº 2.894/2013).

A apresentação destes quatro macro-objetivos demonstra que o PPA foi elaborado como se estivesse embasado por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de Plano Plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. É decorrência da importância atribuída pelo Poder Executivo municipal ao processo de planejamento governamental, pois a Constituição de 1988 determinava que uma lei complementar estabeleceria as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (Artigo 165, § 9º, da Constituição Federal de 1988).

Cada um destes macro-objetivos foram divididos em diretrizes que estariam ligadas diretamente. Ao final, esperava-se o cumprimento destas diretrizes, que teria como consecutório o macro-objetivo. Como, por exemplo, as diretrizes para atingir o macro-objetivo 1:

Macro-objetivo 1 - Realização de intervenções urbanísticas voltadas para a expansão ordenada da cidade e a ampliação das habitações de interesse social:

- 1.1. superação da ordem urbanística excludente, patrimonialista e predatória vigente, mediante aplicação de todos os instrumentos do Estatuto das Cidades;
- 1.2. revisão e atualização do Plano Diretor vigente, com a inclusão de toda a área do território municipal, com foco no estabelecimento de novas diretrizes para a expansão urbana direcionada a garantir o direito à moradia das classes menos favorecidas;
- 1.3. incentivo aos proprietários de áreas rurais localizadas no interior do perímetro urbano e aos investidores imobiliários, para ampliação da malha urbana da sede e incrementar a produção e a oferta de novos lotes residenciais, comerciais e de serviços, dotados dos serviços completos de infra-estrutura; e
- 1.4. realização de obras viárias estruturantes, dotadas de iluminação pública, saneamento básico e sistemas de orientação de trânsito (Unaí, Lei Municipal nº 2.894/2013).

As diretrizes fazem parte do planejamento, não permitindo que o gestor se afaste de seus objetivos. Elas poderão ser utilizadas na elaboração das Leis de Diretrizes

Orçamentárias e também nas Leis Orçamentárias Anuais no decorrer do mandato. Mais do que diretrizes, o planejamento também abordou a alocação dos recursos do período. Diferente de projetos anteriores, em que a alocação de recursos era percentual ou em valores fixos, apenas com aplicação de correções anuais, o que se apresentou foram prioridades que serão tratadas pela administração no período dos quatro anos:

3. Da Alocação dos Recursos

O Plano Plurianual (PPA) para o período 2014-2017 terá também como prioridades, pelo seu caráter consolidador, o investimento em infra-estrutura urbanística e a capacitação de recursos humanos. A alocação de recursos municipais nessas áreas será direcionada preferencialmente para os aglomerados urbanos, carentes de investimentos modificadores da situação de estagnação e concentração preexistentes (Unai, Lei Municipal nº 2.894/2013).

Em seguida, serão apresentados, setorialmente, os principais pontos e as formas de alocação dos recursos para o período planejado. Tudo está ligado diretamente aos objetivos apresentados pela administração para o período de 2014-2017. Não há mais dúvida de onde se quer chegar; agora esses serão os caminhos que o administrador pretende percorrer para atingir seus objetivos.

Do mesmo modo que os itens anteriores, o planejamento apresenta em seus objetivos e metas a setorização, facilitando o controle do gestor em cada um dos campos de atuação do planejamento: “**4. Objetivos e Metas da Ação Governamental.** Os objetivos e as metas, apresentados de forma setorizada, estão estruturados por áreas temáticas e por projetos e atividades” (Unai, Lei Municipal nº 2.894/2013).

Os objetivos e metas foram divididos nas áreas de: 4.1 Infraestrutura: subdividido em transporte, energia e iluminação, comunicações e serviços bancários; 4.2 Recursos hídricos; 4.3 Agricultura; 4.4 Indústria e Comércio; 4.5 Turismo; 4.6 Meio Ambiente; 4.7 Desenvolvimento e Assistência Social: subdividido em assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e desporto; 4.8 Administração Pública: subdividido em planejamento e administração pública, desenvolvimento regional, defesa judicial e extrajudicial do município, área fiscal e fazendária. Todos estes itens e subitens apresentam ações que serão desenvolvidas, apresentando desordem entre o objetivo e a meta onde se deseja chegar.

A precariedade dos outros Planos Plurianuais analisados, até mesmo enquanto definidores de prioridades e balizadores da intensidade com que deveriam ser implementados projetos e atividades a serem desenvolvidos, faz com que o planejamento do município de Unai-MG esteja distante dos demais analisados. Não é um modelo perfeito, é certo que não, todavia o reducionismo conceitual e o distanciamento dos prefeitos e vereadores fazem dos demais Planos mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais.

No Anexo III da Lei Municipal nº 2.894/2013, do município de Unai-MG, constam os programas que o governo municipal pretende desenvolver durante o período de vigência do Plano Plurianual. O anexo do plano é desenvolvido por problemas, enfrentando-os mediante ações organizadas por programas com objetivos, embora em alguns casos não muito bem-definidos. Com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real que as demais formas apresentadas de planejamento e orçamento. Dentro de sua justificativa, houve uma tentativa de explicar os problemas, conceber ações, que para quem planeja seriam eficazes, definindo com rigor seus produtos: ações, custos e prazos. Desse modo, cria-se as possibilidades para dar partida na adoção do planejamento estratégico público, e não com intenções difusas e discursos vagos. Embora passível de críticas por especialistas das áreas do direito, economia ou políticas

públicas, é um planejamento com claros elementos aptos a subsidiar as Leis de Diretrizes Orçamentárias do período planejado.

Figura 2 - Anexo III do Plano Plurianual de Unaí-MG

Plano Plurianual 2014-2017

Anexo III - Programas de Governo

Nome do Programa	0004 Modernização Administrativa	Unidade Responsável	02.03	Secretaria Municipal da Administração (Semad)
Objetivo	Conferir maior eficiência e operacionalidade aos serviços administrativos e burocráticos no âmbito da Prefeitura de Unaí.			
Justificativa	Atualmente, diversas unidades administrativas encontram-se fisicamente isoladas devido à insuficiência de espaço físico no Palácio Capim Branco.			
Alinhamento Estratégico	Aquisição de tecnologias aplicáveis à execução de trabalhos burocráticos para permitirem a manutenção compatível entre o número mínimo de servidores e as necessidades básicas de cada setor.			
Horizonte Temporal	<input checked="" type="checkbox"/> Contínuo	Valor do Programa (R\$)		Quantidade de Ações
	<input type="checkbox"/> Temporário	2014	3.120.000,00	3
	<i>Início</i> -	2015	3.650.000,00	
	<i>Término</i> -	2016	2.550.000,00	Quantidade de Indicadores
Multissetorial	<input checked="" type="checkbox"/> Sim	2017	90.000,00	1
	<input type="checkbox"/> Não	Total	9.410.000,00	

Quadro de Ações

Tipo	Ação	Produto (Unidade de Medida)	Meta		
			Ano	Física	Valor (R\$)
Projeto	1004 Construção do Centro Administrativo	Centro construído (Unidade)	2014	0,3	2.400.000,00
			2015	0,4	3.200.000,00
			2016	0,3	2.400.000,00
			2017	-	-
Projeto	1005 Reforma do Palácio Capim Branco	Reforma realizada (Unidade)	2014	1	500.000,00
			2015	-	-
			2016	-	-
			2017	-	-
Projeto	1006 Aquisição de veículos	Bem adquirido (Unidade)	2014	4	220.000,00
			2015	5	450.000,00
			2016	3	150.000,00
			2017	2	90.000,00

Quadro de Indicadores

Indicador (Unidade)	Referência		
	Data	Índice	2017
Proporção do custo de transação e comunicação intersecretarial por secretaria (Percentual)	jul/13	30	10

Fonte: Secretaria Municipal da Administração.

Fonte: Unaí (2013)

O Plano de Unaí-MG não é apenas um guia para a ação, mas um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa. Sua articulação é consistente com os projetos e ações que, ao final, podem não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamentos anuais). Em grande medida, isso decorre do fato de que este Plano Plurianual peca pela inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia a dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, para além da elaboração de planos e orçamentos, mas sim enquanto instrumento de direção estratégica pública.

3. O PLANO DE GOVERNO DEVERÁ REFLETIR NA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Durante a pesquisa realizada constatou-se que as leis municipais que estabeleceram os Planos Plurianuais (2014-2017) dos municípios que compõe a RIDE-DF em sua maioria mostraram-se falhas e longe de serem verdadeiros planejamentos. Entretanto, deveriam ser formas de instrumentalização dos ideais políticos divulgados durante a campanha eleitoral, posto que a chamada plataforma de governo apresentada na campanha deveria ser a base para formalização do PPA.

Durante o período eleitoral, os candidatos utilizam promessas e compromissos de campanha na propaganda. O programa registrado serve de base para debates e discussões do eleitor; entretanto, sua utilidade não se encerra com o fim da propaganda. A realização da eleição, com a proclamação do eleito, a diplomação e a posse não devem desvincular o candidato eleito dos programas que apresentou para convencer o eleitor. O primeiro momento, para buscar colocar em prática os projetos que o novo gestor público pretende executar no decorrer do seu mandato, é a confecção do Plano Plurianual, que deve ser elaborado no 1º ano de mandato, até quatro meses antes do encerramento do exercício (art. 35, § 2º, do ADCT). Ele deve contemplar os programas, objetivos, metas e indicadores para a administração pública para os próximos quatro anos.

Posterior às eleições, o debate político deve ser efetuado com o Poder Legislativo, com os representantes do povo, para demonstrar o caráter democrático do planejamento. Após essa etapa é necessário que o poder público se vincule ao planejamento aprovado e transformado em lei. O único meio para isso é uma vinculação do plano com o orçamento. É preciso mais. É preciso maior comprometimento do plano apresentado com o plano executado. As leis orçamentárias são apenas normas técnicas que não têm o condão de permitir um controle de execução ao plano de atuação do Estado. Elas apresentam apenas um controle fiscal.

3.1. O Plano Plurianual e os valores políticos e ideológicos

O delineamento das políticas públicas enseja o vínculo entre os valores políticos feitos na escolha governamental e o modo de realização dessas escolhas. Essa interação entre as opções advindas do *macro policy*, isto é, as escolhas políticas que autorizam a chegada desta ou daquela autoridade aos postos de comando da administração pública, além das rotinas e atos concretos que materializam a exteriorização da ação governamental evidenciam uma série de desafios. Nesse processo, a preparação ocupa papel fundamental, pois a um só tempo vincula o âmbito de obrigações ou pretensões políticas e indica o processo de idealização das opções políticas de eleição das políticas públicas.

De preliminar tem-se que é imprescindível a consciência de planejamento, levando-se em conta principalmente a disparidade de ideais políticos. A elaboração de um plano, embora se materialize por meio de procedimento de caráter eminentemente técnico, realiza um processo político, que, por sua vez, se externa tanto pelo Plano Plurianual (mais amplo) quanto pelos consecutivos diplomas normativos que versam sobre o planejamento, a reserva e a execução orçamentária.

O programa de planejamento de um governo, exposto no período eleitoral, em geral deve estabelecer um guia claro o suficiente para dar a conhecer quais serão as prioridades da gestão. As propostas de governo normalmente reúnem valores políticos e ideológicos em suas propostas de políticas públicas para impelir certos interesses e desvalorizar outros. A proposta eleitoral, nessa perspectiva, encontra-se constantemente em tensão com o processo de institucionalização das políticas públicas. Essa institucionalização, vale recordar, é literalmente responsável pelo caráter de permanência da manifestação da ação governamental. A estruturação e a organização, despersonalizadas pelo Poder Público, dos órgãos e serviços públicos, e também das ações de iniciativa privada, quando conectadas com programas de ação governamental, asseguram justamente a expressão formalizada da política pública e dão a ela uma dimensão sistemática (BUCCI, 2013).

As explanações das propostas no decorrer do período eleitoral, por meio do debate e inseridas no plano de governo, são a expressão da política geral do candidato. Mais do que um prospecto, é uma ação de direção política, pois enfatiza a posição ideológica por meio de um conjunto de medidas coordenadas e expectativas. Tal desígnio, portanto, não pode se restringir à mera enumeração de protestações, uma vez que, após a posse, devem se traduzir em ações concretas de vontade estatal. Justamente por demonstrar esse elemento volitivo estatal, esta intenção desassocia-se da simples proposta do debate político-eleitoral para se padronizar como opção política de governo e diretriz de ação governamental do governante.

A passagem do discurso político do candidato para ação de governo é assinalada justamente por essa consolidação da vontade estatal. Esta consideração absolutamente implica que a proposta se fixe conforme os marcos mínimos de seguimento e permanência da ação estatal. E essa regra, que simultaneamente restringe e orienta o desenho da manifestação da ação governamental, orienta-se precisamente pela Constituição.

Dessa forma, como explica Gilberto Bercovici (2007), não existe planejamento “neutro”, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades. A escolha, longe de ser inesperada, é regulada por valores políticos e ideológicos, que, no caso brasileiro, devem estar destacados impreterivelmente no texto da Carta Magna. O planejamento deve, ainda, ser absorvido dentro do contexto de legitimação do Estado por sua capacidade de realizar objetivos predeterminados. O parâmetro da ideia de planejamento é, de fato, encaixar fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado direcionada essencialmente para o futuro.

Asseverar que o planejamento é um processo político autoriza visualizá-lo como reflexo das relações sociais (e políticas) de produção. Por isso, é tão importante questionar “quem planeja”, “quais os objetivos e meios” e “em função de quais grupos de interesse” (RATTNER, 1979, p. 160). Como processo político, a parcela do poder detida pelos respectivos grupos sociais será motivo terminante para a eleição de quais problemas serão abordados e a deliberação sobre as possíveis soluções a serem construídas. Por isso, essa atenção deve almejar não só o momento propriamente da gestão, mas retornar ao próprio debate político-eleitoral.

No âmbito das políticas públicas, o planejamento se inclui diretamente no processo legislativo e, portanto, é parte integrante do processo orçamentário, uma vez que o candidato, ao elaborar o planejamento no campo das políticas, deve fazer um paralelo com a legislação orçamentária. Ressalte-se que o planejamento deve ser direcionado ao interesse geral; porém, deverá, de antemão, estar em conformidade com a legislação orçamentária, para só então ser devidamente aplicado, já que sua execução é programática e não tem aplicação imediata.

Em um estudo mais aprofundado acerca do processo orçamentário, sob o aspecto político, verifica-se que este se designa como um dispositivo, em função de grupos sociais ou regiões, voltado para a resolução de necessidades e problemas e cujo objetivo é servir de propulsor do bom funcionamento dos serviços públicos. É sob esse aspecto que se objetiva analisar o orçamento quando se fala em “planejamento” versus “orçamento” versus “programa”.

Sabe-se que a elaboração da peça orçamentária é também um nítido exemplo de discricionariedade do legislador. As decisões políticas promovem a destinação das receitas públicas e a forma mais adequada de gastar os recursos arrecadados pelo Estado. É essa discricionariedade, por exemplo, que possibilita ao Estado gastar mais ou de maneira mais eficiente.

O poder público tem a liberdade de fazer a opção por investir mais em determinada área, para, assim, oportunizar o efeito multiplicador de recursos em prol de outro tipo de investimento em outra área também essencial. Por outro lado, o mesmo poder pode optar por gastar mais sem, no entanto, buscar a eficiência referida. São, de fato, escolhas políticas.

Esta é uma diferença primordial que deve ser levada em consideração quando se estrutura uma peça orçamentária. Saber quais são essas escolhas políticas é imprescindível para que, seguidamente, elas possam ser encaixadas nos limites de receita que um Estado possui. O processo decisório dos infortúnios públicos é influenciado pelo debate político e deve atentar a um marco oriundo do planejamento orçamentário e financeiro do Estado. Com escolhas políticas claras e bem-alicerçadas, em que haja a interação entre o poder público e os grupos sociais, pode-se alcançar a construção de um orçamento verdadeiramente voltado a beneficiar a sociedade.

Nessa coerência, o ato de planejar é o corolário de uma escolha política de prioridades e, como tal, retrata as necessidades consideradas mais importantes e que devem ser observadas pelo Estado brasileiro.

3.2. O PPA como processo de formulação de políticas públicas

Todo país em crescente progresso, como se espera que seja o caso do Brasil, é apontado pela oscilação de receitas de um ano para outro, e essa dinâmica deve se adequar à lei orçamentária. Quando há o declínio de receita, raramente ocorre o consenso sobre qual política pública sofrerá cortes, e muitas vezes há demora demasiada quando sobra dinheiro para novos investimentos. Daí é que deve haver um processo de planejamento que esteja nitidamente ligado ao Plano Plurianual.

O Plano se apresenta como uma peça singular até por uma questão organizacional. A sistematização de receitas e despesas em um único documento permite maior assimilação do sistema orçamentário, dando a conhecer a origem e a natureza das receitas públicas, a direção a cada órgão e a competência da administração. Ademais, a organização do PPA autoriza a administração e a sociedade a confrontarem valores globais de receita e despesa, possibilitando-lhes a compreensão do valor do endividamento público e outras espécies de dispêndio que possam envolver os investimentos, garantindo maior segurança de planejamento, pois poderão ser avistadas as possibilidades de déficit ou superávit.

O bom equilíbrio orçamentário, conseqüentemente, pressupõe o planejamento como condição essencial e fundamental para que um país, estado ou município adquira a confiança de setores, organismos e Estados nacionais e internacionais.

Vale observar que as políticas públicas realizam papel indispensável no enfrentamento da desigualdade social no Brasil porque o próprio fundamento da política pública é a indispensabilidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, o que só se sucede com planejamento concreto e equilíbrio orçamentário. Desse modo, o equilíbrio orçamentário adquire forma e ênfase no Plano Plurianual, cuja essência é programática e deve conter princípios e metas de uma gestão ou governo. Ainda assim, sem planejamento o PPA se transforma em uma genuína peça sem capacidade de persuadir os demais instrumentos legais que integram o sistema orçamentário.

O Plano apresenta como característica basilar ser o mais abrangedor dos instrumentos que compõem o sistema legal orçamentário, uma vez que prescreve diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada para todas as ulteriores despesas de capital e para os programas de duração continuada. A partir do PPA, deve ser convencionado um plano de investimentos para projetar, em longo prazo, diretrizes de planos e programas da administração nacional, regionais e setoriais, conforme previsto na Constituição. Por conseguinte, verifica-se o papel relevante do Plano Plurianual no processo de elaboração de políticas públicas. Ele define e limita o planejamento e apresentação de políticas públicas que guardem particularidade com os problemas eleitos e aptidão de efetividade, ao mesmo tempo que faz referência a elas, em face dos resultados que dele se espera. (SILVA e SUXBERGER, 2017)

Ao conhecer com mais afinco a peça orçamentária, é possível assimilar as decisões políticas tomadas pelos dirigentes de cada órgão para a elaboração de uma ação específica, e, mais do que isso, é possível averiguar a relação e a conveniência dos gastos a partir de cada ponto isolado do orçamento. A construção do orçamento prognostica a conciliação de diversas atividades e preferências, que, para serem coerentes, dependerão sempre de uma visão geral do que a sociedade realmente solicita e necessita.

É neste sentido que a elaboração orçamentária é essencial para a idealização de um bom modelo, desde as eleições, quando são explanadas as propostas à população, até sua autorização e execução. Projetar os gastos públicos resume-se em uma atitude primordial para o bom desenvolvimento.

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

As metas e planos de governo não devem dissonar daquelas previstas no PPA e precisam ser guiadas pela própria lei orçamentária. Daí aflora um novo entendimento: a vinculação das propostas eleitorais ao Plano Plurianual como modelo de planejamento das políticas públicas, haja vista o papel substancial das políticas públicas na dinâmica eleitoral.

3.3. Vinculação do PPA às propostas registradas dos candidatos

Na esfera eleitoral, os candidatos sustentam-se em uma única necessidade: encontrar os meios necessários a fim de assegurar sua reeleição. Faz-se, assim, imprescindível uma técnica que garanta à sociedade maior confiança na concretização dos benefícios discursados durante o período eleitoral.

Jean-Luc Migué (1997) ensina que, em sistemas políticos federativos onde a autoridade sobre a formulação e implementação de políticas públicas é descentralizada, o governo central e os governos subnacionais competem por um mesmo pool de eleitores ao ofertar serviços similares em um dado território. Isto é, ao buscar o apoio do eleitorado por meio de políticas de gasto social, os governos estaduais ou locais competem com políticas similares ofertadas pelo governo federal.

A este respeito, André Borges (2010) afirma que a democracia brasileira é um exemplo de sistema político no qual o poder de formular e implementar políticas públicas é significativamente descentralizado entre as esferas de governo e que as autoridades subnacionais terão, com frequência, tanto incentivos quanto instrumentos para influenciar os resultados das eleições regionais e nacionais e até mesmo construir organizações políticas relativamente independentes dos partidos nacionais.

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

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

O múnus imposto pela legislação eleitoral de reivindicar as propostas apresentadas pelo candidato no momento do registro da candidatura, perante a Justiça Eleitoral, é exercido muitas vezes com descaso, como se fosse uma mera formalidade, equivalente a anexar a fotografia. Assim, são necessários subsídios que proporcionem uma verdadeira vinculação das propostas, desde o debate eleitoral, na Justiça Eleitoral.

Pleitear dos candidatos que apresentem um plano de governo minucioso, em consonância com o Plano Plurianual, no momento do registro da candidatura, significa harmonizar o discurso e a prática, de modo que o candidato não somente pense ou reflita sobre uma linha de governo, como também permita ao eleitor postular os compromissos assumidos.

Partindo da premissa de que o voto se coaduna diretamente com as políticas públicas, o que faz com que os candidatos empreguem indevidamente essa relação para ganhar as eleições, é benéfica a aproximação entre o processo de elaboração do Plano Plurianual e o processo eleitoral. Assim, exigir como condição para o registro de candidatura aos cargos do Executivo que seja apresentado plano de governo que siga a estrutura e o conteúdo previstos para o Plano Plurianual é responder de forma efetiva às aspirações e anseios da sociedade. O intuito não é afastar o Plano Plurianual como espelho de programa para a administração, mas fazer com que o programa eleitoral debatido tenha reflexos diretos no planejamento da administração para os próximos quatro anos (SILVA e SUXBERGER, 2017).

Não é possível cogitar que apenas posteriormente à posse os governantes iniciem sua conscientização sobre a realidade e a preparação de planos. A apresentação do plano de metas na Justiça Eleitoral no momento do registro da candidatura aumenta a qualidade e

a credibilidade do processo eleitoral, pois essa atitude exige coerência entre o plano do então candidato e aquele futuramente apresentado pelo governante.

Como já visto, o orçamento sofre alterações em virtude do crescimento ou da estagnação da economia, o que requer que sua estrutura seja periodicamente revista e revalidada para buscar o maior ajuste possível das finanças públicas e diminuir a incidência de alteração orçamentária ao longo do ano fiscal. Apesar da noção de planejamento perene, a ideia de adequação do orçamento não pode colidir com essa atividade. Estipular prazo de validade às leis orçamentárias não pode parecer inapropriado com a noção de efetivação do planejamento. A ideia de que o orçamento muda a cada ano diante das circunstâncias contrárias econômicas e das opções políticas dos agentes deve fazer parte do planejamento de uma nação, assim como muitas vezes se impõe a necessidade de revisão da matéria legislativa pertinente.

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

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

No Brasil não é surpresa que as receitas anuais ultrapassem as estimativas previstas no orçamento. Dessa forma, a lei orçamentária há de ser adequada em virtude de alteração no montante de receitas a serem utilizadas naquele ano fiscal. Assim, também em um período de recessão, pode existir a necessidade de cortes em gastos públicos já votados e aprovados pelo Legislativo e que façam parte da peça orçamentária. Uma mudança nas despesas públicas, nesses casos, faz-se necessária a fim de se adequar o orçamento a nova realidade econômica e financeira, repensando arranjos institucionais que incentivem e promovam maior participação pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Público envolve todos os entes da federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A presente pesquisa procurou comprovar, ou refutar, se as propostas registradas pelos candidatos eleitos a Prefeito nos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) no momento do registro de candidatura nas Eleições 2012 fizeram ou não parte do planejamento da administração pública.

Há, portanto, uma relação jurídica válida entre o candidato a cargo eletivo de Prefeito, ditada pela Lei nº 9.504/1997, em seu artigo 11, § 1º, inciso IX, em que determina o registro da proposta formulada pelos candidatos a cargos eletivos na esfera do Poder Executivo, propostas essas que serão defendidas no decorrer da campanha eleitoral.

No decorrer da pesquisa, verificou-se que, muito embora a lei eleitoral preveja como obrigatória a apresentação do programa de governo, como documento obrigatório para deferimento do registro de candidatura para os candidatos aos cargos do Poder Executivo, entre eles o de prefeito, não é dada maior relevância a este tão importante documento. Dois candidatos deixaram para fazê-lo já no meio da campanha, alguns divulgando documentos genéricos e simplificados, e tantas outras manifestações de despreço por aquele que deveria ser o principal documento no qual o eleitor deve se basear para escolher seu candidato.

Os programas de governo analisados demonstraram pouco conteúdo programático para as gestões municipais, tratando-se muitas vezes de um compêndio de ações que o então candidato iria realizar se eleito fosse. Houve, inclusive, alguns projetos que apresentaram propostas juridicamente inexecutáveis, por contemplarem matéria constitucionalmente não estabelecida aos municípios.

O presente trabalho objetivou investigar, por meio de pesquisa de campo, a efetividade das propostas apresentadas pelos candidatos no requerimento de registro de candidatura ao cargo de Prefeito nos municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), durante o exercício do mandato eletivo. Na busca desta comprovação, analisou-se os Planos Plurianuais que foram apresentados pelos agora Prefeitos, e posteriormente aprovados pelas Câmaras de Vereadores daqueles municípios.

É evidente que não há como exigir no programa de governo o mesmo detalhamento do Plano Plurianual, até porque o candidato só terá pleno conhecimento da administração pública e poderá dispor das informações necessárias após assumir o cargo, exceto aos que se candidatam à reeleição.

A elaboração do PPA não possui um regramento específico e objetivo. A visão que a Lei nº 4.320/64 menciona é que seria uma previsão plurianual (quadrienal, mais exatamente) para as receitas e despesas de capital. Nada mais do que isso. Os prefeitos eleitos, portanto, é que devem elaborar seus respectivos PPAs, e, deste modo, programar a ação de seu governo ao longo de seu mandato eletivo, e para o primeiro ano subsequente, considerando a visão estratégica desenvolvida no programa de governo registrado juntamente com sua candidatura, pormenorizando objetivos, técnicas e metas de atuação da máquina pública.

A vinculação da proposta do candidato, no debate eleitoral, ao Plano Plurianual deixa entrever a dimensão do Direito como ferramenta à implementação dos fins da política pública e sua dimensão como instrumento de realização de um ideal democrático. O Plano Plurianual é visto como um processo de formulação de políticas públicas, vez que para o necessário equilíbrio orçamentário de um município, estado ou país é necessário que o vínculo entre as propostas eleitorais e o plano esteja precedido de um efetivo planejamento, e, inserido em um documento que traga segurança à sociedade, o Plano Plurianual.

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

Todavia, durante os estudos dos Planos Plurianuais dos municípios que compõem a RIDE-DF, verificou-se que na prática o PPA está muito distante de ser um processo de formulação de políticas públicas, e em grande parte das leis analisadas eles se aproximam mais de um conjunto somatório de Leis Orçamentárias Anuais para o período de quatro anos. Enquadram-se nesta situação os Planos Plurianuais dos municípios de Alexânia, Cabeceiras de Goiás, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, que não propiciaram analisar a vinculação entre o programa de governo registrado na Justiça Eleitoral com o Plano Plurianual, em razão deste não apresentar características de um plano da administração pública.

Os municípios de Buritis-MG, Corumbá de Goiás e Luziânia apresentaram um planejamento com diretrizes genéricas, mas que guardam relação com o Programa de Governo registrado na Justiça Eleitoral, pois as diretrizes legalmente apresentadas são amplas e acabam por abarcar as propostas, todavia, não permitem aferir ações, objetivos e metas para a administração pública.

Apenas sete municípios, dos vinte e um pesquisados, apresentaram um PPA que indicava algum tipo de programa com ao menos requisitos de objetivos ou ações, acrescidos de previsão de gastos para o cumprimento. Mesmo assim seriam apenas orçamentos formais, posto que a apresentação do gasto dos recursos e o desenvolvimento das ações seriam equitativamente cumpridos na proporção de 25% em cada um dos quatro anos do PPA, num puro cálculo matemático. Estas situações se fizeram presentes nos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Novo Gama e Santo Antônio do Descoberto. Nas leis municipais foi possível identificar embrionariamente uma tentativa de cumprir algumas propostas apresentadas, contudo, o modo como estão dispostos nas leis municipais transmitem a ideia de um planejamento meramente formal.

O Plano Plurianual (2013-2017) do município de Unai-MG foi o único que realmente demonstrou coerência técnica para a elaboração de um planejamento de políticas públicas e ações da administração pública municipal para o período a que se referia. Embora passível de críticas, até mesmo porque não possuía mecanismos de avaliação do cumprimento das metas, é perfeitamente plausível sua aceitação como mecanismo mais adequado de planejamento, dentre os pesquisados.

Na confrontação entre o programa de governo registrado na Justiça Eleitoral e a Lei Municipal que institui o Plano Plurianual (2013-2017) de Unai-MG, verificou-se haver um cumprimento mínimo das propostas apresentadas pelo candidato Delvito Alves durante as eleições no município.

O planejamento orçamentário é importante para a construção de um bom modelo; desde as eleições, quando são apresentadas as propostas à população, até a aprovação delas. Com isso, a programação orçamentária se fortalece como instrumento delineador do orçamento público, capaz de permitir que este o orçamento não seja uma peça meramente técnica ou contábil, mas sim um instrumento efetivo de escolhas de políticas públicas que servirão, inclusive, para estruturar o modelo de município que se pretende ter.

Ademais, este programa de governo que é realizado durante as eleições é que irá fazer parte da campanha e do debate eleitoral. Uma das funções das campanhas eleitorais é a difusão de informações na sociedade dos programas de governo propostos. Na propaganda eleitoral, por meio de livre exposição dos candidatos e partidos políticos, com suas plataformas e propostas, são viabilizadas as discussões ao eleitorado para identificação de quais mais se adequam à sua vontade enquanto eleitor. O livre debate de ideias assume, então, simultaneamente papel de meio e de fim. É canal essencial que permite chegar aos demais objetivos e a uma meta, dado o indiscutível valor positivo da tomada de decisões com a mais ampla informação disponível.

O eleitor deve ter a ideia de que qualquer proposta eleitoral ou plano de governo precede de uma consonância à legislação orçamentária, que deve ser voltado para a solução de necessidades e problemas de interesse geral. É possível concluir, então, que o ato de programar resultará, conseqüentemente, numa escolha política de prioridades e, como tal, deve refletir as necessidades consideradas mais importantes e que devem ser observadas pelo município.

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

O Plano Plurianual possui como característica essencial ser o mais abrangente dos instrumentos que compõem o sistema legal orçamentário, por estabelecer diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, para todas as futuras despesas de capital, bem como dos programas de duração continuada, se traduzindo como um processo de formulação de políticas públicas.

Pode-se concluir, portanto, que a vinculação das propostas eleitorais ao Plano Plurianual deriva de uma exigência democrática e também da necessária observância de um modelo de planejamento das políticas públicas, visto o seu papel substancial na dinâmica eleitoral e no próprio jogo democrático.

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

Emerge, ainda, um grande dilema: o orçamento pode sofrer alterações em virtude do crescimento ou da estagnação da economia. Portanto, é razoável sustentar que sua estrutura seja periodicamente revista e revalidada para buscar o maior ajuste possível das finanças públicas e diminuir a incidência de alteração orçamentária ao longo do ano fiscal,

pois o orçamento muda a cada ano diante das circunstâncias contrárias econômicas e das opções políticas dos agentes, permitindo que a matéria legislativa pertinente seja revista.

A discussão sobre planejamento, sistema eleitoral e orçamentário e políticas públicas exige que seja inserido no debate a importância da participação popular para o efetivo controle das ações do Estado. Dessa maneira, o fortalecimento da atuação da sociedade civil organizada, por meio do orçamento participativo, permite aos cidadãos discutir com a Administração Pública as prioridades e distribuição dos recursos públicos, traduzindo em uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos.

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

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

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

Deve-se lembrar que um governo democrático consegue superar eventuais dificuldades prestacionais com o apoio da própria sociedade a que serve.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABADIÂNIA. **Lei Municipal nº 775, de 10 de dezembro de 2013**. Disponibilizado junto à Secretaria de Administração do Município.
- ÁGUA FRIA DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 325, de 16 de dezembro de 2013**. Disponibilizado junto à Secretaria de Administração do Município.
- ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 127, de 20 de dezembro de 2013**. Disponível em: <http://aguaslindasdegoias.go.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/LEI-MUNICIPAL-N-1.127-2013-PPA.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- ALEXÂNIA. **Lei Municipal nº 1.266, 03 de outubro de 2013**. Disponível em: http://portal.alexania.go.gov.br/transp/assets/filesupload/leis/Bh75lkJQ2kLei_1266-2013_-_Disp%C3%B5e_sobre_o_Plano_Plurianual_2014-2017_-_PPA.pdf. Acesso em: 15 abr. 2017.
- ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2016.
- AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Michigan: The University of Michigan Press: Ann Harbor, 2001.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042010-083530/pt-br.php>. Acesso em: 21 nov. 2017.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. 2. reimp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 143-161.
- _____. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. **Revista Consultor Jurídico**. Jan. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento?imprimir=1>. Acesso em: 19 abr. 2017.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política, A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 1ª ed., 6ª tiragem, Michelangelo Bovero (Org.). Tradução Daniela Baccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campos, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10ª ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- BORGES, Alan Kardec. **Planejamento estratégico de campanha eleitoral, Prefeitos e Vereadores** (2012). Disponível em: <https://politicaemdia.wordpress.com/2012/06/10/planejamento-estrategico-de-campanha-eleitoral-prefeitos-e-veredores-2>. Acesso em: 11 fev. 2017.
- BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias** [online]. 2010, v. 12, n. 24, pp. 120-157. ISSN: 1517-4522.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. Juízo da 11ª Zona Eleitoral do Estado de Goiás. Processo de Registro de Candidatura n. 0000570-75.2012.6.09.0011. Protocolo 72.622/2012.

_____. Juízo Eleitoral da 4ª Zona Eleitoral do Estado de Goiás. Processo de Registro de Candidatura n. 0000570-75.2012.6.09.0011. Protocolo 72.622/2012.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 5 fev. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp94.htm. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 5 fev. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **As metas de Itamar para Formosa Avançar 40 anos em quatro.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93610/11/90000027583/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Diretrizes do programa 2011/2014.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2010/14417/BR/BR/1/280000000005/proposta.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2012 - Valparaíso de Goiás. Coligação "Juntos Podemos mais". Pré-proposta de plano de governo.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93300/11/90000018415/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Mais Mudança, mais futuro.** Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2014/680/BR/BR/1/280000000083/proposta_governo1404575188241.pdf. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de Governo.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2010/14417/BR/GO/3/90000000113/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93173/11/90000004900/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo - coligação: Buritis aqui é o meu lugar.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/MG/41858/11/130000053167/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo do candidato Zé Neto para o quadriênio 2013/2016.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/95958/11/90000009393/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo do município de Unaí-Minas Gerais.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/MG/54070/11/130000049783/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo e melhorias para nova gestão "Alair - Prefeitura de Cocalzinho de Goiás".** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/92886/11/90000005532/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de Governo Municipal Abadiânia 2012.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/92010/11/90000013771/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo municipal para a gestão 2013/2016**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/92347/11/90000007502/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Programa de Governo - Coligação compromisso renovado**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/95435/11/90000008199/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Projeto do plano de governo 2013 a 2016. Candidata a Prefeita: 14 - Giselle Araújo**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93025/11/90000020152/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Propostas**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/95095/11/90000002038/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Proposta da coligação Cristalina no rumo certo e dos candidatos a prefeito Luiz Carlos Attié e à vice-prefeito João Carlos Fachinello**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93254/11/90000005763/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Proposta da coligação Luziânia de mãos dadas**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/94455/11/90000004343/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Proposta de Governo Candidato João de Deus Silva Carvalho. Município de Água Fria de Goiás**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/96938/11/90000003552/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Proposta de Governo do candidato a prefeito Hildo do Candango**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93343/11/90000006859/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Propostas defendidas pelo candidato a prefeito de Vila Boa, Hélio Raimundo de Oliveira, nas eleições municipais de 07/10/2012**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93289/11/90000025583/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Propostas Eleições 2014**. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2014/680/BR/GO/3/90000000637/proposta_governo1405013721436.pdf. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Proposta para a prefeitura de Alexânia 2013-2016. Candidato Ronaldo Queiroz**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/92053/11/90000006352/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Reconstruir Santo Antônio**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/96776/11/90000001937/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *In*: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca [Orgs]. **Políticas Públicas. Possibilidades e Limites**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2008, pp. 225-260.

BURITIS. **Lei Municipal nº 1.283, de 10 de dezembro de 2013**. Disponível em: <https://www.buritis.mg.gov.br/transparencia/leis-municipais/ordinarias/2013-2/>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CABECEIRAS. **Lei Municipal nº 167, de 30 de dezembro de 2013**. Disponível em: http://www.cabeceiras.go.gov.br/up_doc/leis/LEI_167-2013_PPA.PDF. Acesso em: 15 abr. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Um longo caminho. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, M. do C. B. de. **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE/PUCSP/CBIA, 1995.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral esquematizado**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CIDADE OCIDENTAL. **Lei Municipal nº 923, de 12 de dezembro de 2013**. Disponível em: <http://cidadeocidental.go.gov.br/portal/wp-content/uploads/2017/02/Lei-923-2013-PPA-2014-a-2017.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

COCALZINHO DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 632, de 30 de dezembro de 2013**. Disponível em: http://acheipublicacoes.com.br/media/arquivos/leis/lei_632.pdf. Acesso em: 15 abr. 2017.

COHEN, Jean L; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Mass.: MIT, 1992.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília: CEPAL; Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

CORUMBÁ DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 1.259, de 27 de novembro de 2013**. Disponível em: <http://corumbadegoias.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/Lei-1.259-13.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

CRISTALINA. **Lei Municipal nº 2.206, de 28 de novembro de 2013**. Disponível junto à Secretaria de Administração do Município.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade & Inelegibilidade**. Obra jurídica, 2000.

DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Marques *et al.* **Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral**. **Opinião Pública**, Campinas, v. IV, n. 3, nov. 1997, p.182-203.

FORMOSA. **Lei Municipal nº 110, de 23 de dezembro de 2013**. Disponível em: http://sapl.formosa.go.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=827. Acesso em: 23 abr. 2017.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GOMES, Neusa Demartini. **A incomunicação política brasileira: da desinformação à desnaturalização na publicidade eleitoral (2016)**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28031-28041-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre Faticidade e Validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2003.

IBOPE. **Brasileiro elege saúde, segurança e educação como prioridade para 2014.** Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Brasileiro-elege-saude-seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014.aspx>. Acesso em: 28 maio 2018.

JUNQUEIRA L. A. P. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. **Revista FEA-PUC-SP**, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil.** 7ª ed. Editora Companhia das Letras: São Paulo, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas - Revista de Ciências Sociais.** Cidadania, Regulação e Participação, Porto Alegre, 6 (1), p. 119-130, 2006.

LUZIÂNIA. **Lei Municipal nº 3.677, de 10 de dezembro de 2013.** Disponível em: <http://www.luziania.go.gov.br/index.php/transparencia/contratos.html>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo: a participação na construção da democracia.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MIGUÉ, Jean-Luc. Public Choice in a Federal System. **Public Choice**, n. 90, 1997, p. 230-254.

MIMOSO DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 354, de 30 de dezembro de 2013.** Disponível em: <http://acessoainformacao.mimosodegoias.go.gov.br/legislacao/lei/id=316>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MINHOTO, Laurindo Dias; MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível em: www.abdl.org.br/287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf. Acesso em: 22 abr. 2017.

NOVO GAMA. **Lei Municipal nº 1431, de 09 de dezembro de 2013.** Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/0B8esWBg5jr3ldUh2V0xSa3pTcWc>. Acesso em: 15 abr. 2017.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PADRE BERNARDO. **Lei Municipal nº 953, de 13 de dezembro de 2013.** Disponível em: <http://www.padrebernardo.go.gov.br/2014/?pagina=ftpd&item=170&cat=leis>. Acesso em: 15 abr. 2017.

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

PIRENÓPOLIS. **Lei Municipal nº 740, de 13 de dezembro de 2013.** Disponível em: <http://www.pirenopolis.go.leg.br/processos-legislativos/projetos-de-leis-aprovados-em-2013/PROJETO%20DE%20LEI%20016.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2017.

PLANALTINA. **Lei Municipal nº 1.000, de 10 de janeiro de 2014.** Disponível junto à Secretaria de Administração do Município.

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

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral.** 4ª ed. Forense, 1997.

ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. **A administração pública e o princípio da confiança legítima** (2013). Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32601-39843-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017.

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

SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO. **Lei Municipal nº 825, de 31 de dezembro de 2013**. Disponível em: <http://prefeituradosad.sigepnet.com.br/transparencia/publicacoes/leis.php>. Acesso em: 15 abr. 2017.

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

SILVA, Luiz Henrique B. de Azevedo; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Planejamento e democracia: do debate eleitoral às políticas públicas. *In: Direitos sociais e políticas públicas*. [on-line]. CONPEDI Coord: SILVA, Juvêncio B.; RAMOS, Paulo Roberto B.; SILVA, Rogerio Luiz N. da (Orgs.). Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/2070z86p/y3WmfyoH4LKp742o.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

UNAÍ. **Lei Municipal nº 2.894, de 27 de dezembro de 2013**. Disponível em: <http://www.prefeituraunai.mg.gov.br/pmu/index.php/plano-plurianual-ppa.html>. Acesso em: 10 abr. 2017.

VALPARAÍSO. **Lei Municipal nº 986, de 17 de dezembro de 2013**. Disponível em: http://www.nucleogov.com.br/nº_valparaisodegoias/anexos/leis/lei_20160215071716.pdf. Acesso em: 15 abr. 2017.

VILA BOA DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 288, de 30 de outubro de 2013**. Disponível em: <http://acessoainformacao.vilaboa.go.gov.br/cidadao/legislacao/leis>. Acesso em: 02 out. 2017.

Comitê Editorial

JEANSLEY LIMA
Presidente

**JULIANA DIAS GUERRA NELSON
FERREIRA CRUZ**
Diretora Administrativa e Financeira

RENATA FLORENTINO DE FARIA SANTOS
Diretora de Estudos Urbanos e Ambientais

DAIENNE AMARAL MACHADO
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

CLARISSA JAHNS SCHLABITZ
Diretora de Estudos e Pesquisas
Socioeconômicas

Alexandre Silva dos Santos
Gerente de Demografia, Estatística
e Geoinformação

Gabriel Pimenta Gadêa
Gerente de Gestão e Desenvolvimento
de Pessoas

Júlia Modesto Pinheiro Dias Pereira
Gerente de Estudos e Análises
de Proteção Social

Jusçanio Umbelino de Souza
Gerente de Pesquisas Socioeconômicas

Kássia Batista de Castro
Gerente de Estudos Ambientais

Larissa Maria Nocko
Gerente de Estudos Regional e Metropolitano

Marcelo Borges de Andrade
Gerente de Tecnologia da Informação

Martinho Bezerra de Paiva
Gerente de Administração Financeira

Sesai Barbosa de Moraes
Gerente de Apoio Administrativo

Tatiana Sandim
Gerente de Estudos e Análises Transversais

Vinícius Diniz Schuabb
Gerente de Estudos e Análises de Promoção
Social

Ana Carolina de Oliveira Marchão
Chefe da Assessoria de Comunicação Social

Revisão e copidesque
Heloisa Faria Herdy

Editoração Eletrônica
Maurício Suda

**Companhia de Planejamento
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal
SAM, Bloco H, Setores Complementares
Ed. Sede Codeplan
CEP: 70620-080 - Brasília-DF
Fone: (0xx61) 3342-2222
www.codeplan.df.gov.br
codeplan@codeplan.df.gov.br



**Secretaria de
Economia do
Distrito Federal**

