LUIZ HENRIQUE BORGES DE AZEVEDO SILVA

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

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

UniCEUB
Centro Universitário de Brasília

SILVA, Luiz Henrique Borges de Azevedo.

Infidelidade programática nos municípios da região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno (RIDE-DF). – 2018. 119.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Antonio Henrique Graciano Suxberger.

Dedico este trabalho à minha família, que sempre me estimulou e me apoiou a continuar, mesmo nos momentos de eventuais desânimos.
Ofereço este trabalho à minha esposa, Nayra Juliana, que soube me amar, apoiar, auxiliar, e compreender minha ausência.
À minha mãe, que transmite a experiência adquirida ao longo dos anos e que me motiva sempre. Ao meu pai, que sempre me apoia. Aos meus irmãos, cunhadas e sogros, que, valorizando meus esforços, me estimulam a continuar na luta.

Lista de abreviaturas e siglas

ACP	Ação Civil Pública
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AP	Ação Popular
CC	Código Civil
CE	Código Eleitoral
Cf.	Conforme
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CPC	Código de Processo Civil
De	Decreto
DL	Decreto-Lei
EUA	Estados Unidos da América
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
REspe	Recurso Especial Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
v.g.	*verbi gratia*

Lista de tabelas e figuras

Tabela 1: Programação tributária 18

Tabela 2: Planejamento dos distritos 19

Tabela 3: Serviços públicos 20

Tabela 4: Organização territorial 20

Tabela 5: Patrimônio público 24

Tabela 6: Propostas para o meio ambiente. 26

Tabela 7 - Fomento agropecuário e abastecimento alimentar 27

Tabela 8 - Habitação e Saneamento. 28

Tabela 9 - Redução da desigualdade social 29

Tabela 10 - Educação para segurança no Trânsito 29

Tabela 11 - Programa de incentivo ao turismo em Cidade Ocidental 43

Tabela 12: Programa de desenvolvimento econômico em Cidade Ocidental 44

Tabela 13 - Demonstração dos tipos de propaganda eleitoral por período e objetivo principal 50

Figura 1: A Formação do Plano Plurianual 35

Figura 2. Anexo III do Plano Plurianual de Unaí-MG 48

Sumário

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO 1. ANÁLISE DOS PROGRAMAS ELEITORAIS E DOS PLANOS PLURIANUAIS DOS MUNICÍPIOS DA RIDE-DF 14

1.1. Os programas eleitorais registrados 18
1.2. Dos Planos Plurianuais (PPA) 34
1.3. Esboçando um planejamento 42
1.4. Plano Plurianual de Unaí-MG 44

CAPÍTULO 2. A APURAÇÃO PROGRAMÁTICA NO CONTROLE JURISDICIONAL DAS ELEIÇÕES 49

2.1. A principiologia da propaganda eleitoral 49
2.2. Candidatos: alinhamento entre propósitos e propostas 53
2.3. A distorção dos programas nas campanhas eleitorais 56
2.4. A quebra do princípio de confiança 59

CAPÍTULO 3. O PLANO DE GOVERNO DEVERÁ REFLETIR NA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 62

3.1. O Plano Plurianual e os valores políticos e ideológicos 62
3.2. O PPA como processo de formulação de políticas públicas 65
3.3. Vinculação do PPA às propostas registradas dos candidatos 67
3.4. O orçamento participativo como expressão da vontade popular 70
3.5. A democracia deliberativa nos municípios brasileiros 77

CAPÍTULO 4. A ALTERNATIVA DO RECALL 83

4.1. O recall como voto destituinte 83
4.2. O uso da democracia direta por meio do recall eleitoral 86
4.3. Alguns exemplos colhidos de recall no direito estrangeiro 89
4.4. O recall no sistema jurídico brasileiro 93
4.5. A possibilidade de revogação do mandato no direito brasileiro 96

CONCLUSÕES 101

REFERÊNCIAS 108

NOTA EXPLICATIVA 119

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 n. 94 de 19 de janeiro de 1998, são observadas pelos eleitos nas leis municipais que instituíram os planos plurianuais nos municípios pesquisados, bem como as obrigações e as responsabilidades decorrentes de eventual descumprimento dos programas registrados e das promessas realizadas.

O artigo primeiro do Título I da Constituição de 1988, ao tratar dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, já dispõe que o Estado brasileiro é democrático e de direito. Seus fundamentos são: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; e o pluralismo político. São extraídos dois tipos de democracia do mencionado diploma legal: a democracia representativa e a democracia semidireta.

Após anos da ditadura militar, o 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 ou nuclear 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 n. 9.504/1997 (incluído pela Lei n. 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 eles 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.

Outra questão a ser verificada é se: a sociedade possui instrumentos capazes de dar concretude e efetividade aos programas registrados? Isto porque, embora a própria dinâmica social sofra diversas alterações ao longo do tempo, haveria mecanismos jurídicos legais e democráticos capazes de permitir a mudança de programas que por alguma razão se são inexequíveis? E, a partir do descumprimento do programa, são analisadas as responsabilidades dos agentes políticos, em especial as do prefeito, apontando os instrumentos jurídicos possíveis de acionamento para a aplicação de sanções pelos ilícitos cometidos; ressalta-se aqui importantes projetos de Emenda Constitucional e de Lei em tramitação tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, e até mesmo a possibilidade do *recall* do mandato. Esses problemas são os principais pontos a serem discutidos nesta pesquisa.

Não se aplica nesta pesquisa a promessa ou compromisso eleitoral constante do Projeto de Lei Complementar n. 594/2010 — 'para fins desta Lei, considera-se compromisso eleitoral a promessa de adoção de determinada política ou de consecução, por meio de ações governamentais, de resultado econômico, político ou social objetivamente aferível"[1]. 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 ser servidor da justiça eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás e, na função de chefe de cartório de uma zona eleitoral, 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

1 Projeto de Lei Complementar n. 594/2010 apresentado pelo Depugado Federal José Carlos Aleluia (DEM-BA), disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CB-8FA3EF7A3B4AFF1D5F24B636AECAFA.proposicoesWebExterno1?codteor=792824&filename=Tramitacao-PLP+594/2010. Acesso em 12 de novembro de 2017.

com os demais documentos, delegam a elaboração aos advogados do candidato e até mesmo apresentam programas copiados da internet por outros candidatos. 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[2], 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. Nesta perspectiva, o presente estudo analisará, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro vigente e com o de alguns outros países, a possibilidade da existência de mecanismos jurídicos aptos a coibir os vícios na vontade popular durante as eleições, de modo a vincular as propostas de campanha aos programas de governo a serem desenvolvidos.

Estudos de sistemas de controle das eleições não têm merecido maior atenção da doutrina brasileira, como Adriano Soares da Costa, Thales Tácito Cerqueira e José Jairo Gomes, seja no campo do Direito Eleitoral ou da Ciência Política, ou dos legisladores brasileiros. Pelo contrário, este assunto parece esquecido dos estudos jurídicos, muito embora seja um problema real. Quando se fala em controle de eleições, o que se encontra na doutrina se refere ao controle das campanhas eleitorais no intuito de evitar ilegalidades, abusos de poder, sejam políticos ou econômicos, visando garantir a regularidade e igualdade durante o pleito eleitoral, para que não se cause interferência ilegal na vontade do eleitor. 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?

Embora pareça ser de conhecimento público que os políticos não cumprem as promessas de campanha, neste trabalho buscar-se-á comprovar se há desvinculação entre as propostas apresentadas perante a Justiça Eleitoral e o que efetivamente foi realizado. Para isso, foi realizada uma delimitação espacial e temporal.

2 Inclusive a ausência deste requisito formal pode gerar o indeferimento do registro de candidatura, conforme artigo 11, IX, da Lei 9.504/1997, acrescido pela Lei 12.034/2009.

A delimitação espacial da pesquisa será o Poder Executivo Municipal, pelo fato de que seus programas e políticas públicas desenvolvidos 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)[3] 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 no Capítulo 1.

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.

Os municípios têm o caráter de *celula mater* da vida política do país, pois é na cidade que o povo primeiro se manifesta e participa da vida nacional, como bem observa Alexis de Tocqueville[4]. Diante da descentralização do poder dentro da República Federativa do Brails, surge o município como ente mais adequado para o desenvolvimento de planos e projetos sociais, bem como para a viabilização da deliberação pública, posto que o ente municipal tem maior possibilidade de desenvolvimento de uma consciência crítica dos cidadãos, dada a proximidade deles com o governo local e com o centro de decisão.

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 n° 12.034 é datada de 29 de setembro de 2009 e o ciclo completo 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.

---

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

4 "No entanto, é na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições comunitárias estão livres do que as escolas primárias são para a ciência, colocam-na ao alcance das pessoas, fazem-no experimentar o uso É pacífico e está acostumado a usá-lo: sem uma instituição comunal, uma nação pode se dar um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade ". *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Flammarion, 1981 (texto original de 1835), p. 123. Tradução deste pesquisador.

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"[5]. 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 na presente dissertação 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. Além disso, como seriam os mecanismos de controle, jurisdicionais ou não, para o eleito que não demonstre um exercício do mandato compatível com as suas propostas de campanha, amparando-se na legislação brasileira e no direito comparado. O trabalho verificará, também, a possibilidade de mecanismos jurídicos que visem assegurar o cumprimento destas propostas.

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

5 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.

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; (d) traçar um paralelo acerca de eventuais sanções em decorrência do não cumprimento das promessas da campanha eleitoral pelo candidato eleito.

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 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.

Este estudo está dividido em introdução, quatro capítulos e conclusão.

No primeiro capítulo procura-se descrever os caminhos percorridos durante a coleta de dados para a presente pesquisa e o que foi encontrado. Dentro deste capítulo haverá a 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.

O segundo capítulo analisa a apuração da verdade no controle jurisdicional das eleições brasileiras. Há uma abordagem de quatro pontos importantes no processo eleitoral: a relação entre as propostas do candidato e seu real cumprimento após eleito, em que se verifica se tais propostas não induzem o eleitor ao erro; a desinformação, a manipulação e a distorção dos programas eleitorais como configuração de abuso de poder; a repetição das propostas apresentadas pelos candidatos nos casos de reeleição

pode demonstrar a falta de planejamento e controle das políticas públicas, apontando inelegibilidade, e a quebra do princípio da confiança pode tornar o eleito escuso à vontade popular, e o fato de que tal prática abre espaço para o controle eleitoral, por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, em razão do abuso de poder.

No terceiro capítulo relaciona-se o 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[6], 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.

No último capítulo será abordada a possibilidade do *recall*[7] dentro do sistema jurídico brasileiro para destituir do cargo o Chefe do Poder Executivo que não observou a fidelidade programática no exercício do mandato. A possibilidade de destituição comprometeria o candidato eleito com a sua plataforma de campanha em uma tentativa de coibir os chamados "estelionatos eleitorais". Neste ponto já se premoniza que a inovação legislativa trazida pela Lei n. 12.034/2009 aponta para a futura implantação do *recall* em nosso ordenamento eleitoral.

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

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

7 Trata-se de um mecanismo existente nos Estados Unidos por meio do qual o eleitorado confirma ou revoga o mandato de uma autoridade pública ou revoga uma decisão judicial.

Capítulo 1. 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 ações 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 n. 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 Unaí, 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 municípios 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 púbicas 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 do registro de candidatura são de livre acesso a qualquer cidadão.[8] O Tribunal

8 Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as 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 eleitoral 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 pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a 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)

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 do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), nos termos da Lei Complementar n. 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 570-75.2012.6.09.0011 (protocolo 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 de 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 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 n. 136-10.2012.6.09.004 (protocolo 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 n. 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.

Diversos municípios pesquisados não possuíam 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 para publicação das leis. Embora público no município de Abadiânia, o servidor hesitou em fornecer o PPA 2013/2017 e somente o fez após consultar o Procurador Jurídico do município. 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, contatou-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 reclamação no site da Controladoria Geral da União para fazer o município cumprir a Lei de Transparência e Acesso à Informação.

Após tal procedimento administrativo, a Lei que institui o Plano Plurianual foi disponibilizada no site deste município.

1.1. 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 de 1988, que estabelece em seus artigos 23, 30, 144, §8°, 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 de 1988 servirão de critério para categorizar os programas registrados ligados à competência constitucional dos municípios. Inicia-se pelos artigos 30, III a IX, 144, §8°, 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 de 1988 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%

Fonte: Elaborado pelo 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. Os distritos de 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 o do município de Abadiânia-GO prevê detalhadamente atividades para serem desenvolvidas em seus distritos. Houve até mesmo a individualização de cada distrito, 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%**

Fonte: Elaborado pelo 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 os 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 do município 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%**	**-**

Fonte: Elaborado pelo autor

Apenas 33% dos candidatos eleitos apresentaram em seus programas alguma proposta para melhorias ou desenvolvimento do transporte coletivo no município. É um porcentual 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 inexequíveis, como será analisado doravante.

O ordenamento territorial do município, com o planejamento e controle do uso, do 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%**

Fonte: Elaborado pelo autor

Instrumento básico da política urbana nos municípios brasileiros, o plano diretor de desenvolvimento urbano possui fundamento de validade no art. 182 da Constituição Federal de 1988 e disciplina específica no Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/01.

Para a Constituição Federal de 1988, 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 Unaí-MG, que contemplou a matéria no programa de governo: "Adequar o Plano Diretor à atual realidade da cidade de Unaí". (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de governo do município de Unaí-Minas Gerais).O plano diretor também foi matéria abordada pelo candidato do município 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 candidatos que se atreveram a apresentar propostas ativeram-se à regularização fundiária. Para o candidato Hildo do Candango, do município 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 180m² e 250m², 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 à 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 de 1988, 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 município, 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 do município 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 Unaí-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 de 1988 ficam sujeitas à tríplice 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 acrescer, 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%**

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre as propostas sobre o patrimônio público houve vários programas com atuação (construção, ampliação e reforma) de hospitais e escolas. Houve, ainda, 6 municípios que apresentaram propostas de adequação em patrimônios públicos para garantir 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).

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.

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

> 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 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 n. 0000570-75.2012.6.09.0011).

Por ser despesa vinculada e obrigatória na Constituição Federal de 1988, 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.

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 à 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 os 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 Pirenólis, 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.

Tabela 6: Propostas para o meio ambiente.

Conteúdo da Proposta	Sim	Não
Meio ambiente	**52,38%**	**47,62%**

Fonte: Elaborado pelo 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

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 (SCHWATERSENBER, 1974, p. 261).

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 02 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%**

Fonte: Elaborado pelo 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 desta 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 quatorze 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%**

Fonte: Elaborado pelo 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 dasfogar 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 a pobreza. Praticamente todos os candidatos apresentaram diretamente 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 empregos 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%

Fonte: Elaborado pelo 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. 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 as crianças devem já 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%

Fonte: Elaborado pelo 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, de saúde, de 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, na cidade de 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 inexequíveis, 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 através 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 inexequibilidade da proposta.

A insuficiência ou inexistência de recursos também leva à inexequibilidade 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 pleita 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 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 inexequibilidade 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 de 1988), 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 inexequíveis 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 inexequibilidade em decorrência do § 6º, do artigo 144 da Constituição Federal de 1988: "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 – 21º 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 Mutirao 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).

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 de 1988.

Luiz Carlos Attié, candidato a prefeito 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 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 inexequível 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 n. 509, de 10 de março de 1969, que atua em regime de exclusividade na prestação dos serviços. Seria inconstitucional 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 através do Plano Plurianual (PPA).

1.2. Dos Planos Plurianuais (PPA)

Segundo a Constituição Federal de 1988 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 04 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 convencera o eleitor.

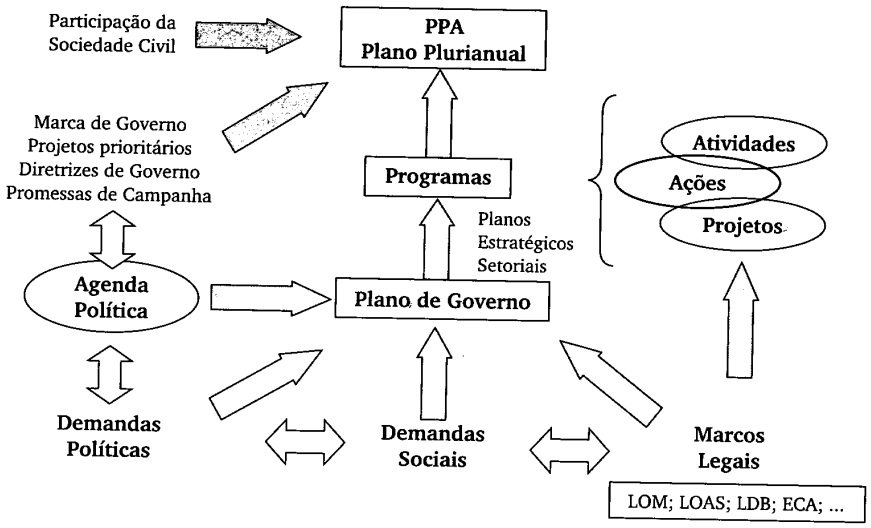
Num processo de planejamento de política pública, os principais elementos são: a definição precisa do objeto, do planejamento e dos mecanismos de avaliação destas políticas. Na elaboração do programa registrado houve, ou ao menos deveria haver, o processo de inclusão de certos problemas, da escolha do 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 das políticas públicas "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 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 n. 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 do Município 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 n. 3677/2013).

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 através da Lei Municipal n. 1266/2013, datada de 03 de outubro de 2013, onde se vê que não há qualquer preocupação programática ou de planejamento da administração através desta lei. Muito embora o artigo 3º preveja que "As codificações de programas e ações deste Plano será observada 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 da lei 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 meta, de diretrizes ou de 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 no município de Planaltina de Goiás primeiro foi publicada a Lei Orçamentária Anual para o ano de 2014 (Lei Municipal n. 999/2014) para depois vir a Lei que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014-2017 (Lei Municipal n. 1000/2014). 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 n. 936/2013 que "Dispõe sobre as Diretrizes Gerais da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências". Todavia, a Lei Municipal 953/213 que "Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Padre Bernardo para o período de 2014 a 2017 e dá outras providências" somente é publicada em 13 de dezembro de 2013. No mesmo dia em que é publicada a Lei Orçamentária Anual do Município, Lei Municipal n. 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 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 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-orçamentário, 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 n. 3677/2013).

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 um nexo 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 1.259/201, do Município de Corumbá de Goiás, e na Lei Municipal 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 n. 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 *ipis 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 a 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 n. 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 n. 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.

1.3. 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.

Sete municípios, dentre os vinte e um municípios 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 n. 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 de 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 de Cidade Ocidental/ incentivo ao turismo", apresentando a seguinte ação, metas físicas e metas financeiras (CIDADE OCIDENTAL, Lei Municipal n. 923/2013):

Tabela 11 - Programa de incentivo ao turismo em Cidade Ocidental

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

Fonte: CIDADE OCIDENTAL (2013).

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 4 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 n. 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

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; por essa via devem vir demonstrados os interesses públicos a serem concretizados.

1.4. 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 pública, 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 n. 2.894/2013, de Unaí-MG, apresenta quatro anexos:

> Art. 1º. (...)
> Parágrado 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 (Prioriedades e Metas para 2014 (UNAÍ, Lei Municipal n. 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 n. 2.894/2013).

A apresentação destes quatro marcro-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 da somatória das diretrizes, que teria como consecutário 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 n. 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 duas áreas será direcionada preferencialmente para os aglomerados urbanos, carentes de investimentos modificadores da situação de estagnação e concentração preexistentes (UNAÍ, Lei Municipal n. 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" (UNAÍ, Lei Municipal n. 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 Unaí-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 n. 2.894/2013, do município de Unaí-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
[x] Contínuo
[ ] Temporário
Início -
Término -

Multissetorial
[x] Sim
[ ] Não

Valor do Programa (R$)	
2014	3.120.000,00
2015	3.650.000,00
2016	2.550.000,00
2017	90.000,00
Total	9.410.000,00

Quantidade de Ações
3

Quantidade de Indicadores
1

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 intersetorial 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.

Capítulo 2. A apuração programática no controle jurisdicional das eleições

Há necessidade de verificação do programa de governo registrado como mecanismo de apresentação de propostas de governo e convencimento ao eleitor.

2.1. A principiologia da propaganda eleitoral

Um dos princípios basilares do processo eleitoral é o tratamento isonômico entre os candidatos aos cargos públicos eletivos. Na tentativa de atender a esse princípio, a lei fixou o momento para que cada candidato divulgue suas ideias e projetos de governo. O estudo dos princípios da propaganda eleitoral neste trabalho serve de análise da dimensão constitucional da propaganda política eleitoral e os princípios básicos que devem ser observados em sua produção e veiculação, posto que os programas registrados são utilizados pelos candidatos, tanto por quem o registrou como por seus adversários em propagandas negativas. Estuda-se os fundamentos do Direito Eleitoral na Constituição, para detectar pressupostos de veiculação de propaganda eleitoral com os programas de governo. Verifica-se que os dispositivos fundantes do Direito Eleitoral, a partir dos quais esta área do Direito deverá ser estruturada, estão na Constituição.

Os princípios eleitorais podem ser originários da Constituição Federal de 1988 ou da legislação infraconstitucional. As Regras Eleitorais, por sua vez, são ditames que obedecem aos postulados e princípios, sendo eles veículos ou instrumentos que os expressam. Esses princípios regem todo o processo eleitoral, e a propaganda realizada para esse fim também se insere nessas normas.

A propaganda eleitoral, para ser veiculada, deve acatar as limitações previstas em lei. Esta, no entanto, deve obedecer às regras e princípios previstos na Constituição. A especificação de princípios básicos para a veiculação de propaganda eleitoral permite uma unidade do sistema jurídico eleitoral, já que passa a apresentar coerência entre pontos aparentemente conflitantes.

A propaganda política é gênero do qual são espécies: a propaganda eleitoral; a propaganda intrapartidária; e a propaganda partidária. De acordo com Alvim (2016, p. 288), os modelos de propaganda podem ser diferenciados a partir da análise de três

variáveis: o período de realização permitido; o objetivo principal; e o público a que são dirigidos, conforme demonstra a Tabela 13.

Tabela 13 - Demonstração dos tipos de propaganda eleitoral por período e objetivo principal

	Período permitido	Objetivo principal	Público-alvo
Propaganda eleitoral	**Após 15 de agosto do ano da eleição (art. 36, LE)**	**Captação de votos nas eleições**	**Eleitorado**
Propaganda	**Quinzena anterior à realização da convenção partidária (art. 36, § 1º, LE)**	**Captação de votos nas convenções**	**Corpo de convencionais (filiados com direito a voto)**
Propaganda partidária	**A qualquer tempo, exceto no 2º semestre de anos eleitorais (art. 36, § 2º, LE)**	**Difusão do programa e das propostas políticas dos partidos**	**Sociedade em geral**

Fonte: ALVIM (2016).

O terceiro tipo de propaganda consiste na divulgação gratuita, via transmissão por rádio ou televisão, de assuntos ligados particularmente aos interesses programáticos dos partidos políticos, em que prepondera a mensagem partidária ou a difusão das realizações de seus filiados. A segunda é realizada pelos filiados de um partido político, postulantes à candidatura a cargo eletivo, com o intuito de convencer os correligionários de sua agremiação a participarem de convenção e indicarem seu nome. A propaganda eleitoral visa à captação de votos facultada aos partidos, coligações e candidatos, que procuram influenciar no processo eleitoral ao divulgar suas propostas e mensagens.

Quanto à classificação, a propaganda eleitoral pode ser de várias formas:

> I. Quanto à licitude:
> Lícita (permitida nos termos da legislação e resoluções do TSE);
> Ilícita criminal (prevista nos arts. 323 a 335 do CE e 40 da Lei n. 9504/97);
> Ilícita cível – irregular e provoca multa (arts. 243 do CE, 24, VI, e 37 da Lei n. 9504/97; por força de resoluções ou decisões do TSE, como em táxi, que é oriundo de concessão (cf. Acórdão n. 2890), em igreja (ligar aberto ao público (cf Acórdão n. 2890);
> II. Quanto à regulamentação legal:
> Propaganda eleitoral permitida em lei como: propaganda gratuita no rádio e na TV, cartazes entre outros;
> Propaganda eleitoral proibida em lei como: em árvores localizadas em área pública;
> Propaganda eleitoral não regulamentada em lei.
> III. Quanto à amplitude:
> Esse tipo se classifica em: *latu sensu* (termo que engloba todas as espécies); *Strictu Sensu* (da qual fazem parte três espécies: partidária, intrapartidária e a eleitoral) (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2014, p. 375-376).

A propaganda é instrumento indispensável em uma campanha política para que o candidato possa se tornar conhecido. Sem ela, é praticamente impossível alcançar a vitória. É por meio da propaganda que o candidato torna pública sua candidatura, levando ao conhecimento geral seus projetos e as ações que deseja implementar caso eleito. "Com isso, sua imagem, suas ideias e propostas adquirem grande visibilidade perante o eleitorado" (GOMES, 2010, p. 257).

Quanto aos tipos, as propagandas se dividem em três, conforme demonstrado por Doob *apud* Ribeiro (1997, p. 380).

> São três as modalidades de propaganda: revelada, de revelação, retardada e oculta. Na primeira, o próprio nome indica, a propaganda é apresentada ostensivamente, demonstrando, às claras, os seus objetivos. Com a propaganda de revelação retardada fica temporariamente obscurecido o verdadeiro objetivo colimado, sendo precedida de campanhas que possam produzir efeitos enternecedores no público para aceitação da mensagem. Já na mensagem oculta, o seu caráter fica sempre camuflado, escondendo as suas verdadeiras intenções e dos seus participantes, para parecer manifestação espontânea de correntes de opinião pública, encobrindo quase sempre a ação clandestina de grupos de pressão.

Depreende-se do exposto que a propaganda não pode ser feita por meio de improvisos, tampouco ser orientada e dirigida por pessoas que não têm experiência no assunto. As tentativas de conduzir uma propaganda sem os devidos requisitos podem ser punidas por abusos e excessos.

O princípio que ampara este tipo de publicidade é o da liberdade da propaganda eleitoral. Os candidatos, partidos e coligações possuem discricionariedade para dispor acerca do conteúdo que será divulgado nesse período. Quando acontecem excessos nessa prerrogativa, a propaganda veiculada deixa de ser lícita para se tornar ilícita ou irregular.

Além do princípio acima exposto, os princípios da liberdade, da veracidade do conteúdo, da igualdade de acesso à campanha, da responsabilidade solidária, do controle judicial e da disponibilidade também sustentam a propaganda eleitoral. Nessa esteira, cumpre destacar o princípio da veracidade na relevância deste estudo, pois é necessário que a propaganda eleitoral seja verdadeira para não macular a vontade do eleitor. A ausência de veracidade faz com que se tenha a responsabilização pela propaganda, e, segundo o princípio da responsabilidade solidária, partidos e candidatos são solidariamente responsáveis pela propaganda realizada, mesmo que

seja por adeptos dos partidos ou candidatos. Alvim (2012) descreve estes princípios vinculadores da propaganda eleitoral:

> Princípio da veracidade do conteúdo da propaganda – proíbe na propaganda a divulgação de fatos falseados, resguardando a livre e pura formação do convencimento do cidadão.
> [...]
> Princípio da responsabilidade solidária – prevê que toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos, e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos (cf. art. 241 do Código Eleitoral).
> Princípio do controle judicial – todos os atos da propaganda submetem-se à fiscalização da Justiça Eleitoral (ALVIM, 2012, p. 242-243).

Dispõe a Justiça Eleitoral pátria que a propaganda eleitoral deve necessariamente cumprir todos esses requisitos, sob pena de vir a se configurar como ilícita, conforme ressaltado anteriormente.

De acordo com Velloso e Agra (2010), a legislação eleitoral pátria prevê as sanções para a propaganda irregular: cassação do registro do candidato; ineficácia contratual de partidos, ou candidatos com empresas que possam burlar ou tornar inexequíveis quaisquer dispositivos do Código Eleitoral ou instrução do Superior Tribunal Eleitoral; cassação do direito de transmissão de propaganda política gratuita pelo rádio e pela televisão; anulabilidade da votação; solidariedade dos partidos na responsabilidade imputada aos candidatos e adeptos pelos excessos que cometerem; ilegibilidade nas eleições que realizarem nos três anos subsequentes ao das eleições em que se verificou o ato, além da cassação do registro do candidato.

Desse modo, cita-se que os princípios mencionados anteriormente induzem claramente ao princípio da isonomia. Isto porque se todos os candidatos observarem a legalidade e a veracidade das propagandas, haverá condições de paridade para a disputa do pleito, que não será desequilibrado com ofensas à legislação nem apresentará situações falsas e que levam à enganação do eleitor. O postulado democrático pressupõe igualdade, não havendo, portanto, legalidade em uma propaganda eleitoral cujo conteúdo não atenda aos requisitos legais, principalmente o da liberdade, que se reveste do respeito por outrem.

Ao planejar uma propaganda para expor seu nome e suas propostas, o candidato também deve conhecer as técnicas desse tipo de publicidade. Assim, devem-se

considerar três aspectos: a estratégia ofensiva, que é o primeiro esforço a ser feito em relação à antecipação do adversário no combate com o propósito de determinar a tônica da campanha a ser cumprida; o aguçamento a reações instintivas, em que a propaganda apresentada muitas vezes procura demonstrar ao público que determinadas correntes estão patrocinando medidas que serão muito prejudiciais; e a indução a condicionamentos psicológicos, quando a propaganda atua no subconsciente exercendo considerável influência no recrutamento de adeptos para uma causa política (ALVIM, 2012).

É nesse aspecto que muitas vezes entram em conflito o conteúdo e a intenção de uma propaganda e o princípio da liberdade. É o caso, por exemplo, dos ataques pessoais feitos por um candidato a outro na reta final de uma campanha política. Esta situação faz com que, durante a campanha eleitoral, o entrave não fique apenas no campo das propostas e ideias de gestão, isto é, os candidatos não debatem apenas a melhor ou pior proposta. O debate poderia também abarcar se os programas apresentados são exequíveis ou meras falácias eleitorais. Ao deixar de lado a proposta de governo apresentado, passa-se à identificação pessoal do candidato, procurando, assim, valorizar, ou desvalorizar, aspectos de ordem puramente pessoal e sem nenhuma relação com a eventual futura administração.

A partir da breve exposição do conceito, características e classificações da propaganda eleitoral, passa-se a discutir sobre o real controle jurisdicional sobre essas propagandas, pois muitas são veiculadas com forte teor apelativo e persuasivo no período de campanha, mas, depois de eleito, o candidato na realidade não cumpre o que foi dito no período de campanha eleitoral.

2.2. Candidatos: alinhamento entre propósitos e propostas

A lei eleitoral prevê princípios claros para a elaboração da propaganda eleitoral. O que se busca com o princípio da veracidade[11], por exemplo, é evitar propostas de projetos que não sairão do papel e cujo objetivo é apenas induzir o eleitor ao erro.

Além disso, existem as propagandas que têm como objetivo confundir o eleitor quando divulgam o fim de um benefício ou programa, como o Bolsa Família,

11 Os fatos e informações devem corresponder à verdade. Reflexo deste princípio, é a proibição de utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quqluer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou sua comunicação, bem assim degradem ou ridicularizem o candidato, partido ou coligação (GOMES, 2009, p. 297).

por exemplo, sem, contudo, oferecer subsídios para que o eleitor possa verificar a autenticidade da informação. A propaganda eleitoral deve estar compatível com a Constituição Federal de 1988. Ela contempla um conjunto de princípios da liberdade de expressão do pensamento, da comunicação social e da vedação de censura.

Ao versar sobre o assunto, Vasconcelos menciona que:

> Define-se a liberdade de pensamento como o direito de exteriorização do pensamento. Mas não só. Mencionado conceito é restrito perto de sua real amplitude, eis que compreende também o direito ao pensamento íntimo, fruto da consciência humana, e o direito ao silêncio, o direito de não manifestar o pensamento. Dentro da primeira perspectiva (o direito de exteriorização), o pensamento engloba a manifestação verbal, corporal e simbólica (como, por exemplo, queimar a bandeira do país) (VASCONCELOS, 2015, p. 1).

Do princípio supracitado, decorre a liberdade de o candidato se utilizar de conteúdo persuasivo para adquirir votos e, sendo assim, é responsabilidade sua com sua veracidade e continuidade após eleito.

Conforme Cerqueira e Cerqueira (2014), a intervenção da Justiça Eleitoral somente se inicia *a posteriori* repressivamente, ou seja, após o programa partidário, com base na Lei dos Partidos Políticos ou qualquer outra lei eleitoral, para conter temas e expressões segundo a legislação. Nesse entendimento, a Justiça Eleitoral não atua preventivamente em forma de censura, apenas de forma repressiva quando provocada, principalmente com multas extemporâneas, conforme previsto na Lei n. 9504/97, ou em convenção partidária que extrapola seus limites, atingindo o eventual eleitorado em ano eleitoral. Para Vasconcelos:

> Os limites à liberdade de expressão são estabelecidos pelo próprio constituinte. Decorrem do superprincípio da dignidade da pessoa humana (fundamento da República Federativa do Brasil, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição) e da inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (assegurada no artigo 5º, inciso X, da Constituição).
> As limitações à livre manifestação do pensamento, entretanto, não podem gerar a censura. A censura é o controle estatal realizado sobre o conteúdo da mensagem antes de sua publicação, divulgação ou circulação. É um controle prévio por excelência, expressamente vedado pelo constituinte, como corolário da democracia (artigo 220, parágrafo 2º, da Constituição) (VASCONCELOS, 2015, p. 2).

Ressalta-se que muitos candidatos apresentam propostas inexequíveis, fazendo uso delas em sua propaganda eleitoral, todavia, o próprio eleitor não reconhece que seu cumprimento é praticamente impossível em razão de seu pouco conhecimento. Muitas delas nem conseguem mais persuadir, pois tornou-se frequente em todas as eleições os candidatos focarem nos três mais importantes setores da sociedade[12] – educação, segurança e saúde – para tentar traçar uma estratégia de convencimento para o eleitor. Porém, o cumprimento dessas propostas não depende de uma pessoa, mas de um grupo. No entanto, existem regiões em que o eleitorado acredita nesses discursos e dá seu voto na esperança de que as promessas nele contidas sejam cumpridas.

> Em processos eleitorais, a ideia de persuadir a maioria é mais fluida do que em outras circunstâncias. Em um debate científico, o orador persuade a plateia pela retórica argumentativa, seja pela dedução lógica ou pela demonstração de evidências, convencendo a plateia da verdade da sua teoria. Em um debate político, não eleitoral, a ideia de persuadir a maioria consiste em convencer o público de que a lei ou a política a ser decidida traz maiores benefícios do que qualquer outra lei ou política alternativa, independentemente da verdade lógica ou empírica que possam ser evocadas para sustentarem as alternativas em disputa (FIGUEIREDO et al., 1997, p. 188-185).

Infere-se que, em um período de disputa eleitoral, o candidato se vale da propaganda como instrumento que possa lhe dar a vitória, como, por exemplo, ofensas ou "provas" negativas contra o outro para prejudicá-lo. Não raro há casos de candidatos que perdem uma eleição considerada ganha em razão da maneira como o outro se manifesta na propaganda eleitoral (LOURENÇO, 2009).

Ainda de acordo com Figueiredo:

> Na lógica de construção de mundos possíveis, passados, atuais ou futuros não há espaço para a manipulação da realidade. A transição de mundos reais para possíveis pode ser feita por dois caminhos: um caminho é o da dedução lógica, típica das análises contra factuais e prospectivas sobre o estado físico ou social; o outro caminho é o da lógica da inferência interpretativa das condições físicas ou sociais de uma sociedade. Este segundo caminho, na construção de mundos possíveis, é típico da argumentação política e, especialmente, da retórica de campanhas eleitorais, onde a contextualização ou a interpretação da história, dos fatos e das condições sociais são a matéria-prima do discurso eleitoral (FIGUEIREDO et al., 1997 p. 186).

12 Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Brasileiro-elege-saude-seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014.aspx>. Acesso em: 16 de maio de 2018

Um exemplo a ser citado a partir da assertiva acima diz respeito a programas sociais que acabam dando a falsa sensação de dependência ou de gratidão. Nas regiões mais carentes, por exemplo, esses programas praticamente garantem grandes quantidades de votos. Nesse caso não há a preocupação de analisar outra proposta, mas o receio de perder o que já foi conquistado.

Nesse aspecto é importante retomar o princípio da legalidade que expressa a importância da relação entre as propostas do candidato e a previsão legal da CF/88 e da Lei Eleitoral, que nem sempre são cumpridas após uma vitória nas urnas.

2.3. A distorção dos programas nas campanhas eleitorais

Durante a campanha eleitoral, uma gama muito grande de informações vem à tona. Os meios de comunicação, como o rádio e a televisão, chamam a atenção do eleitor ao reduzir o tempo de propaganda publicitária para dar lugar à eleitoral. Contudo, essa quantidade de informações muitas vezes chega de maneira distorcida para o eleitor, principalmente quando ocorre o segundo turno eleitoral. Isto porque "no segundo, o risco de dispersão dos benefícios da propaganda negativa e do custo prospectivo de barganha deixa de existir. Por consequência, a hipótese é a de um segundo turno com mais propaganda negativa do que o primeiro" (BORBA, 2015, p. 276). Muitas são permeadas de abuso de poder, principalmente quando trazem consigo promessas falsas ou propagandas negativas.

De acordo com o art. 222, do Código Eleitoral, a votação se torna inválida quando estiver pautada em fraude, coação e falsidade, ou de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedados por lei, práticas que violam a normalidade, a regularidade e a equidade do processo eleitoral.

Ao analisar o art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990, Milagres assim expõe:

> [...] qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político [...] (MILAGRES, 2010, p. 158).

Esse recurso é válido desde o momento em que se constate a fraude. Muitas vezes já decorreu um tempo desde a eleição até que o Juiz determine a nulidade da candidatura porque são necessárias provas consistentes para se chegar a essa decisão.

O princípio da veracidade tem como principal propósito evitar que o eleitor esteja desinformado ou alheio ao que foi proposto pelo candidato. De acordo com Castilho (2017), desinformação é o processo pelo qual uma notícia falsa, parcialmente falsa, conceitos distorcidos ou fatos fora de seu contexto são sistematicamente difundidos por personalidades públicas e pela imprensa, gerando a percepção de que são informações confiáveis entre os consumidores de informações.

Ao se utilizar de informações falsas, o candidato está não somente descumprindo a legislação como também enganando o eleitor. Esse tipo de informação também configura abuso, conforme expresso no art. 74, da Lei n.º 9504/97, que prevê que a violação do disposto no §1º, do art. 37, da Constituição da República, sujeita o candidato a ter seu registro ou diploma cancelados. Para Gomes:

> Há uma confusão de referentes (símbolos e signos dos partidos políticos brasileiros) generalizada em todas as camadas sociais da população votante e, inclusive, entre os próprios candidatos ao cargo de vereador. A publicidade eleitoral passou, portanto, da simbolização ao estereótipo e do estereótipo ao ruído e à contaminação. Na Comunicação Política o símbolo é uma ordenação e uma organização da realidade, ajudando-nos a entender cada momento em que estamos. Os símbolos estão desnaturalizando-se, e se repetem com sentidos diferentes aos de sua origem, e uma mesma representação simbólica poderia servir tanto para uma comunicação política quanto comercial, uma vez que os elementos visuais escolhidos como ilustração para informar e/ou persuadir não contêm nenhum significado político. Os limites se apagam e as mensagens não facilitam, mas sim contaminam a comunicação. Há uma proliferação de símbolos individuais, traduzidos por logotipos, slogans, cores e até de programas personalizados de candidatos, o que, pela saturação, anula os efeitos da comunicação (GOMES, 2016, p. 1).

A autora faz importante observação ao se referir à contaminação da informação, pois os próprios meios de comunicação são responsáveis por esse processo. A grande quantidade de signos e significados que são postos diariamente em período eleitoral, somado ao número também expressivo de partidos, gera desinformação e confunde o eleitor.

O princípio da veracidade prevê que as mensagens publicitárias devem ser verdadeiras, corretas, e devem respeitar o eleitor. A lei estabelece que tudo aquilo que

foi anunciado, que despertou certo desejo no eleitor, obrigatoriamente tem que ser verdade, e não induzir a erro. Todavia, é bastante comum em campanhas eleitorais o adversário extrapolar o direito da liberdade conferida a ele e ofender o outro com palavras desonrosas ou com o uso de calúnia e difamação, mesmo tendo consciência de que existe um limite previsto pela legislação eleitoral. Tais ofensas partem de candidatos que já exercem grande influência na sociedade e ocupam cargos públicos há anos.

Gomes (2010) cita que a teoria do abuso de poder nasce no Direito Privado, tendo sido desenvolvida a partir do abuso do direito. Este ocorre sempre que o titular subjetivo, entendido como poder ou faculdade do credor, o maneje de maneira egoísta e emulativa com o propósito de prejudicar terceiros. O abuso de poder econômico[13] e o abuso de poder político[14] seriam espécies de abuso de direito previstos no ordenamento eleitoral.

O abuso de poder encontra-se disposto no art. 74, da Lei n. 9.504/97, que conduz ao art. 22, da Lei Complementar n. 64, e ao art. 37, § 1º, da CF/88, como *in verbis:*

> Art. 37 – [...]
> § 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Contudo, não é o que acontece com propagandas oriundas dos governos das três esferas que são divulgadas ao longo de todo o ano como forma de apresentação de serviços. Elas têm a intenção única de promover nomes em particular para que eles fiquem gravados na mente dos cidadãos como aqueles que sempre estão a favor da sociedade e que, por isso, sempre estão promovendo algum bem comum.

Decomain (2000) refere-se ao abuso de poder político como o emprego de serviços ou bens pertencentes à administração pública direta ou indireta, ou na realização de qualquer atividade administrativa, com o objetivo de propiciar a eleição de determinado candidato.

---

13 Segundo o Glossário do TSE: O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando, assim, a normalidade e a legitimidade das eleições.

14 Segundo o Glossário do TSE: O abuso do poder político ocorre nas situações em que o detentor do poder, [...] vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.

Para Gomes, o abuso de poder se define a partir do conceito das duas palavras separadamente:

> O substantivo abuso (do latim *abuso: ab + usuI)* diz respeito a mau uso, ou uso errado, desbordamento do uso, ultrapassagem dos limites do uso normal, exorbitância, excesso, aproveitamento, uso inadequado ou nocivo. Haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder - não importa sua natureza - for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis, anormais, inusitadas ou mesmo injustificáveis diante das circunstâncias que se apresentarem e, sobretudo, ante os princípios agasalhados no ordenamento jurídico. [...]
> Já o vocábulo *poder*, no contexto em tela, deve ser compreendido no seu sentido comum, expressando a força bastante, a energia transformadora, a faculdade, a capacidade, a possibilidade, enfim, o domínio e o controle de situações, recursos ou meios que possibilitem a concretização ou a transformação de algo. Poder é vontade de potência (GOMES, 2010, p. 259).

Nesse entendimento, a palavra "poder" se insere na esfera política como as relações estabelecidas entre indivíduos e grupos, em que, em um momento ou outro, um pode influenciar o outro, condicionar ou mesmo determinar o comportamento de um indivíduo.

Ainda de acordo com o autor supracitado, o abuso de poder constitui conceito jurídico indeterminado, fluído e aberto, cuja delimitação semântica só pode ser feita na prática diante das circunstâncias que o evento apresentar (GOMES, 2010). Esse poder econômico faz com que a maioria vote enganada por ser induzida pelo *marketing* de campanhas pirotécnicas e de alto custo. Embora o eleitor vote acreditando que sabe fazer a escolha do candidato correto, na verdade é induzido a escolher os eleitos.

2.4. A quebra do princípio de confiança

Tão preocupante quanto a falta de planejamento e o controle de políticas públicas é a quebra do princípio da confiança. Este se sustenta na expectativa de que as outras pessoas ajam de forma já esperada, ou seja, normal. Consiste, desse modo, na realização da conduta de uma determinada forma na confiança de que o comportamento do outro agente se dará conforme o que acontece normalmente.

Traz em si a necessidade de manutenção de atos administrativos, ainda que antijurídicos, desde que verificada a expectativa legítima, por parte do administrado, de

estabilização dos efeitos decorrentes da conduta administrativa. No Brasil, o princípio não se encontra expressamente positivado, porém a discussão no nível acadêmico pode levar à difusão do conceito e ajudar no processo de consolidação na seara administrativa (ROCHA; DINIZ, 2013).

Em se tratando deste princípio no campo político, tem-se que a Lei Eleitoral criou normas de controle dos veículos de comunicação social ao reconhecer sua potencialidade lesiva, principalmente pela rápida propagação e alcance de suas transmissões.

Ao versar sobre o assunto, Dallagnol (2012) cita que o emprego de mensagens subliminares é capaz de influenciar a vontade do eleitor. Em razão disso, a legislação proíbe as emissoras de rádio e televisão de divulgar entrevistas jornalísticas ou programas que, de certo modo, possam trazer benefício a um ou outro candidato ou configurar tratamento privilegiado, tanto por meio de manifestações de apoio quanto pela propaganda negativa.

Em muitos casos, o uso dessas mensagens e de promessas que nunca serão cumpridas, ainda que se trate de reeleição, muitas vezes gera a quebra da confiança entre o eleito e o eleitor. Condutas desse tipo, principalmente aquelas pautadas em processos ilícitos como anteriormente mencionado, podem dar abertura para Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Segundo Cerello:

> A Ação de Investigação Judicial Eleitoral tem sua previsão no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, disposições essas regulamentadas pela Lei Complementar n. 64/1990. Esse tipo de ação vem sendo largamente usado em campanhas eleitorais contra candidatos que abusam do poder econômico e ou político, constituindo-se em instrumento eficaz para a fundamentação de recurso contra a diplomação ou de ação de impugnação de mandato eletivo, e presta-se para a declaração de inelegibilidade e cassação de registro de candidato (CERELLO, 2000, p. 5).

Quando o eleito assume o cargo pela segunda ou mais vezes e suas promessas não são cumpridas, ou quando há indícios de atos ilícitos, a confiança entre ele e o eleitor fica abalada e o primeiro se torna escuso aos olhos do eleitor. Uma situação que se tornou recorrente no país foi a instauração de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, sendo que em muitos municípios acontecem novas eleições até que se consiga eleger uma pessoa que seja capaz de atender às necessidades dos munícipes. Ainda de acordo com Cerello:

> O objetivo dessa ação é a decretação da inelegibilidade do requerido

> e de tantos quantos tenham contribuído para a prática do ilícito, para as eleições a serem realizadas nos três anos subsequentes, não obstante a Súmula n. 19 do TSE ter dado efeito *ex tunc* à sentença, ou seja, efeito retroativo. Em consequência, por exemplo, em uma eleição de Governador de Estado, que ocorre de quatro em quatro anos, o candidato sendo punido e, retroagindo à data de sua posse, desejando concorrer somente para o cargo de governador não será atingido. Nesse caso, seria apenas alcançado se almejasse concorrer ao cargo de prefeito ou de vereador. Isso não aconteceria se o efeito da sentença de inelegibilidade fosse *ex nunc*, pois, assim sendo, dependendo da época de sua decretação, o candidato não poderia concorrer se a decisão fosse proferida antes da eleição futura; nesse caso, ele não poderia ser diplomado se a sentença fosse proferida após a eleição, mas antes da diplomação; ou, ainda, poderia ter contra si interposto o recurso contra a diplomação ou ajuizada a ação de impugnação de seu mandato eletivo, na hipótese de que a sentença fosse prolatada após a diplomação (CERELLO, 2000, p. 6).

Esta situação acontecerá com a comprovação de prática ilícita, que tanto pode ocorrer durante o processo eleitoral quanto posteriormente a ele. Ao comentar o assunto, Dallagnol (2012) diferencia o abuso de poder econômico do político para caracterizar a indicação de abertura de Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

> O abuso do poder econômico em definição sintética dada pelo Tribunal Superior Eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos, que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições.
>
> O abuso do poder político, por sua vez, estará caracterizado sempre que o agente público se utilizar do cargo ou função com desvio de finalidade, visando obter vantagem eleitoral para si ou para terceiros, desequilibrando o pleito (DALLAGNOL, 2012).

Infelizmente essa tem sido prática comum no Brasil: um político fica anos consecutivos a fim de manter a si próprio ou o partido e, ao agir assim, não oferece oportunidade para que outro possa ser eleito. A Justiça Eleitoral e o Tribunal de Justiça têm atuado para coibir tais práticas, e, mediante denúncias, abre-se Investigação Judicial Eleitoral para apurar os fatos.

Capítulo 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 eleitoral. 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 e as 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 para 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, encalçar 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. E 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, consequentemente, 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 nacionais, 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 a 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 e 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 de 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 à nova realidade econômica e financeira.

3.4. O orçamento participativo como expressão da vontade popular

Ao tiritar a discussão sobre planejamento, sistema eleitoral e orçamentário e políticas públicas, é preciso inserir a importância da participação popular para o efetivo controle das ações do Estado. Do mesmo modo, é imperioso considerar neste cenário o papel desenvolvido pelos diversos movimentos sociais brasileiros para a publicização e participação direta nas finanças públicas em qualquer esfera da federação.

A partir da década de 1980, o Brasil viveu fortes agitações de diversos movimentos sociais em torno da democratização do Estado, o que fez com que diversos direitos antes deixados de lado pelo Estado brasileiro tivessem seu lugar ao sol na nova Constituição do ano de 1988.

Desse modo, um dos percursos viáveis de participação popular pode ser vislumbrado pelo orçamento participativo, que permite aos cidadãos discutir com a administração pública as prioridades e a distribuição dos recursos públicos. Ele pode ser definido como uma metodologia de construção do orçamento público que prevê o compartilhamento de informações e decisões por parte do governante com a comunidade. Tal compartilhamento é feito por uma metodologia específica que prevê a participação popular em diversas fases. As experiências originárias de orçamento participativo datam do final da década de 1970 e se inserem no contexto das lutas para a redemocratização do país. AVRITZER indica que:

> O orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania porá aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...] em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elemento de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes [...]; em quarto lugar o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através das prioridades de distribuição de recursos público as nível local através de um fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população (AVRITZER, 2003, p. 14-15).

Foi a partir do começo da década de 1990, nos municípios, que surgiram diversas propostas de construção do orçamento público de forma compartilhada com a população, por meio de uma metodologia que alia democracia representativa e democracia direta; foi aí que eclodiu o orçamento participativo como enfrentamento à ausência de democracia em administrações municipais. Para Pontual (2000), o sistema de orçamento participativo não se refere apenas a técnicos e governantes, que, a portas fechadas, tomam decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos, mas sim à população que, por meio de um sistema de debates e consultas, define valores de receita e despesa e decide onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelos governos. Os cidadãos participam do processo por meio de organizações sociais ou individualmente.

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

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

Aponta Lüchmann (2006) que, por tratar de questões que afetam de forma mais direta a população, o orçamento participativo apresenta um importante potencial de motivação à participação. Ainda em seus dizeres, a adesão ao processo do orçamento participativo revela uma coincidência de interesses sociais e políticos por meio dos objetivos e resultados do orçamento participativo, que vem se mostrando como alternativa confiável de resolução das demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o Estado mantém e aumenta sua legitimidade e capacidade de implementação de políticas, bem como a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela apresentadas.

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

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

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

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

Por esta perspectiva, há de se considerar este 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. Ele se traduz em um processo de democratização e participação, visto que a descentralização é um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos.

A este respeito, Junqueira (1999) argumenta que a gestão intersetorial surge como uma nova e importante possibilidade para resolver problemas sociais que incidem

sobre uma população que ocupa determinado território. Busca-se, assim, otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgote no âmbito de uma única política social.

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

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

Nesta lógica, destaca-se que as novas relações entre Estado e sociedade civil seriam passíveis de serem pensadas a partir da capacidade de a ordem instituída integrar, no processo decisório, os múltiplos atores sociais presentes neste novo cenário social, preservando-se as condições para a institucionalização de suas aspirações normativas, que, dessa forma, se transformariam em projetos.

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

Já em relação aos temas de seguridade social, assistência social e saúde, esta interação é pouco vista ou até mesmo inexistente, mas certamente esse não é um lugar de disputa de presença política. Nas demais políticas públicas, a dinâmica é semelhante: habitação,

terra, educação, entre outros, são objetos de políticas que priorizam em maior ou menor grau a participação popular, mas esta se reduz a reivindicações imediatas em busca da satisfação de suas necessidades urgentes (COHN, 2011).

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

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

Paulo Bonavides (2008) ensina que não há democracia sem participação, uma vez que esta impulsiona as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência deste fenômeno político em uma sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.

A esfera pública é peça central no processo político deliberativo habermasiano. É vista como uma estrutura comunicativa, um centro para onde converge a comunicação pública, que demonstra um raciocínio de natureza pública, de formação e vontade pública, materializada por meio da sociedade civil. Este modelo deliberativo de governo baliza-se no exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

Desde já, percebe-se a diferença da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, onde o voto do cidadão encerra sua participação no processo. O processo deliberativo propõe que as decisões políticas derivam de processos de discussão conjunta entre sociedade civil e Estado, orientada pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Não há outra maneira de legitimar a democracia deliberativa a não ser adentrando o conceito de esfera pública, consequência direta da razão comunicativa, e estabelecendo, portanto, um *lócus* onde as discussões devam ser travadas livremente e com igual participação dos indivíduos, o que configura um ponto de encontro entre a sociedade civil e o Poder Público.

É na esfera pública que a sociedade delibera racionalmente sobre os mais diversos assuntos do seu cotidiano e aspirações sociais, fazendo chegar o melhor argumento às esferas de governo por meio de movimentos, organizações e associações. Os problemas sociais que ressoam nas esferas privadas são transmitidos à esfera pública política. Habermas (2003) atribui às esferas públicas o papel de servir como local de deliberação comunicativa.

Sobre as características identificadoras da sociedade civil, Cohen e Arato catalogam como:

> Pluralismo: famílias, grupos informais e associações voluntárias cuja pluralidade e autonomia permitem uma variedade de modos de vida; publicidade: instituições de cultura e comunicação; privacidade: um domínio de autodesenvolvimento individual e escolhas morais; e legalidade: estruturas de leis gerais e de direitos básicos necessários para demarcar a pluralidade, privacidade e publicidade do Estado, pelo menos, e, tendencialmente, da economia. Juntas, essas estruturas asseguram a existência institucional de uma moderna e diferenciada sociedade civil (COHEN; ARATO, 1992, p. 346).

Habermas (2003), no que diz respeito ao efetivo cumprimento do papel da sociedade civil, afirma que os direitos fundamentais desempenham a função primordial de garantir a liberdade de opinião e de reunião, o direito de fundar sociedades e associações, a liberdade de imprensa, rádio e televisão, a proteção da privacidade, a tutela dos direitos da personalidade, liberdades de crença e de consciência, sigilo da correspondência e do telefone, inviolabilidade da residência e proteção da família, e caracterizam uma zona inviolável da integridade pessoal, da formação do juízo e da consciência autônoma.

Pelas afirmações de Habermas, claramente se conclui que em um ambiente em que não se garanta formação da autonomia da vontade e da livre circulação de ideias, a comunicação para a formação da vontade política racional fica inviabilizada ou pelo menos gravemente prejudicada, dificultando ou impossibilitando o exercício autêntico da soberania popular.

Conceituando esfera pública, Habermas indica que:

> Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui

> uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis (HABERMAS, 2003, p. 92).

Vale pontuar, ainda, que a formação da esfera pública é espontânea, pois surge a partir de si mesma e se configura como uma estrutura autônoma. Afirma Habermas: "Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais de pessoas virtualmente atingidas" (HABERMAS, 2003, p. 97).

Deste modo, a esfera privada é vista como o primeiro canal de comunicação para a formação da esfera pública, visto que, diante de interações privadas, como família, amigos, relações de trabalho, vizinhança, etc., os problemas sociais começam a ser percebidos e discutidos, saindo do circuito fechado e sendo ampliados, e entram na prática cotidiana da comunicação e formam a esfera pública.

É importante ressaltar que o espaço público não deve ocorrer necessariamente de forma presencial como ocorre em reuniões, congressos, universidades, igrejas, etc. Ele pode ocorrer ainda virtualmente, quando se conectam um público leitor, ouvinte, telespectador ou internauta.

Ademais, como na esfera pública, a sociedade civil não toma decisões estatais. Sua influência se apresenta na forma de opinião pública, que é o produto do consenso obtido a partir do debate pelo melhor argumento, o que impacta no direcionamento das decisões do Poder Público.

Todo o processo de discussão e busca de consenso na esfera pública se dá pelo agir comunicativo dos diversos atores que dela participam tentando influir o seu discurso na busca da convicção do auditório. A partir do momento em que o espaço público se estende para além do contexto das interações simples, "entra em cena uma diferenciação que distingue entre organizadores, oradores e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e espaço reservado ao público espectador" (HABERMAS, 2003, p. 96).

Para se alcançar um consenso racional, isto é, opinião pública, há de ser garantidas as condições ideais de fala, o que pressupõe: a) igualdade de chance no emprego dos atos de fala comunicativos por todos os possíveis participantes do discurso, incluindo aqui o direito de proceder interpretações, fazer asserções e pedir explicações de detalhamentos

sobre a proposição, dissentir e empregar atos de fala regulativos; b) capacidade dos participantes de expressar ideias, intenções e intuições pessoais (CRUZ, 2008).

Assim, entende-se em uma perspectiva pura que a esfera pública é um espaço público fora do Estado que produz solicitações em torno de problemas sociais e que discute e critica decisões políticas, formando-se de modo informal e espontâneo, não institucionalmente.

O propósito é o de gerar "poder comunicativo", e isso requer o estabelecimento de condições para o livre consentimento de todos os envolvidos — daí a importância de encontrarem-se procedimentos que garantiriam a imparcialidade moral. Apenas então pode-se ter certeza de que o consenso obtido é racional, e não um mero acordo.

3.5. A democracia deliberativa nos municípios brasileiros

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal, nos termos artigo 1º, *caput* da Constituição Federal; portanto, o município passou a integrar o sistema federado pátrio.

A Carta Política ainda dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Deste modo confere-se autonomia ao ente municipal: a) autonomia política, traduzida na elaboração da lei orgânica, de outras leis de interesse local e na eletividade de autoridades próprias; b) autonomia administrativa, consistente no poder de se autoadministrar e organizar os serviços públicos locais; e c) autonomia financeira, relativa ao poder de arrecadar seus próprios tributos e dispor de suas rendas (art. 18, CF/1988).

Por tal razão, o princípio da subsidiariedade serve de fundamento à consolidação de um governo mais democrático, em que o poder seja de fato compartilhado entre a sociedade e seus representantes e pelo qual os cidadãos realmente se sintam responsáveis. Ao mesmo tempo, concede maior respaldo ao poder local, já que aponta o município como detentor natural das competências locais, possibilitando tanto a integração do indivíduo no corpo social municipal (BARACHO, 2000) como a atuação autônoma e livre do povo nos processos públicos de decisão.

No âmbito eleitoral o princípio da subsidiariedade se expressa de modo que o que pode ser feito por uma sociedade ou um ente menor, não deve ser feito por uma sociedade ou ente maior. A subsidiariedade eleitoral apresenta em si a ideia da

supremacia da sociedade sobre o Estado, situando o Poder Público Municipal no ápice do poder decisório, sendo sua incumbência encorajar, desenvolver, estimular, realizar e, em último caso, substituir a ação dos indivíduos e dos grupos. É evidente a adoção do referido princípio pelo ordenamento jurídico brasileiro quando este legitima a descentralização política, através da repartição de atribuições entre União, Estados-membros e Municípios, a iniciativa privada e as comunidades.

Diante dessa descentralização do poder, o município surge como ente mais adequado para o desenvolvimento de planos e projetos sociais, bem como para a viabilização da deliberação pública. Para Merlin (2004), o ente municipal tem maior possibilidade de desenvolvimento de uma consciência crítica dos cidadãos, uma vez que nele a democracia participativa adquire força maior, dada a proximidade dos cidadãos com o governo local e com o centro de decisão.

É no município, portanto, que se desenvolve a vida real. É no ambiente cotidiano que há a aferição dos serviços públicos, através do elenco de competências identificadas em textos normativos apenas contemplam realidade fática. Com olhos no mundo colonial, já anotara Victor Nunes Leal:

> As funções administrativas das câmaras eram bastante amplas e vinhas enumeradas com minúcia. Cabia-lhes cuidar do centro urbano, estradas, pontes, prisões, matadouros, abastecimento, iluminação, água, esgotos, saneamento, proteção contra loucos, ébrios e animais ferozes, defesa sanitária animal e vegetal, inspeção de escolas primárias, assistência a menores, hospitais, cemitérios, sossego público, polícia de costumes etc. (LEAL, 2012, p. 46-47)

No ente municipal a gestão democrática da esfera pública e das práticas deliberativas é mais viável por imediata vinculação ao poder descentralizado, o que representa maior aproximação entre as pessoas, além de maior facilidade de contato entre o povo e seus representantes, fiscalização dos atos do poder público e verificação de irregularidades; possibilita também a prática da deliberação pública nos processos decisórios. Além disso, força os governantes a admitirem a ideia pela qual as autoridades locais devem dispor certos poderes em face à deliberação participativa da sociedade civil. Outrossim, "o diálogo com a população local proporciona uma percepção mais real das necessidades e das possíveis soluções para os problemas enfrentados" (JUCÁ; RODRIGUES, 2005, p. 78). A reduzida extensão espacial e a proximidade entre as pessoas facilitam o conhecimento das causas das dificuldades, além de servir de estímulo à busca por um entendimento comum e às práticas dialógicas, que facilitam a mobilização e a

organização popular.

Em análise à legislação pátria, verifica-se um número considerável de mecanismos participativos que abrem a possibilidade para a sociedade civil exercer a democracia no ambiente municipal. Paralelamente à legislação, existe ainda nos processos comunicativos, em esferas públicas informais, a denominada "participação não institucionalizada", em que os cidadãos podem interagir comunicativamente, dialogando de forma racional sobre assuntos de interesse local em um espaço comum, mas desvinculado de qualquer instituição, agindo por intermédio de redes, fóruns e movimentos populares em geral.

Ao abordar o assunto, Francisco Oliveira denomina essa massa não institucionalizada de *sujeito social*, que abrange associações, "redes e articulações de movimentos sociais populares e ONGs que se articulam por meio de suas práticas políticas culturais, impulsionam processos organizativos e compartilham objetivos comuns [...]" (OLIVEIRA, 2003, p. 63).

As práticas deliberativas não podem ser obstruídas ou desestimuladas em razão do modelo oligárquico[15] de concentração de renda nas mãos de uma minoria que se perpetua até os dias atuais; ao contrário, devem ser entendidas como instrumento de emancipação social, superação do *status quo* e formação de uma nova cultura.

A tais entraves, Meigla Merlin acrescenta a falsa ideia, disseminada principalmente pelos membros dos poderes constituídos, de que a participação popular, via deliberação pública, representa uma ameaça à democracia representativa, falta de igualdade de oportunidade entre os indivíduos e ausência de uma reflexão crítica da grande massa acerca das causas e dos fatores de alienação e despolitização do povo (MERLIN, 2004).

Contudo, esses entraves não podem desestimular as tentativas de transformação e emancipação do povo, principalmente quando se tem o município como ambiente apto à realização de alternativas capazes de operar o surgimento de uma nova cultura. Mesmo que em alguns municípios haja dificuldades maiores e mesmo que em outros locais a participação do povo não obtenha êxito, a tendência é que haja experiências positivas na maioria dos municípios do Brasil.

Em verdade, o próprio exercício da deliberação pública acaba por tornar possível esta transformação cultural, tendo em vista que as pessoas se conscientizam e incorporam mais práticas da deliberação em seu cotidiano: os costumes inevitavelmente se

15 No modelo oligárquico de governo apenas poucas pessoas utilizam o poder público para benefício próprio através do Estado de Direito.

modificarão. Ou seja, se há algo importante a ser feito em termos de consolidação democrática certamente diz respeito a reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político (CARVALHO, 2003). Portanto, a democracia deliberativa, justamente por viabilizar a atuação popular no planejamento público e nas decisões políticas do Estado, apresenta-se como modelo capaz de combater a cultura personalista e clientelista de privilégios que existe no Brasil. O regime democrático deve realizar-se com vistas ao aperfeiçoamento da máquina estatal, de modo que a administração pública se liberte da burocracia e da cultura clientelista e patrimonialista ainda reinante nos municípios brasileiros (PACHECO, 1999).

A existência de espaços públicos com participação direta do povo é de suma importância, pois, ao tempo que confronta as ideias de concepções elitistas, também questiona o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público, gerando maior transparência das decisões estatais e demonstrando, mais uma vez, ser a democracia deliberativa a teoria que mais possui elementos para a concretização do direito fundamental à participação popular com vistas ao aprimoramento da democracia e ao resguardo da dignidade de todo ser humano — valor maior do Estado Democrático de Direito.

Fundamental à noção de democracia é a ideia de que a legitimidade das decisões públicas advenha de uma autorização explícita dos membros de uma comunidade política a ela submetidos. Essa ideia retrata basicamente dois ideais que se complementam na tradição democrática: o ideal de igual valor de todo cidadão na tomada de decisões coletivas e o ideal de autonomia, que compreende a premissa de que cada pessoa deva ter controle sobre as determinações de sua própria vida. Verifica-se, deste modo, que a proposta deliberativa procura uma fundamentação para a democracia baseada no ideal de autogoverno. A ideia de autorização popular das decisões democráticas na interpretação "deliberativa" pretende se diferenciar da justificação oferecida pela teoria "competitiva" por intermédio da tentativa de elaboração de termos comuns para a associação política, que se apoia em uma noção específica de liberdade política.

Cumpre ressaltar que defender a deliberação como a melhor forma de tomar decisões imparciais não significa a ilusão em busca do consenso, já que a deliberação é muitas vezes o momento de revelação de um conflito, e não o caminho para um acordo consensual. Encara-se, assim, a democracia deliberativa como o caminho mais confiável para transformar os interesses particulares de forma mais correta e justa.

Pensar em democracia remete à tomada de decisões, em cujas deliberações o povo é inserido diretamente. Com certa ousadia, pode-se dizer, em verdade, que o ator político

é que acaba por ser inserido na comunidade social de conhecimento, ajudando-o a definir e constituir argumentos e decisões. Neste sentido, a participação deliberativa, ao fomentar a troca racional de opiniões em público, é instrumento de equalização de argumentos. Conclui-se, portanto, que a democracia deliberativa propõe muito mais que simplificar a decisão nas suas múltiplas vertentes: ela estipula uma solução dentro do processo de escolha, que, por sua vez, impulsiona condições de garantir maior exercício de democracia.

A esfera pública municipal destaca-se como espaço ideal para a realização de tais práticas porque o município, além de ser o local em que se dão os acontecimentos cotidianos, constitui um âmbito privilegiado de proximidade entre cidadãos e proporciona tanto uma constatação mais fiel das necessidades do povo como a adoção das mais adequadas soluções.

A proposta da democracia deliberativa apresenta-se como um modelo aperfeiçoado da democracia participativa, haja vista fundar-se na tomada consciente de decisões resultante das práticas argumentativas racionais, operadas em uma esfera pública que assegure tanto a igualdade de acesso ao procedimento como a igualdade de poder decisório aos participantes e, por conseguinte, o respeito às minorias e maior inclusão social. A esfera pública seria o ponto de encontro entre a sociedade civil e o Poder Público, funcionando como uma articulação entre as duas pontas.

A democracia deliberativa possui diversos institutos de possível aplicação na esfera municipal e deve ser adotada como procedimento e experimentação em uma ação comunicativa e argumentativa a fim de que sejam tomadas as decisões moralmente corretas. A deliberação será legítima se a inclusão das pessoas no processo de discussão resultar numa decisão que ocorra em pé de igualdade e sem pressões coercitivas, por meio de conhecimento dos termos fáticos do problema e de tal forma que as minorias não estejam incapacitadas de participar. Há diversos institutos jurídicos legais que podem se consolidar e contribuir para a produção de políticas públicas que atendam os interesses das pessoas que sempre estiveram de fora da tomada de decisões.

Quando o cidadão, verdadeiro ator das deliberações, perceber que efetivamente contribui para o caminho e desfecho da administração pública, passará a dedicar-se cada vez mais a uma participação efetiva. Isso ocorrerá porque, com a observância obrigatória do programa de governo registrado perante a Justiça Eleitoral, o eleitor tem condições de se posicionar melhor no momento de sua escolha, fazendo parte dela, e deixará de ser apenas uma influência na gestão. Assim, passam as decisões dos arranjos institucionais a serem construídas pela administração pública e pela sociedade

civil, que, com sua efetiva participação, deixa de exercer apenas influência e se torna responsável pelo controle em relação à condução da coisa pública, não se limitando apenas ao período eleitoral.

Portanto, é preciso repensar os arranjos institucionais que incentivem e promovam maior participação pública e deliberativa.

Capítulo 4. A alternativa do *recall*

A ideia da possibilidade de revogar o mandato concedido ganhou destaque nas discussões sobre modelos de democracia nas últimas décadas porque o *recall*[16] se apresenta como um instituto de democracia semidireta que resgata e restaura resquícios da democracia direta. A novidade relevante nas propostas teóricas contemporâneas é sua ênfase em um padrão muito específico de argumentação pública que se baseia na igualdade dos cidadãos e na representatividade concedida ao mandatário político, realçada a ponto de adquirir centralidade como fonte de legitimidade das decisões políticas. Em sua maior parte, estas novas referências ambicionam fornecer um modelo participativo na concepção tradicional de democracia, fundamentada na competição eleitoral.

Este capítulo não idealizará o *recall* como se fosse o produto de um processo evolutivo democrático retilíneo que culminou na atualidade. Pretende-se demonstrar que, mesmo não sendo o melhor dos regimes, o voto desconstituinte pode ser implementado para trazer maior eficiência à democracia, pois lhe confere legitimidade e exige dos cidadãos o dever de participar mais estreitamente das grandes decisões do Estado.

Como o poder político depende da legitimidade, por meio do *recall* os indivíduos e grupos sociais podem revogar uma eleição ou destituir funcionários eleitos cujo comportamento não seja de seu agrado, além de defender e preservar as instituições. Por meio desse mecanismo de participação, garante-se não somente a legitimidade como também a limitação e controle do poder na representação. O instituto do *recall*, portanto, contém o Estado e dá voz à sociedade para que o "poder legal" possa enfrentar o "poder real".

4.1. O *recall* como voto destituinte

Traduzido literalmente da língua inglesa, *recall* significa "chamar de volta"; é, destarte, um chamamento. Está originalmente ligado às leis de defesa do consumidor, sendo um recurso por meio do qual se solicita que um lote ou até mesmo uma linha

16 O *recall* é abordado como a possibilidade de cassar ou revogar ou chamar de volta o mandato do chefe do poder executivo, através de consulta ao eleitorado, se mandatário político conduz a administração diferente do programa registrado nas eleições.

inteira de produtos retornem ao fabricante para que seus defeitos, principalmente os relativos à segurança do consumidor, sejam sanados. Em outras palavras, os fabricantes ou distribuidores convocam (ou "chamam") os vendedores a que determinado produto lhes seja devolvido para substituição ou reparo de possíveis ou reais defeitos.

Tal qual no mundo da manufatura, na política o *recall* seria a reparação ou substituição daquilo que se alega estar "enguiçado", "imperfeito" ou "corrompido", portanto, insatisfatório e que não cumpre seu propósito: um candidato eleito que não atende às expectativas de seu eleitorado. Voto destituinte, o *recall* é mais conhecido como "instituto da revogação popular de mandatos eletivos". Trata-se do poder dos eleitores de "reparar", ao menos em parte, o cenário democrático realizando leitores a cassação do eleito "defeituoso", que posterior e idealmente seria substituído por uma peça política não corrompida e condizente com o propósito de seu mandato. O *recall* abordado neste trabalho é o *recall* enquanto manifestação da soberania popular, aquele a qual os cientistas políticos ou estudiosos do direito eleitoral ou constitucional apresentam a palavra.

De acordo com Santos (2009), o instituto do *recall* é característico principalmente do sistema político estadunidense, e também pode ser reconhecido como democracia semidireta. Nela, a forma clássica do governo representativo é atenuada por mecanismos que tendem a aproximá-lo da democracia pura ou direta. Santana discorre sobre o status do direito de revogação nas obras de Direito Constitucional no Brasil:

> Comparativamente a outros temas de Direito Constitucional, os instrumentos de democracia semidireta são em geral pouco estudados, pelo menos no Brasil. E essa afirmação é ainda mais verdadeira quanto ao direito de revogação do mandato, pois, se em relação aos demais institutos de democracia semidireta (como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular) é possível encontrar, no Brasil, alguns estudos (até em forma de livro), o mesmo não sucede com o direito de revogação, que é tratado em pouquíssimos artigos específicos e menções esparsas em obras de direito constitucional, direito eleitoral e ciência política (SANTANA, 2004, p. 4).

Tanto o Brasil quanto a América Latina têm padecido com a corrupção e a ineficiência da classe política. O retrato que o autor apresenta acima acentua a importância do estudo e aplicação no nosso país deste direito do eleitor que o *recall* constitui: destituir aqueles agentes públicos eleitos que não estejam fazendo jus aos votos que receberam, haja vista a generalizada insatisfação popular e a urgência em defender a situação econômica, política e ética do Brasil, que se fragiliza a cada dia com os escândalos de corrupção envolvendo os políticos.

Paupéno (1977) complementa citando que o *recall* significa a suspensão de confiança do eleitor no agente público ou a consequente anulação da sua escolha anterior ou da nomeação de um agente público. Santana apresenta as características deste instituto:

> a) procedimento - o *recall* é considerado, antes de um direito, um procedimento; trata-se de um procedimento que veicula um direito;
> b) caráter jurídico e político - o caráter jurídico diz respeito à obrigatoriedade da decisão tomada pelo eleitorado (o *recall* tira imediatamente os poderes do agente público, não podendo este optar por ficar no cargo); o caráter político diz respeito à natureza do *recall,* que decorre da soberania popular e, portanto, deve receber tratamento condizente com este caráter;
> c) votação especial - indica exatamente qual o método utilizado para consultar a opinião popular sobre o *recall* do agente público;
> d) titularidade reservada aos eleitores - quem decide sobre o *recall* são os eleitores e não uma casa legislativa ou outro Órgão judicial ou administrativo; também a iniciativa do procedimento é dos eleitores e não de um agente ou Órgão público;
> e) revogação do mandato antes do prazo normal - o *recall* termina com o mandato do agente público antes do prazo final comumente estipulado;
> f) agente público - o *recall* serve para revogar o mandato de qualquer agente público, tenha sido ele eleito ou nomeado, seja ele do poder legislativo, executivo ou judiciário; entretanto, ressalve-se que nem todas as unidades federadas dos EUA adotam o instituto nessa amplitude (SANTANA, 2004, p.11-12).

Bonavides traz outros detalhes sobre a realização de um *recall*:

> Determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato.
> Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se a votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período (BONAVIDES, 2000, p. 377).

No Brasil, a revogação antecipada do mandato popular foi mencionada nas primeiras Constituições Estaduais de Goiás, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A de São Paulo, editada em 1892, e a do Rio Grande do Sul, em 1897, reconheceram o *recall,* apesar de não haver registros de sua aplicação em nenhum dos dois estados (ÁVILA, 2009).

Embora na modernidade o *recall* não seja uma prática muito comum, ele tem sido utilizado há bastante tempo, conforme descreve Bonavides (2008, p. 314): "A previsão de revogação de mandatos de representantes políticos eleitos antecede ao ano de 1903 e não se limita aos Estados Unidos". Porto (2000) relata que nos Estados Unidos o *recall* surgiu em Los Angeles, em 1903, sendo que nesse país o procedimento foi mencionado pela primeira vez nos Artigos da Confederação, que atribuíram aos Estados o direito de destituir seus delegados do Congresso, enviando-os para outro lugar.

A título de exemplo, o autor menciona que em 1821 o *recall* foi utilizado para revogar o mandato do governador do Oregon:

> Depois da experiência em Oregon, em 1821, quando houve a queda do Governador, o *recall* foi introduzido na legislação da Califórnia (USA) no começo do Século XX (1911), sendo que no ano de 2003, neste mesmo Estado, foi usado contra o governador Gray Days. O resultado foi de 55,4% (cinquenta e cinco vírgula quatro por cento) dos eleitores que votaram "SIM, a favor da cassação". Assumiu em seu lugar Arnold Schwarzenegger. Antes dele, apenas o governador Lynn J. Frazer, de North Dakota, em 1921, tinha sofrido a revogação do seu mandato (CARDIN, 2015, p. 14-15).

É importante mencionar que o *recall* se distingue do *impeachment*: a instauração de um pedido para o último requer a presença de fato grave, de crime de responsabilidade, de corrupção e/ou improbidade ou, ainda, de culpa administrativa grave equiparável ao dolo, enquanto o primeiro surge da insatisfação popular perante má gestão administrativa.

4.2. O uso da democracia direta por meio do *recall* eleitoral

O voto é um ato jurídico de poder, particularmente, de poder político. De acordo com Luz e Messias (2016), o poder de organizar e estruturar o Estado, no seu viés Democrático de Direito, bem como de eleger representantes por meio dos quais o povo exercerá indiretamente o poder, quando não de forma direta e excepcional por meio dos mecanismos de participação popular, com fundamento constitucional no artigo 14, incisos I, II e III da Constituição Federal: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular". A Carta Magna, no entanto, não expressa matéria relativa ao referendo revocatório.

Consoante exposição de Cardin:

> A nova hermenêutica constitucional reafirmou sempre que a Constituição brasileira é principiológica, pois a sua base são os princípios, tendo sido afastada a supremacia da Lei para centrar-se nos valores da pessoa e seus direitos fundamentais e políticos, na vida e na sociedade, e principalmente para reconhecer os direitos políticos do povo. Em termos principiológicos, sem estes direitos tanto a cidadania quanto a democracia ficam comprometidas em suas finalidades, fazendo desaparecer o princípio da unidade da Constituição. O *recall* brota da fonte dos mesmos princípios que fluem na República: cidadania, igualdade, responsabilidade do agente público, dever de prestação de contas pelas autoridades, legitimidade, probidade, eficiência, moralidade, transparência, ética, participação democrática e soberania popular. Entretanto, três desses princípios se avultam especificamente em relação ao *recall*: o da soberania popular e o da participação democrática como causa, e o da eficiência como fim (CARDIN, 2015, p. 19-20).

Ao mencionar que o *recall* tem a mesma origem que princípios como cidadania, igualdade e responsabilidade, nota-se que seu principal propósito é garantir a ordem pela eficiência, uma vez que um representante público, independentemente da esfera que representa, não pode continuar em cargo eletivo se sua conduta não estiver conforme prevista na legislação pátria.

> O *recall,* como causa, nasce da soberania popular e da participação democrática. Com base nesses princípios o povo elegeu o seu representante e delegou a ele um mandato, e assim, com base nos mesmos princípios, o povo procede à avaliação e revogação do mandato político representativo. Quem é inoperante, incompetente, inepto, mentiroso não deve continuar no comando governamental, tendo, pois, o *recall* a finalidade de tornar a democracia mais eficiente (CARDIN, 2015, p. 21).

Embora o *recall* não se encontre positivado na Constituição Federal de 1988, trata-se de *lege ferenda*, na história do país existem muitas iniciativas e manifestações de insatisfações populares. Exemplo disso foi a campanha das "Diretas Já", ocorrida na década de 1980, conforme menciona Luz e Messias:

> Iniciada em novembro de 1983 com um comício que reuniu 10 mil pessoas na Praça da Sé, em São Paulo, a campanha das diretas clamava pelo direito do povo de votar diretamente e não através de intermediários para escolher o Presidente da República. A campanha foi fortalecida no início de 1984, com manifestações populares em

> Curitiba e novamente na capital paulista (esta com 300 mil pessoas) e atingiu o seu auge em 16 de abril de 1984, com uma manifestação em que participaram aproximadamente 1,7 milhão de pessoas, na Praça da Sé, em São Paulo [...] Esta democracia, reconquistada na década de 80, precisa ser aprofundada. É o momento de fazer outra campanha "Diretas Já", desta vez visando dotar o povo do poder de votar diretamente e não através de intermediários, como ocorre no *impeachment* para decidir se uma pessoa que foi eleita deve ou não continuar no cargo (LUZ; MESSIAS, 2016, p. 8).

Como se pode depreender dos autores supracitados, a iniciativa popular no *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo foi um manifesto que apontou que a insatisfação popular com um eleito corrupto não é recente e corrobora a necessidade de se repensar em movimentos como o Diretas Já, cujos resultados sejam concretos – uma necessidade cada vez maior no atual cenário brasileiro.

A participação direta reforça a democracia, e Rauschenbach (2014) menciona que as argumentações mais simples contra ou a favor dos processos de democracia direta derivam do minimalismo e do maximalismo democrático:

> No minimalismo, condensa-se a posição de que a democracia é um meio para limitar o poder. A solução para atingir esse fim é permitir a alternação dos detentores do poder por meio de eleições. No outro extremo, encontra-se o maximalismo democrático, no qual a participação direta e contínua dos cidadãos é vista como *conditio sine qua non* para o funcionamento da democracia. Na realidade, as duas posições assumem uma relação causal entre as instituições democráticas e os resultados políticos produzidos por elas, e abordam as instituições como um valor em si e não como um meio (RAUSCHENBACH, 2014, p. 206).

Infere-se que a relação causal entre as instituições democráticas e seus resultados é condição básica para a revogação do mandato por meio do *recall*, tendo em vista que, se os eleitos que as representam não cumprirem o que é instituído pela legislação, aqueles mesmos que os elegeram podem destituí-los do cargo.

A dimensão política dos direitos políticos enquanto conjunto de direitos e deveres conferidos aos cidadãos, notadamente aos eleitores, é normatizada por meio das condições de sua participação na formação da vontade estatal, por meio dos processos de eleição, representação ou nomeação (LUZ; MESSIAS, 2016). A este respeito, Cardin (2015) ressalta que, enquanto direito político e cívico do povo, o *recall* é a revogação do mandato eletivo do agente político, sendo ele instrumento político resultante da

soberania popular, que decide cassar o mandato de qualquer representante político, quando este for incompetente, inoperante, omisso ou praticar engodo eleitoral. Para o autor, não há dúvida de que este instrumento, embora tenha sido pouco usado, seja um mecanismo jurídico do direito de participação popular e de proteção à sociedade na defesa da democracia e da segurança da República.

4.3. Alguns exemplos colhidos de *recall* no direito estrangeiro

Uma análise pelo direito alienígena permite observar os inúmeros instrumentos de revogação de mandatos, em variadas configurações e fins, previstos nas mais diversas constituições dos países, precipuamente democráticos, como, por exemplo: Canadá; Bielorússia (Constituição de 1994); Hungria (Constituição de 2011); Romênia (Constituição de 1991); Etiópia (Constituição de 1994); China (Constituição de 1982); Japão (Constituição de 1946); Panamá (Constituição de 1972, revisada em 1994); Cuba (Constituição de 1972, revisada em 2002); Colômbia (Constituição de 1991); Equador (Constituição de 2008); Bolívia (Constituição de 2009); Venezuela (Constituição de 1999), e Peru (Constituição de 1993).

Como se vê, portanto, a ideia do *recall* não é uma ideia nova no ordenamento jurídico mundial e nem se trata de uma inovação democrática por parte da república brasileira. A ideia, inclusive, foi defendida por Daniel Zovatto, diretor regional do Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (Idea), durante o Seminário Internacional sobre Sistemas Eleitorais, realizado no Tribunal Superior Eleitoral, em palestra proferida em 20 de março de 2017. Zovatto apontou 13 temas que, segundo pesquisa realizado por ele, precisam ser reformados no Brasil, entre eles incluir o instituto do *recall* para todos os cargos, ao invés de apenas existir o instituto do *impeachment*.

Nos Estado Unidos da América (EUA) não há a previsão desse instituto na esfera federal; apenas nas esferas estadual e municipal. De acordo com Cardin (2015), doze Estados-membros da união americana aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americanos o adotam, enquanto que na órbita estadual as ocorrências são modestas. Ressalte-se que os cargos eletivos federais não são alcançados pelo *recall* porque a Constituição dos Estados Unidos estabelece maneira própria para a remoção de seus ocupantes.

Ramos (2016) cita que este é um importante paralelo sobre a larga utilização do

sistema no Estado Americano. Reforça que o *recall* tem sido aplicado não só para membros do Executivo, mas também para os do Legislativo e do Judiciário, bastando que haja cerca de 20 a 25% dos eleitores a seu favor para que seja requerido. O indivíduo *recalled* pode apresentar-se para reeleição e fazer constar seu nome na cédula de votação, desde que defenda os motivos de sua justificação.

Caso seja confirmada a continuidade do sujeito no Poder, as despesas decorrentes da eleição correrão por conta dos peticionários. Isso evita ao erário gastos decorrentes de erro ou de conveniências políticas daqueles que propõem o *recall*.

O *recall* político é adotado nos Estados Unidos da América em 19 (dezenove) dos 50 (cinquenta) Estados Federados, bem como em diversas cidades, como, por exemplo, Los Angeles. A primeira vez que o *recall* foi adotado nos EUA foi no Estado de Oregon em 1908; em seguida, nos Estados da Califórnia, em 1911, Arizona, Colorado, Nevada e Washington, em 1912; Michigan, em 1913; Kansas e Louisiana, em 1914; Dakota do Norte, em 1920; Wisconsin, em 1926; Idaho, em 1933; Alaska, em 1959; Montana, em 1976; e Geórgia, em 1978. Em nível municipal, o *recall* foi adotado nos Estados de Illinois, Iowa, Minnesota, Mississipi, Missouri, Montana, Nebraska, Nova Jersey, Carolina do Sul, Ohio, Dakota do Sul e Wyoming. Registra-se que em 19 estados norte-americanos há oficialmente o processo de *recall*, sendo que no Estado de Virgínia há um procedimento similar de remoção das autoridades eleitas.

Na Constituição do Estado da Califórnia há um quórum de convocação equivalente a um coeficiente de 12% do número de votantes da última eleição, distribuídos por cinco municípios, observando-se o mínimo de 1% em cada um deles. Em 2003, o *recall* obteve expressão midiática e internacional, pois o ator Arnold Schwarzenegger foi eleito governador pelo Partido Republicano em eleição convocada por conta do *recall* realizado em 7 de outubro, que culminou na destituição do ex-governador democrata Gray Davis, por 55,4% de votos a favor e 44,6% contra a sua destituição. Durante seu mandato, o próprio Governador Schwarzenegger sofreu investidas de destituição por *recall*, que acabaram arquivadas em razão da insuficiência do quórum exigido para chamar eleições revocatórias (PADILHA, 2016). Assim, o *recall* foi criado e continua sendo utilizado precipuamente como instrumento de controle dos representados sobre os representantes estadunidenses para conter os abusos econômicos praticados por cartéis, o tráfico de influência e para combater a corrupção.

Além dos Estados Unidos, também na América do Norte o Canadá adota o instituto do *recall*. Por outro lado, o México não contempla esse mecanismo em seus textos constitucionais, embora seja contemplado em nível regional em alguns de seus Estados.

Nos EUA, o *recall* é usado quase que exclusivamente em áreas governamentais locais; poucos estados, a exemplo do Oregon, Alasca e Dakota do Norte, dele se utilizaram para funcionários estaduais eleitos. Os funcionários do Poder Executivo eleitos estão mais sujeitos ao *recall,* mas alguns sistemas o aplicam aos funcionários do Judiciário e do Legislativo. Alguns outros estabeleceram o *recall* para funcionários nomeados (RAMOS, 2016).

Embora os textos constitucionais em El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua contemplem a possibilidade de revogar a nomeação de funcionários públicos eleitos pelo povo antes de que chegue o período para o qual foram eleitos, o processo nesses países não é pelo voto. No Panamá, por sua vez, o *recall* do mandato pode ser exercido pelos partidos políticos para revogação do mandato dos deputados que se candidataram e os cidadãos de um circuito revogar o mandato dos deputados da livre aplicação. (RAMOS, 2016)

O *recall* constitui um dos mecanismos de participação cidadã utilizados na América Latina, especialmente para decidir a permanência das autoridades locais e regionais (TUESTA, 2014; WELP, 2014). Na subesfera, a revogação tem sido utilizada com mais frequência em países como Argentina, Colômbia, Equador e Venezuela. Todavia, a maioria destas consultas sobre o *recall* foi concentrada em municípios do Peru (WELP; SERDULT, 2012).

Na Colômbia, o direito de revogação foi concebido formalmente como uma espécie de "mandato imperativo". A legislação colombiana prevê que, ao registrar sua candidatura, o candidato também registre as promessas e as ações que pretende efetuar. Se não cumpre com o que prometeu, ou age de maneira diversa da que declarou, estará sujeito ao que a constituição colombiana chama de "revocatória de mandato", que é o que é chamado de "voto programático", que possui características típicas do "mandato imperativo".

Entretanto, todo esse aparato normativo colombiano se torna inócuo porque, uma vez reunidas as assinaturas requeridas pela lei para a revogação do mandato, o agente público não vai enfrentar o julgamento das urnas, mas o de um membro do poder judiciário, que decidirá se o detentor do mandato violou ou não sua promessa eleitoral. Na prática, o que acontece é que o representante termina o seu mandato sem que os motivos tenham sido sequer analisados. E o povo mais uma vez fica órfão.

A Constituição de 1999, da Bolívia, trata do referendo. Segundo o texto constitucional boliviano, exige-se um quórum para a convocação da revogação do

mandato equivalente a 20% dos eleitores. Não há motivação para a destituição do cargo e mandato: a regra para a autorização da revogação contempla a exigência de o número de votantes ser superior ao número de votantes para o cargo revogado, ou seja, a participação de pelo menos 25% do eleitorado. Há uma limitação temporal que veda a realização da revogação antes da primeira metade e no último ano do mandato. Não há eleições simultâneas, e os substitutos são os respectivos suplentes. O referendo é possível apenas uma única vez por mandato, sendo proibidas as reedições.

Desde 1989 já está previsto na Venezuela, para os âmbitos estadual e municipal, o denominado referendo revocatório, ou o direito de revogação de mandato político. Em agosto de 2004, o ex-presidente Hugo Chávez, após a concordância da oposição, foi submetido à consulta popular e manteve-se no poder pela maioria dos votos dos eleitores. O resultado foi capaz de estancar a crise política, fortaleceu a relação da Venezuela com a América Latina e impulsionou a democratização da comunicação no país, embora tenha demonstrado uma cidadania polarizada, que, no entanto, não interferiu na estabilidade política do país (ZOVATTO, 2010).

Na Venezuela, a revogação de mandato é conhecida por referendo revocatório e, desde a Constituição Bolivariana de 1999, é aplicável a todos os cargos eletivos, inclusive os de nível nacional. Entretanto, ao contrário da noção corrente, o presidente Hugo Chávez foi o responsável pela introdução do referendo revocatório somente no âmbito nacional, pois, segundo Edgard J. Gutiérrez, este instituto já existia na Venezuela em âmbitos estadual e municipal desde 1989. O exemplo da Venezuela merece ser cuidadosamente analisado, uma vez que os recentes acontecimentos envolvendo a eleição revocatória de Chávez forneceram aos defensores do *recall* uma rica experiência constitucional e democrática. Há, sem dúvidas, problemas a serem enfrentados, como a competência do Consejo Nacional Electoral para regular, mediante um ato administrativo, o procedimento do referendo revocatório, o que foi duramente criticado por Nelson Socorro. (ZOVATTO, 2010)

No Peru e na Argentina, *a revocatoria del mandato*, embora sem previsão constitucional, está prevista para nível provincial e municipal: Córdoba, Santa Fé e Entre Rios. Em síntese, o que aconteceu na cidade de Córdoba foi que, em 2002, uma coalisão de organizações da sociedade civil (associações de bairro, ONGs sindicatos e grupos políticos) intitulada Multissetorial desencadeou um procedimento de revogação do mandato do intendente German Luis Kammerath Gordillo. Entretanto, a previsão normativa do direito de revogação na constituição da província e na Carta Orgânica Municipal da capital da cidade de Córdoba não foi suficiente para garantir que o povo

pudesse manifestar sua opinião quanto à revogação do mandato. Devido a diversos questionamentos judiciais, o procedimento de revogação foi retardado a tal ponto que o intendente terminou o mandato antes que o povo pudesse ter manifestado qualquer posição a respeito do assunto.

O caso da intervenção judicial no processo de revogação de Kammerath merece uma análise jurídica mais aprofundada, mas que foge ao escopo deste trabalho. Serve, entretanto, de alerta para que o direito de revogação, tal como o direito de eleição, permaneça político por excelência, resguardando-se a ingerência judicial para assegurar a observância de aspectos formais e, mesmo nesse caso, abstendo-se o poder judiciário de substituir o eleitor, impedindo-o de manifestar sua vontade política.

4.4. O *recall* no sistema jurídico brasileiro

Nos ensinamentos de Luz e Messias (2017), os direitos de revogação de mandatos políticos estão em consonância com os princípios republicanos que conferiram temporalidade ao mandato. Essa temporalidade passaria a ter uma dimensão total ou uma dimensão parcial, a primeira das quais se verificaria quando a autoridade eleita cumprisse o período total do mandato e a segunda se encerraria com sua destituição antes do término regular. Entre os vários motivos, a própria violação dos princípios republicanos, como, por exemplo, quando agisse de modo a privilegiar o interesse privado em detrimento do interesse público ou coletivo.

Para Melatti (2016), a Constituição brasileira adota um modelo de democracia que mescla a representatividade com instrumentos da participação direta do povo nas decisões. Nesse aspecto, o parágrafo único do art. 1º estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. A citação a seguir mostra que a história do Brasil já teve um sistema semelhante ao *recall* dos EUA e que ele possuía natureza mista:

> No Brasil, existiu um sistema parecido com *recall* americano. Tratava-se de instituto que, aliado à ideia do mandado imperativo que era muito utilizado na idade média, foi aplicado apenas uma única vez (02/06/1822 a 07/04/1823), sob a influência de José Bonifácio, então vice-presidente de São Paulo. O Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que criou o Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, estabeleceu a possibilidade de destituição dos eleitos, por iniciativa dos eleitores, caso não cumprissem suas obrigações. Era um misto das ideologias traçado pelo mandato imperativo como as do

> *recall*, propriamente dito, mas que viria a ser instalado nos Estados Unidos, como visto. Malgrado sua curta duração, esse mecanismo de 1822 foi a primeira forma de intervenção direta do eleitor na representação política de que se tem notícia (RAMOS, 2016, p. 2).

Conforme destacado anteriormente, o *recall* consta das constituições estaduais de Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. No transcurso das discussões da Assembleia Constituinte de 1987, houve a tentativa de incorporação do *recall* na Lei Fundamental, que na ocasião levou o nome de "voto destituinte". No entanto, não foi apreciada, tampouco aprovada.

No Brasil, dois projetos trataram da matéria: as Propostas de Emenda Constitucional (PEC's) n. 80/2003 e a n. 73/2005, tendo ambos sido rejeitados à época de sua apresentação. A Proposta de Emenda Constitucional n. 73/2005 pretendia mudar não só o disposto artigo 14, mas também o artigo 49 da Constituição, com vistas a inserir o *recall* político como fundamento para o controle das ações de políticos no país, conforme lembra Melatti:

> De acordo com a proposta de Emenda, seria inserido o artigo 14-A com redação dizendo que, após um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderiam ter seus mandatos revogados por referendo popular. Ressalta que o mandato de Senador poderia ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado, assim como estabelece a hipótese de dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que deveria ser realizada no prazo máximo de três meses. Tal referendo se realizaria por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles. Os signatários da iniciativa popular deveriam declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, sendo vedada a exigência de qualquer outra informação adicional. O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderia também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral e seria considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.
> Se o resultado do referendo fosse contrário à revogação do mandato eletivo, não poderia ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

> Deveria, o referendo, ser regulado de acordo com a nova redação do artigo 14 e seria convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam regular, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo (MELATTI, 2016, p. 4).

Destaca-se, no entanto, que, na contramão dessa proposta, está um sistema político que não quis permitir que a participação popular aconteça para que o povo, insatisfeito com seus representantes, tenha a oportunidade de fazê-lo pelo voto destituinte. Muito embora o *recall* seja um mecanismo importante, é ocasionador de grave instabilidade, cabendo grandes discussões sobre seus prós e contras. Uma possibilidade é a sua implementação completa ou gradativa nos municípios da República Federativa do Brasil, para análise do comportamento e atuação deste instituto no âmbito local, para depois levar a ideia para o âmbito regional e nacional.

De acordo com Agamben (2007), o debate envolvendo o assunto deve confrontar a idealização da representação com a sua realidade, uma vez que, como promessa não cumprida da modernidade, seu manto distanciou-se da prática democrática. A sua própria ficção parece ter se tornado um álibi inaceitável diante da prova inequívoca dos reais interesses do poder. É o que autor descreve como "manto de representação", condição em que há um cenário político ocupado por representantes que, ao deixarem de fazer seu papel, estão desrespeitando os princípios da democracia pelos quais foi eleito.

Analisando a viabilidade do *recall* no Brasil, Ávila, por sua vez, afirma que:

> [...] é necessário, em primeiro lugar, acrescentá-lo no rol do art. 14 da Constituição Federal, com a denominação que lhe é própria da língua inglesa, sem criação de nomes ou adaptações linguísticas, para que fique bem claro que se trata do instituto sobre o qual se busca inspiração no direito norte-americano. O *Recall* é, da mesma forma que o termo *impeachment*, universal, e deve significar "revogação do mandato político por decisão dos eleitores (ÁVILA, 2009, p. 123).

Aqui é importante retomar a Proposta de Emenda Constitucional (SF PEC 00073/2005), que busca a interposição do *recall* como mecanismo de controle e fiscalização de mandatos políticos por possuir um caráter impositivo nos comandos destinados a regular os meios de processamento do instituto de revogação política:

> A proposta estabelece, ainda, parâmetros para que o *recall* seja utilizado de forma consciente e não se transforme em objeto de manipulação política do eleitorado, divergindo-se totalmente dos propósitos elencados para a utilização do recurso. Determina que, decorrido um ano da legislatura, seja ela do chefe do executivo, seja dos membros do poder legislativo, o povo será chamado a se manifestar sobre a permanência, ou não, do eleito no cargo, tendo em vista a atuação dele nos atos políticos durante o período (MELATTI, 2016, p. 5).

Ao ressaltar que o *recall* seja utilizado de maneira consciente, o autor chama a atenção para a forma como se deu o último processo de *impeachment* no Brasil, que se tornou objeto de críticas tanto do cidadão comum quanto da área jurídica. Exemplo é o artigo de Luz e Messias (2016) intitulado *O impeachment forjado como voto destituinte: análise dos votos da câmara dos deputados no caso do Brasil de 2016*, em que os autores trazem apontamentos sobre a legitimidade de tal ato, com voto da maioria dos deputados em plenário.

4.5. A possibilidade de revogação do mandato no direito brasileiro

No Brasil, a possibilidade de revogação de mandato tem sido discutida com base na Constituição Federal de 1988, tendo como referência seu art. 14. A emenda constitucional 91/2003 propõe alteração da redação do § 2º, do art. 61, da Carta Magna, para dispor sobre as formas de exercício da iniciativa popular das leis. Nesses termos, o art. 61, §2º, da Constituição Federal passaria a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 61 [...]
> § 2º A iniciativa popular pode ser exercida:
> I – pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles;
> II – pela apresentação de sugestão legislativa por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, à comissão permanente de quaisquer das Casas do Congresso Nacional, constituída exclusivamente para o exame da admissibilidade na forma que dispuser o respectivo regimento.

Ao analisar tal proposta, Santos (2009) cita que a PEC nº 91, de 2003, do Senado

Federal, não pretende reduzir a quantidade mínima de assinaturas para o exercício da iniciativa popular nem suprimir a exigência de sua distribuição por pelo menos cinco estados. A intenção dos senadores seria constitucionalizar a previsão regimental de legislação participativa na elaboração das leis, segundo a qual associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, poderiam apresentar sugestão legislativa a uma comissão.

Ao comentar sobre a compatibilidade do instituto revogatório com a Constituição Federal, Melatti (2016, p. 4) destaca um trecho do voto do relator da matéria no Senado em análise das emendas:

> A Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003, não apresenta óbices de ordem constitucional, nem formal, nem material. Pensamos, contudo, que se ressente de uma regulamentação mais objetiva do direito de revogação de mandato, individual e coletivo, este objeto de divergências quanto à sua aplicabilidade, inclusive por não fazer reserva legal. A Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2003, por seu turno, não identifica a revogação de mandatos como hipótese de democracia direta, atacando diretamente os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Carta da República, no que esses dispositivos regulam pleitos executivos, apenas. Os mandatos legislativos ficam fora do alcance do poder de revogação. A Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005, finalmente, enfoca alterações ao art. 14 e acresce um novo dispositivo ao texto constitucional, art. 14-A, que regula o direito de revogação como cláusula geral, incluindo os mandatos legislativos e atribuindo competência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para adaptarem as prescrições constitucionais federais aos seus respectivos documentos políticos. Parece-nos que o modelo sugerido por esta última proposição é a base mais adequada para a organização desse novo instituto.

O que o relator buscou enfatizar com suas colocações foi que as propostas estavam em harmonia com a Constituição Federal. Destarte, não havia elementos que impedissem a inclusão desse instituto no ordenamento nacional.

Destaca-se, ainda, a Emenda à Constituição – PEC 73/2005, de autoria do ex-senador Eduardo Suplicy, nascida em consonância com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em defesa da república e da democracia. Tal proposta acrescentaria que presidente, senadores e deputados poderiam ter seu mandato revogado por referendo popular, em petição de iniciativa popular dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cumprindo alguns requisitos, como a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do

eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

Em 2006, a OAB entregou ao então Ministro das Relações Institucionais, Tarso Genro, uma proposta de reforma política em cujo bojo havia menção ao *recall*. Não somente a OAB manifesta desejo, mas a própria população, nos mais distintos movimentos, tem sugerido o instituto revocatório como mecanismo de consulta à população acerca da continuidade ou não de um governante.

Além das propostas já citadas, ressalta-se a PEC n. 477/2010, de autoria do então deputado Rodrigo Rollemberg (PPS/DF), que propunha a inclusão do artigo 14-A na Constituição estabelecendo os instrumentos de Petição Revogatória, Petição Destituinte e Plebiscito Destituinte. Contudo, esta proposta encontra-se arquivada no Senado e na Câmara dos Deputados.

Apesar disso, tanto a população quanto estudiosos têm entendido a necessidade de se inserir o *recall* no direito pátrio. Em sua tese de doutorado, cujo tema é "*Recall* no sistema jurídico brasileiro", Ávila (2009) se sustenta na Declaração dos Direitos do Homem de 1948:

> Pode-se afirmar, em primeiro lugar, que, como forma de participação popular que é, o *recall*, assim como outros mecanismos democráticos, encontra fundamento na Declaração dos Direitos dos Homens de 1948, documento este redigido pela Organização das Nações Unidas que proclamou, após as atrocidades cometidas durante a Segunda Grande Guerra, os direitos fundamentais do ser humano.
> Dentre os diversos direitos consagrados na Declaração, o art. 21 prevê o direito de participação política, estatuindo que "Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos". Além disso, o mesmo dispositivo prevê também que 'a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto'.
> Com a Declaração de 1948, o direito de participação (tanto direta como indireta) no governo passa a ser reconhecido como direito humano fundamental, exigência da própria dignidade da pessoa humana. A partir daí os sistemas jurídicos dos Estados Democráticos passaram a inserir em suas Constituições o direito de participação política (direta e indireta) como fundamento dos regimes políticos dos Estados.
> Assim, o *recall,* nos dias atuais, além de ser mecanismo de controle do poder e de aproximação entre eleitores e eleitos, bem como de eficiência da máquina administrativa, é também um instituto que encontra fundamento no direito de participação (elemento que

> constitui a dignidade humana), consagrado pela Declaração dos Direitos dos Homens (ÁVILA, 2009).

O autor supramencionado está reforçando que o *recall* se embasa em dois princípios fundamentais da República – o da soberania popular (art. 14, caput, CF/1988) e o da participação popular (art. 1.º, parágrafo único e art. 14, caput, CF/1988) – e um princípio geral da administração pública, que é o da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988). Para ele, esses são suficientes para embasar o *recall* como instituto político-constitucional tanto no Brasil como em qualquer país democrático, ainda que a Constituição Federal não o tenha explicitado mediante uma lei.

Como se pode depreender do que foi verificado, o direito de participação popular em relação à escolha de um representante público, bem como de sua destituição, já está garantido na Declaração dos Direitos dos Homens; além disso, a própria CF/88 também faz alusão à matéria ao instituir que o poder emana do povo, para o povo e pelo povo. A ameaça do *recall* tem a possibilidade de fazer com que o titular do mandato pense e avalie melhor seus posicionamentos no mandato para não trair a plataforma e os compromissos que assumiu durante as eleições.

Diversos países adotam institutos jurídicos legais que podem se consolidar e contribuir para a produção de políticas públicas que atendam os interesses das pessoas que sempre estiveram de fora da tomada de decisões, visto que sua participação se limitava ao processo eleitoral. Por enquanto, todavia, o *recall* é fortemente utilizado apenas nos antigos países socialistas. Apesar de ser um instrumento usado com pouca frequência e em apenas alguns países, o *recall* não passa despercebido aos titulares de mandatos eletivos, pois, por ser uma ameaça sempre presente, eles passam a ter uma postura mais responsável em suas funções.

Quando o cidadão, verdadeiro titular do poder, perceber que efetivamente contribui para o caminho e desfecho da administração pública, passará a dedicar-se cada vez mais a uma participação efetiva, deixando de ser apenas uma influência na gestão para passar a fazer parte de sua composição e da construção dos arranjos institucionais, tornando-se responsável pela condução da coisa pública.

O direito de revogação de mandatos políticos individuais e coletivos por meio do voto destituinte é perfeitamente compatível com os sistemas político e jurídico brasileiros, embora não tenha previsão expressa na Constituição Federal brasileira. O instituto está de acordo com os princípios republicanos, democráticos e a forma federal do Estado — o sistema de governo presidencialista. Possui o *recall* o potencial

de atuar como mecanismo típico da democracia semidireta, de equalizar a relação entre democracia representativa e direta, e de servir como lenitivo ao estancamento da crise política.

Conclusões

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 n. 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 desapreço 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 inexequíveis, 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 n. 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 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 equativamente 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 Unaí-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 Unaí-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 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, consequentemente, 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, e 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 papel substancial das políticas públicas na dinâmica eleitoral e no próprio jogo democrático.

Como já exposto, o voto se relaciona diretamente às políticas públicas, fazendo com que os candidatos utilizem indevidamente dessa relação para obter êxito nas eleições, portanto, é necessária a aproximação entre o processo de elaboração do Plano Plurianual e o processo eleitoral, o que leva a uma resposta efetiva às aspirações e demandas da sociedade. Além do mais, não é viável pensar que, somente após a posse, iniciem os

governantes a compreensão da realidade e a elaboração de planos. Propõe-se, portanto, a apresentação, 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 através 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.

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

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

Como uma última proposta visando o maior comprometimento eleitoral dos candidatos com os programas de governo apresentados e defendidos no pleito eleitoral e que não foram executados teria-se a proposta do *recall,* que se apresenta como um instituto aperfeiçoado na democracia participativa, haja vista fundar-se na tomada de decisão pelo próprio titular do poder: o povo. A ameaça do *recall* tem a possibilidade de fazer com que o titular do mandato pense e avalie melhor seus posicionamentos no mandato para não trair a plataforma e os compromissos que assumiu durante as eleições.

No presente trabalhou demonstrou-se que em diversos países há institutos jurídicos legais que podem se consolidar e contribuir para produção de políticas públicas que atendam os interesses das pessoas que sempre estiveram de fora da tomada de decisões, visto que a sua participação se limitava ao processo eleitoral. Apesar de ser um instrumento usado com pouca frequência e em apenas alguns países, o *recall* não passa despercebido aos titulares de mandatos eletivos, pois, com a ameaça de *recall* sempre presente, essas pessoas passam a ter uma postura mais responsável nas suas funções.

Quando o cidadão, verdadeiro titular do poder, perceber que efetivamente contribui para o caminho e desfecho da administração pública, passará a dedicar-se cada vez mais numa participação efetiva, deixando de ser apenas uma influência na gestão e compondo uma parte dela. Assim, passam as decisões dos arranjos institucionais a serem construídas pelos cidadãos que, com sua efetiva participação, deixam de exercer apenas influência e se tornam responsáveis pelo controle em relação à condução da coisa pública.

O direito de revogação de mandatos políticos individual e coletivo, por meio do voto destituinte, é perfeitamente compatível com os sistemas político e jurídico brasileiro, embora não tenha previsão expressa na constituição federal brasileira. O instituto está de acordo com os princípios republicanos, democráticos, e com a forma federal do Estado, o sistema de governo presidencialista. Possui o *recall* o potencial, como mecanismo típico da democracia semidireta, de equalizar a relação entre democracia representativa e direta, e de servir como lenitivo ao estancamento da crise política.

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

Referências

ABADIÂNIA. **Lei Municipal nº 775, de 10 de dezembro de 2013.** Disponibilizado junto à Secretaria de Administração do Município.

AGAMBEN, Giorgio. **Profanações.** Tradução Selvino J. Assman. São Paulo: Boitempo, 2007.

ÁGUA FRIA DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 325, de 16 de dezembro de 2013.** Disponibilizado junto a 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.

ALONSO, Roberto Garcia. Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participacion política? In: **Estudios Políticos**. Medellín, n. 47, p. 47-66, jul./dez. 2015.

ALVIM, Frederico Franco. **Manual de Direito Eleitoral.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Curso de Direito Eleitoral.** 2. 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.

AVILA, Caio Marcio de Brito. ***Recall* - A revogação do mandato político pelos eleitores:** uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs). **A inovação democrática no Brasil**: O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

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, Noberto. **Teoria Geral da Política, A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 1. ed., 6. tiragem, Michelangelo Bovero (Org.). Tradução Daniela Baccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____. **Teoria da Democracia Participativa.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORBA, Felipe. **Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras.** Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212268>. Acesso em: 31 maio 2018.

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-vereadores-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/constituição.htm>. Acesso em: 17 fev. de 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. **Glossário.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. 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.** <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 de março de 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: <ttp://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: <ttp://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: <ttp://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/92886/11/90000005532/proposta.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2017

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de Governo Municipal Abadiânia 2012.** Disponível em: <ttp://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: <ttp://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: <ttp://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: <ttp://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/GO/93025/11/90000020152/proposta.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Propostas**. Disponível em: <ttp://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: <ttp://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: <ttp://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: <ttp://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: <ttp://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. **Seminário Internacional sobre Sistemas Eleitorais**: palestra do diretor regional do Idea encerra primeiro dia. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Marco/seminario-internacional-sobre-sistemas-eleitorais-palestra-do-diretor-regional-do-idea-encerra-o-primeiro-dia>. Acesso em 01 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Reconstruir Santo Antônio.** Disponível em: <ttp://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.

CARDIN, Galdino. ***Recall* de mandato:** o remédio que salva a democracia. Maringá: Miraluz, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Um longo caminho. 4. 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.

CASTILHO, Carlos. **A desinformação como estratégia política desafia o jornalismo** (2017). Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/292099-6>. Acesso em: 10 fev. 2017.

CERELLO, Anselmo. Ação de investigação judicial eleitoral. **RESENHA ELEITORAL** - Nova Série, v. 9, n. 2, jul./dez. 2002.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral esquematizado**. 4 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.

DALLAGNOL, Maritânia. **Controle do abuso de poder no processo eleitoral.** (2012). Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7510/Controle-do-abuso-de-poder-no-processo-eleitoral>. Acesso em: 11 fev. 2017.

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**. 5 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.

HUMBERTO, Welton Lucas. Recall Político: Instituto de revogação de mandatos, condições e possibilidades de inserção no âmbito da Constituição Federal de 1988. In: **Âmbito Jurídico, Rio Grande,** XX, n. 159, abr 2017. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18793>. Acesso em: 06 set. 2017.

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.

JUCÁ, Roberta Laena Costa; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa. Nomos. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, v. 24, p. 75-86, jan./dez., 2005.

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

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

LOURENÇO, Luiz Cláudio. **Propaganda negativa**: ataque versus votos nas eleições presidenciais de 2002. Disponível em: <ttp://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000100006#nt01>. Acesso em: 31 maio 2018.

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.

LUZ, Cícero Krupp da; MESSIAS, Thanus Luiz Nogueira Zenun. O *impeachment* forjado como voto destituinte: análise dos votos da câmara dos deputados no caso do Brasil de 2016. **Rev. direitos fundam. democ**., v. 21, n. 21, p. 4-27, dez. 2016. Edição especial.

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.

MELATTI, Alexandre. *Recall*: o direito de revogação do mandato político e a Constituição Federal Brasileira. **Revista Jus Navigandi,** ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4812, 3 set. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48548>. Acesso em: 07 set. 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.

MILAGRES, Marcelo Oliveira de. Abuso de poder no processo eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p. 155-172, jan./jun. 2010.

MIMOSO DE GOIÁS. **Lei Municipal nº 354, de 30 de dezembro de 2013.** Disponível em: <ttp://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.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **O sistema jurisdicional de controle das eleições:** virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral. 2009. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp111201.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2017.

PACHECO, Regina Silva. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: SEIXAS, Sérgio Gabriel (Coord.). **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

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.

PANKE, Luciana; TESSEROLI, Ricardo. **Problemas urbanos e temas de campanha**: a eleição para prefeito de Curitiba em 2012 na televisão (2012). Disponível em: <www.compolitica.org/home/wp-content/.../GT2-Panke-e-Tesseroli.do>. Acesso em: 11 fev. 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.

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

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RAMOS, William Junqueira. **O instituto do *recall* ou revogação dos mandados eletivos** (2016) Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1964>. Acesso em: 07 set. 2017.

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

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Rev. Sociol. Polit.,** v. 22, n. 49, p. 205-230, mar. 2014.

FRANÇA, R. L. (Coord.). **Enciclopédia Saraiva do direito**. Verbete "recall" assinado por A. Machado Paupéno. São Paulo: Editora Saraiva, 1977. v. 63. p. 312.

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

ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. **A administração púbica 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.** 3. Ed. Chatham: Chatham House, 1997, p. 10.

SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo.** Monografia (graduação) - Universidade Federal do Paraná, 2004. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=23tBFmXLxAMC>. Acesso em: 01 set. 2017.

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. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 678 pp. 455-545.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3466>. Acesso em: 01 set. 2017.

SILVA, Luiz Henrique B. de Azevedo; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Planejamento e democracia: do debate eleitoral às políticas púbicas. 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. de 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/valparaisodegoias/anexos/leis/lei_20160215071716.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

VASCONCELOS, Clever. **A livre manifestação do pensamento e sua responsabilidade** (2015). Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-fev-05/clever-vasconcelos-livre-manifestacao-responsabilidade>. Acesso em: 10 fev. 2017.

VELLOSO, Carlos Mário da; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

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.

WELP, Anina; SERDULT, Unós. Renovação, crise ou mais do mesmo? Revogação do mandato governos locais latino-americana. **Desafios,** v. 24, n. 2, jul./dez. 2012, pp. 169-192.

Nota explicativa

A pesquisa realizada 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 n. 94 de 19 de janeiro de 1998. Portanto, não se aplica a limitação espacial prevista na Lei Complementar nº 163, de 14.6.2018, Publicada no DOU de 15.6.2018.