

**Monografia do Curso de Especialização em Democracia
Participativa, República e Movimentos Sociais**

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras

Aluna: Valéria Rezende de Oliveira

***O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NOS PLANOS PLURIANUAIS DO
GOVERNO FEDERAL***

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	2
I – INTRODUÇÃO	3
II – CAPÍTULO I – Planejamento Governamental: alguns apontamentos	4
Um pouco da história do planejamento governamental brasileiro ...	6
III – CAPÍTULO II – Os Planos Plurianuais (PPAs)	14
Um pouco da história dos PPAs	16
IV – CAPÍTULO III – Planejamento e participação social: uma história recente	27
A participação Social nos PPAs	29
Limites e Desafios da Participação Social nos PPAs	38
V – CONCLUSÃO	40
BIBLIOGRAFIA	45

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação de conclusão do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, ofertado pela Universidade Federal de Minas Gerais no âmbito do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Secretaria-Geral da Presidência da República, aborda o processo de participação social no ciclo de gestão do planejamento governamental federal, à luz de abordagem teórica fundamentada na bibliografia relacionada ao tema, da apreciação da legislação sobre a questão, e da análise da experiência histórica baseada na documentação disponível e em entrevistas com atores governamentais e não governamentais envolvidos com o processo.

Buscou-se, a partir da sistematização bibliográfica, resgatar os principais marcos do planejamento governamental e, com base na análise da experiência brasileira da última década, explorar a importância da participação social nesse processo, tendo em vista obter subsídios para responder às seguintes preocupações principais:

- Quais foram as principais contribuições e limitações dos processos participativos nos Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Federal?
- Processos participativos efetivos no ciclo de gestão do planejamento governamental federal são viáveis?
- O que pode ser feito para ampliar e dar consequência à participação social no ciclo de gestão do Governo Federal?

I. INTRODUÇÃO

Analisar uma política pública qualquer, seja da defesa das fronteiras nacionais, da ciência e tecnologia, ambiental, de educação, cultural, de comércio exterior ou outra qualquer, requer uma observação sobre seu tratamento nos planos e orçamentos públicos, ainda que pontual, específica ou exploratória. Por outro lado, estudar os planos e orçamentos, tal qual estudar determinada política pública, demanda um instrumental teórico-analítico e a apresentação e discussão das pesquisas sobre o tema.

Os Planos Plurianuais (PPAs), assim como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), são determinações constitucionais previstas no art. 165, que indica em seu parágrafo primeiro que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Ao processo de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais, assim como de elaboração e execução das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais, dá-se o nome de ciclo de gestão - definição conceitual, sem tradução legal. Tal processo ou ciclo de gestão situa-se no arcabouço burocrático como um dos pilares mais relevantes da Administração Pública e possui uma materialidade institucional e legal bastante complexa. Para além disso, o ciclo tem dimensões políticas e econômicas em sentido estrito, ou seja, parte substantiva da ordem política e da dinâmica econômica do País, não apenas do Governo Federal, estão expressos ou implícitos nos planos e orçamentos da União.

Em outras palavras, concomitantemente com a racionalidade burocrática que envolve os processos de planejamento e orçamentação no setor público, o ciclo de gestão também é permeado por conflitos e disputas que tornam a elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do PPA, assim da LDO e da LOA, um processo extremamente complexo e não raro pouco transparente, a começar pela sua própria tecnicidade que

dificulta o diálogo com os ‘não especialistas’. Portanto, realizar um processo de participação social efetivo em todo o ciclo de gestão é um desafio que não será resolvido facilmente, ao contrário, já se mostra um processo não linear de modernização e transparência da Administração Pública, aonde o princípio da democratização vem sendo exercido e aprofundado até o limite dos sistemas informacionais e da cultura burocrático-autoritária.

II. CAPÍTULO I – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: Alguns Apontamentos

O campo de estudo sobre planejamento governamental é bastante vasto abarcando teorias e debates que vão desde a contraposição ao *laissez faire* e às bases do pensamento liberal no contexto das teorias keynesianas, passando pelo debate sobre o planejamento centralizado, amparado na disputa capitalismo versus comunismo, na primeira metade do século XX, até a discussão da importância do planejamento para as situações de guerra e defesa das nações, que inclui a vertente brasileira da segurança nacional¹. Mais recentemente, as teorias sobre planejamento governamental sustentam ideias que valorizam os resultados e produtos entregues à sociedade pelas instituições públicas, assim como a transparência ou *accountability* e a democratização das decisões, incluindo a participação social.

Esse campo de estudo, embora tenha uma área de fronteira com a extensa produção sobre planejamento empresarial, cujas elaborações ganharam força principalmente após os anos 1970 que se estendem até os nossos dias, em múltiplas vertentes, apresenta diferenças fundamentais em relação a ele, em decorrência da natureza e finalidade do Estado vis-à-vis a das corporações capitalistas. No entanto, em ambos, planejamento governamental e empresarial, a essência da proposição é a mesma, qual seja, formular modelos teóricos e técnicas de antecipar um futuro desejável e os meios de alcançá-lo.

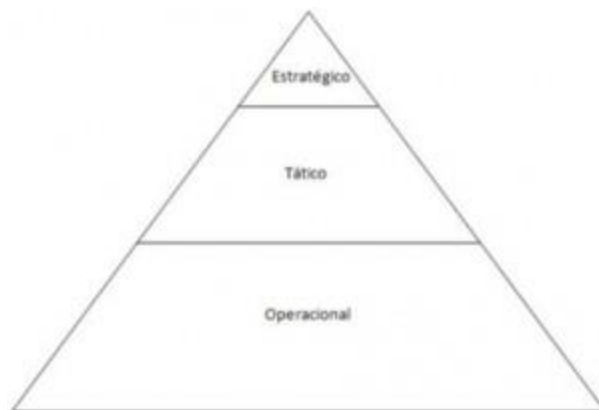
¹ Para aprofundamento da discussão sobre planejamento, ver: IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970*. Civilização Brasileira, 1979; e KOHN, A. (Org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

Uma definição ampla e formal de planejamento o traduz como um processo contínuo e dinâmico que consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro, de forma a possibilitar a tomada de decisões antecipadamente (ESAF, 2012).

Na esfera pública, as ideias sobre planejamento estratégico desenvolvida pelo autor chileno Carlos Matus ganharam destaque. Muito mais que uma das funções administrativas do Estado, responsável pela apresentação dos compromissos dos governos e das ações que os viabilizam, o planejamento é compreendido como o "cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação" (MATUS, 1996, p. 19).

Sucintamente, o planejamento deve conter: uma visão do futuro que se quer; os objetivos que se deseja atingir; e as ações necessárias para alcançá-los. Estas são as bases necessárias à elaboração dos planos, que devem ter condições de implementação e precisam ser monitorados e avaliados. O planejamento, portanto, define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência.

Organicamente, o planejamento está estruturado em três níveis: o estratégico, o tático e o operacional; conforme a figura abaixo.



O nível estratégico visualiza a sociedade, a mudança, é abrangente e projeta o longo prazo. Muitas vezes, elabora análises sofisticadas e utiliza pesquisas quantitativas e qualitativas para avaliar seu desempenho. O nível tático atua no médio prazo e diz respeito a cada objetivo traçado em separado. Faz uso de indicadores específicos. Já o nível

operacional volta-se para as ações necessárias e está centrado no curto prazo, preocupando-se com o alcance das metas estabelecidas.

A partir destas ideias e conceitos basilares, variantes do modelo e de técnicas de planejamento foram desenvolvidas, dentre as quais podemos citar o PES (Planejamento Estratégico Situacional), o ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos), a análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) e o MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular) que destaca a participação social como elemento fundamental do processo de planejamento.

Um Pouco da História do Planejamento Governamental Brasileiro

A década de 1930 marca o início do processo de industrialização do Brasil e inaugura uma nova fase da história política nacional com o advento do Estado Novo. A partir deste momento, o Estado passa a desempenhar um papel bastante distinto daquele que marcou sua atuação durante o Império e a Primeira República. No contexto da crise econômica mundial e das novas teorias keynesianas, o Estado brasileiro assume as rédeas da promoção do desenvolvimento, agora sustentado em novas bases produtivas lastreadas na indústria nacional e não mais no setor agroexportador.²

O Estado brasileiro assume funções cada vez mais complexas, desde a formulação e implementação de políticas de estímulo e fomento à indústria nacional, passando pela criação e execução de estratégias e instrumentos monetários e cambiais, até a criação e manutenção de empresas estatais. A preocupação com as condições de vida dos trabalhadores também marcou o período, no bojo da atuação política do chamado trabalhismo, que tinha o então Presidente Getúlio Vargas como líder.

Neste momento da história brasileira o planejamento governamental ganha importância nunca antes adquirida, haja vista a nova conformação do Estado nacional, que abandona as ideias e práticas liberais que o caracterizaram até então. Na medida em que o

² Sobre a história do planejamento governamental brasileiro, ver: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011; e LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

Estado passa a atuar como promotor fundamental do processo de desenvolvimento, o planejamento governamental alça a condição de ferramenta importante de apoio de todo o processo.

O primeiro plano brasileiro foi elaborado nesta época, o **Plano Especial** (Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional), formulado para o período 1939-1944.

O Plano Especial foi um marco no planejamento governamental brasileiro. Elaborado pelo DASP (Departamento de Administração do Setor Público), foi a primeira proposta de alocação de recursos públicos com vistas ao atingimento de objetivos previamente definidos. Seus objetivos principais eram a criação de indústrias de base, a execução de obras públicas consideradas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional, haja vista a preocupação com a soberania e a defesa nacional em decorrência do contexto marcado pela Segunda Guerra Mundial.

Não obstante suas limitações e a centralidade nos determinantes econômicos, o Plano Especial demarcou o início da profissionalização da atuação estatal no Brasil, para o que a criação e atuação do DASP foram fundamentais. Além disso, resultou em iniciativas de grande relevância para o desenvolvimento do País, a exemplo da criação da Companhia Siderúrgica Nacional, prevista no Plano.

Na sequência, foi elaborado o **Plano de Obras e Equipamentos** (POE), para o período de 1944-1948. O Plano foi elaborado a partir da influência e das contribuições de duas missões técnicas norte-americanas que visitaram o Brasil com o fim de diagnosticar as causas dos problemas brasileiros e indicar as vias para sua superação: a Missão Taub (1942) e a Missão Cooke (1943). Metodologicamente, o POE avançou em relação ao plano anterior, mas seus objetivos principais permaneceram sendo o fomento à indústria de base nacional e o incremento das obras públicas.

Em 1946, devido a problemas de restrições financeiras seu orçamento (diferenciado até então) foi incorporado ao Orçamento Geral do país.

Implantado durante o Governo Eurico Gaspar Dutra, ainda sob coordenação dos técnicos do DASP, o **Plano SALTE** foi a primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático, tendo inclusive sido debatido no Congresso Nacional. O Plano, previsto para 1947-1950, abrangia quatro setores prioritários para os investimentos públicos: saúde, alimentação, transporte e energia (origem da sigla SALTE formada pelas iniciais destas palavras).

Foi a primeira vez que se buscou coordenar ações de diferentes áreas do setor público, além da preocupação com a questão federativa e com a relação entre o público e o privado, tendo em vista o alcance de determinados objetivos. “O Poder Executivo promoverá entendimentos e firmará acordos com os governos estaduais e municipais, as autarquias, as sociedades de economia mista e entidades privadas, no sentido de coordenar as atividades relacionadas com os programas de trabalho deste Plano”.³

O segundo governo de Getúlio Vargas elaborou o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (**Plano Lafer**) voltado para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento da indústria de base. O Plano previa investimentos que seriam financiados com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) criado em 1952.

O mais importante plano para o desenvolvimento da indústria nacional foi elaborado e implementado no governo Juscelino Kubistchek, o **Plano de Metas**. Proposto pelo Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, o Plano de Metas estabelecia 30 metas em cinco grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentação, indústrias de base e formação de técnicos.

O Plano de Metas, previsto para o período 1956-1961, inaugura no Brasil a utilização do planejamento indicativo que faz distinção entre a atuação do Estado, seja diretamente como agente econômico produtor seja como fomentador ou indutor do

³ Parágrafo único do art. 1º da Lei 1.102, de 18 de maio de 1950, que aprovou o Plano SALTE.

desenvolvimento, e a do setor privado, cuja presença no plano é prevista, de forma indicativa, como ator relevante para o alcance dos objetivos/metras traçados.

Voltado para o desenvolvimento econômico, particularmente para o crescimento e fortalecimento da indústria nacional, o Plano de Metas conseguiu êxito no avanço da industrialização com a superação de pontos de estrangulamento e a formação de bens de capital essenciais ao processo. Porém, o Plano também resultou em desequilíbrios fiscais e cambiais em decorrência da geração de déficits persistentes na balança de pagamento e na elevação das taxas de inflação.

Do ponto de vista do financiamento o Plano previa um arranjo financeiro formado por 60% de recursos oriundos do Governo Federal, 30% da iniciativa privada e 10% dos governos estaduais.

A importância do Plano de Metas para a economia brasileira é apontada por Cardoso Jr.:

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado – e nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire um caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nessa época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. (CARDOSO JR., 2011, p. 347)

Durante o conturbado governo João Goulart, o recém-criado Ministério Ordinário do Planejamento, em 1962, sob o comando do economista Celso Furtado, elaborou o **Plano Trienal**. Foi a primeira vez que um plano governamental buscou soluções para problemas estruturais do país, abordando de forma integrada a estrutura econômica e social. Tinha como objetivos a manutenção de elevadas taxas de crescimento do produto interno bruto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhoria da distribuição da renda e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Os enormes conflitos de ordem política enfrentados pelo governo levaram também ao malogro do Plano, que durou apenas cinco meses. O Ministério Ordinário do Planejamento também foi extinto.

Após o golpe de 1964, o primeiro governo do regime militar formulou o **PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo**, previsto para o período de 1964-1966. O plano enfatizava a adequação do planejamento governamental para uma economia de mercado, em contraposição à ideia do planejamento associado às economias socialistas, assim como ao modelo adotado pelo Plano Trienal.

Seus principais objetivos eram a modernização do Estado, a aceleração do ritmo de crescimento econômico, a contenção do processo inflacionário e a correção da tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos. Foram criados novos mecanismos de intermediação financeira, houve um reordenamento do mercado de capitais e foram adotadas novas medidas para atrair capitais. Além disso, foram criados novos instrumentos de financiamento, a exemplo do FGTS e de fundos fiscais vinculados a investimentos em transporte, energia e telecomunicações.

Durante seu período de implementação, foi reativado o órgão do poder executivo encarregado do planejamento, sob o nome de Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

Na sequência, após o PAEG, e com base em avaliação positiva do mesmo, o governo militar elaborou a primeira iniciativa de planejamento governamental de longo prazo no Brasil, o **Plano Decenal**, previsto para o período de 1967-1976, projetando objetivos e metas para dez anos. As propostas do Plano foram detalhadas para os primeiros quatro anos e para o período seguinte foram feitas indicações mais gerais.

Não obstante a visão estratégica do Plano Decenal, que estabelecia prioridades nacionais e propunha medidas para alcançá-las, ele, de fato, não saiu do papel. Apesar dos estudos iniciais voltados à sua implementação, o plano não chegou a ser executado.

Idealizado durante o governo do general Costa e Silva, o **Programa Estratégico do Desenvolvimento**, que abrangia o período de 1968-1970, buscou contrapor o insucesso do Plano Decenal. Além de estabelecer diretrizes de política econômica e setoriais, com o objetivo de acelerar o crescimento concomitantemente com a contenção da inflação, o plano também previa medidas voltadas para a expansão do emprego e a formação de mão-de-obra.

Em 1969, o Ato Complementar nº 43 determinou que os governos deveriam elaborar planos nacionais de desenvolvimento com duração igual ao mandato do Presidente da República, e que tais planos deveriam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional, no primeiro ano do mandato. Além disso, o Ato previa que os planos deveriam ser complementados por Orçamentos Plurianuais para os três anos restantes do mesmo mandato.

Em 1972, durante o governo do general Garrastazu Médici, surgiu o primeiro **Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)**, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para o período 1972-1974. O I PND adotou um modelo de planejamento assentado em duas frentes articuladas: uma voltada à identificação da estratégia de desenvolvimento a ser assumida pelo país e outra destinada à apresentação das medidas necessárias à sua implementação. Tal modelo buscava dar praticidade ao plano, expressando preocupação em relação à factibilidade das suas propostas.

O I PND previa três grandes objetivos: colocar o Brasil, em uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; e elevar o crescimento do PIB a taxas anuais entre 8% e 10%. Além disso, o Plano também buscava a redução das disparidades regionais e a integração nacional, bem como a redução da dependência externa do País. Vale mencionar que o I PND correspondeu ao período conhecido como ‘milagre econômico’ quando o crescimento econômico do Brasil atingiu taxas de 9% ao ano, aliado à estabilidade monetária com baixas taxas de inflação.

O **II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)** foi elaborado pelo governo do general Ernesto Geisel e abrangia o período de 1975-1979. Em um cenário econômico internacional bastante diferente, marcado pela recessão advinda da chamada crise do petróleo, o II PND buscava preservar o Brasil dos seus efeitos. Seus objetivos eram: manter o crescimento acelerado dos anos anteriores, com elevação do emprego; incentivar a autonomia energética; manter a inflação sob controle; garantir um equilíbrio relativo do balanço de pagamentos; melhorar a distribuição de renda, pessoal e regional, preservando a estabilidade social e política; e preservar os recursos naturais.

As estimativas otimistas do plano, entretanto, não se confirmaram. A crise econômica mundial dificultou a execução de muitas das medidas previstas, fazendo com que fosse alvo de duras críticas ao ponto de ter sua credibilidade comprometida. No entanto, foi peça fundamental para a sobrevivência da indústria nacional num contexto de grave crise internacional que desencadeou mudanças no próprio paradigma da economia global, levando as políticas de bem-estar social de cunho keynesiano a perderem espaço para as políticas neoliberais restritivas de base monetarista.

Idealizado em plena crise econômica mundial e nacional, o **III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND)**, elaborado para os anos 1980-1985 foi praticamente uma formalidade e marcou o fim do período de planejamento governamental como efetivo instrumento da política econômica no País. Descontinuado em decorrência de divergências entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, o Plano encerrou um ciclo de quase trinta anos de planejamento econômico para o desenvolvimento.

Com o fim do regime militar e o advento do primeiro governo civil após vinte e um anos de ditadura militar, a nova equipe do Governo José Sarney formulou o **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República**, para o período 1985-1989. No entanto, o esvaziamento do planejamento enquanto lócus das decisões de política econômica e de coordenação das políticas públicas permaneceu durante a chamada Nova República.

No cenário nacional as incertezas políticas e econômicas perpetuaram a visão do planejamento como instrumento de pouca efetividade. Internacionalmente, num mundo cada vez mais globalizado, mas particularmente nos países então denominados do primeiro mundo, o pensamento neoliberal passou a predominar e comandar a adoção de políticas não intervencionistas como forma de enfrentar a crise fiscal dos Estados, o que também influenciou negativamente o planejamento governamental.

Durante a década seguinte, todos os planos que foram elaborados trataram essencialmente de buscar respostas para os graves problemas da economia brasileira, que persistia com baixo crescimento, elevadas taxas de desemprego e um processo hiper inflacionário persistente. Durante a Nova República, foi implementado o Plano Cruzado, de base heterodoxa, com o objetivo de controlar o processo hiper inflacionário, que não logrou êxito. Durante o Governo Collor de Mello foram elaborados dois planos econômicos que também não tiveram sucesso. Só em 1994, quando foi implementado o Plano Real, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, que se conseguiu a estabilidade de preços de forma consistente – às vésperas do Plano Real, em maio de 1994, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) era de 82,39%, o que no acumulado de 12 meses alcançava 4.922,60%.

Assim, ao longo de quase duas décadas, o planejamento governamental deixou de ser instrumento relevante para o processo de desenvolvimento do País. Os planos elaborados nas décadas de 1980 e 1990, com importância real para os governos, eram de natureza essencialmente econômica.

No entanto, a Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 165, que os governos deveriam apresentar um Plano Plurianual no primeiro ano do seu mandato. Em 1991, tem início à história dos PPAs.

III. CAPÍTULO II – OS PLANOS PLURIANUAIS (PPAs)

Os Planos Plurianuais (PPAs) são instrumentos de planejamento de médio prazo, que devem ser elaborados a cada quatro anos pelo Governo Federal, conforme determinação constitucional prevista no artigo 165 da Carta Magna de 1988. O PPA forma a base do sistema de planejamento público e deve conter as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal, que serão alvos dos esforços do governo durante o seu mandato.

O PPA deve definir as prioridades do governo e ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do seu mandato. Portanto, é implementado a partir do segundo ano do mandato e se estende até o primeiro ano da gestão seguinte, quando se elabora o próximo Plano. Pretende-se, com tal periodicidade, evitar descontinuidade nas políticas públicas com a alternância dos governos e ao mesmo tempo permitir ao novo mandatário condições de discutir e organizar suas prioridades e metas.

Constitucionalmente, além do planejamento e orçamento, há também determinações para a execução do orçamento e para o controle ou auditoria interna e externa. Tais previsões constitucionais levaram a uma forma de organização do Estado que se traduz em um determinado formato de administração pública ou na conformação de uma legalidade e de uma materialidade institucional que as viabilizam. Sucintamente, o Estado brasileiro opera burocraticamente para cumprir as funções de planejamento, orçamentação, administração financeira e controle. Seus principais instrumentos são:

- Planejamento: Planos Plurianuais (PPAs), instituídos por meio de lei;
- Orçamentação: Leis Orçamentárias Anuais (LOA), que, como diz o nome, trata-se de leis votadas e válidas por um ano;
- Execução orçamentário-financeira: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que são leis que definem como será elaborada e executada a LOA;

- Administração financeira e contabilidade: Lei 4.320/64; Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Social) e vários outros dispositivos legais;
- Controle: além das leis acima, são determinantes para o controle a Lei 8.112/90 (gestão dos servidores públicos federais), e a Lei 8.666/93 (gestão dos contratos com a administração pública).

A Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo Federal – o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo por meio do Tribunal de Contas da União.

No âmbito do sistema de planejamento e orçamento federal, o PPA estabelece a ligação entre as prioridades de médio prazo e as de curto prazo indicadas nas Leis Orçamentárias Anuais.

As leis que instituem os PPAs são acompanhadas de anexos onde são apresentados todos os programas da Administração Pública, que trazem um diagnóstico da situação a ser trabalhada, incluindo indicadores, seus objetivos e metas e a previsão dos recursos previstos para os quatro anos. Em alguns Planos houve detalhamento das ações orçamentárias com produtos e unidades de medidas. A Lei Orçamentária Anual segue os programas definidos no PPA e detalha as ações orçamentárias, indicando quais, quanto e como os recursos poderão ser gastos ao longo daquele ano.

Os PPAs também apresentam uma estratégia de desenvolvimento para o País para os próximos quatro anos. Geralmente, esta estratégia é encaminhada ao Congresso Nacional na forma de Mensagem Presidencial ou Exposição de Motivos ao Projeto de Lei que institui o Plano. Nessa estratégia de desenvolvimento também são indicados os principais desafios que o governo se propõe a enfrentar nos quatro anos seguintes.

Para além da estrutura, os PPAs precisam ser executados, o que demanda uma forma de administração ou de acompanhamento, correção, atualização e gerenciamento dos

riscos do Plano. Assim, são formuladas estratégias de implementação ou modelos de gestão com apresentação dos atores fundamentais, das responsabilidades institucionais, dos mecanismos de monitoramento e avaliação, incluindo pontos de controle, e as avaliações parciais e finais. Os modelos de gestão dos PPAs são definidos pelo Ministério do Planejamento.

Um Pouco da História dos PPAs

O primeiro Plano Plurianual foi o **PPA 1991-1995** elaborado com o fim precípua de cumprir a determinação constitucional prevista no art. 165. Encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente Fernando Collor de Mello, o Plano fundamentalmente cumpriu uma legalidade. Criado pela Lei 8.173, de 30 de janeiro de 1991, o PPA 1991-1995 trouxe diretrizes e objetivos gerais, metas, uma relação de projetos prioritários e um quadro de despesas, na forma de Anexos à Lei. Vale observar o apontamento para a abertura da economia brasileira para o comércio exterior no texto das diretrizes e objetivos gerais do Plano, uma das ações que marcou o Governo Collor. De todo modo, a estrutura do Plano era a mesma do orçamento, seguindo a organização administrativa do governo, por Poderes, ministérios e órgãos.

O segundo Plano Plurianual, que cobriu os anos finais da década de noventa, foi o primeiro a receber um nome, **PPA 1996-1999 – Brasil em Ação**. Criado pela Lei 9.276, de 9 de maio de 1996, que continha apenas três artigos, apresentou a estratégia, as diretrizes, os objetivos e as metas do Plano em Anexo da Lei⁴, com detalhamento por setores. Cada um dos setores exibiu um conjunto de ações prioritárias com objetivos e metas, seguidos de previsão de distribuição percentual para as cinco regiões (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul).

⁴ Desde o primeiro, todos os PPAs adotaram este formato: um texto de lei, com mais ou com menos indicativos sobre o plano e sua execução, acompanhado de anexos que detalham sua estrutura. São encaminhados por Mensagens Presidenciais ou Exposições de Motivos que apresentam as estratégias, cenários, orientações e diretrizes dos Planos.

O PPA do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso também identificou um conjunto de 42 empreendimentos prioritários que passaram a ter um tratamento diferenciado, com vista ao aumento da eficiência e eficácia na execução dos projetos. Ao se estruturar setorialmente, e não mais segundo a estrutura administrativa do governo, e indicar uma carteira de projetos com gerenciamento específico, o PPA Brasil em Ação formou o embrião do modelo dos PPAs seguintes.

Segundo Rezende:

Surgiu, então, o primeiro de uma sequência de iniciativas cujo modelo remonta aos primórdios do planejamento das décadas de trinta e quarenta: a construção de um regime orçamentário especial para garantir a execução de investimentos aos quais um determinado governo atribui prioridade. O Brasil em Ação, lançado em 1997, se enquadra nesta categoria. (REZENDE, 2009, p. 17)

O **PPA 2000-2003 – Avança Brasil** inaugurou um novo modelo de plano, lastreado no planejamento estratégico, baseado na ideia de organizar a atuação do governo a partir da identificação dos principais problemas a serem enfrentados (ou das demandas da sociedade que deveriam ser atendidas), assim como das oportunidades que deveriam ser aproveitadas, visando obter respostas para tais problemas/demandas/oportunidades e alcançar melhores resultados.

No novo modelo, cada grande problema (ou demanda) dá origem a um programa, que é o conceito basilar da nova proposta. Os programas, portanto, têm objetivos a serem atingidos e para eles são definidos indicadores que devem ser capazes de medir os avanços e retrocessos, em cada um dos quatro anos do Plano. Cada programa é formado por um conjunto de ações que são as respostas aos problemas, e nas quais os recursos financeiros do orçamento são alocados.

No novo modelo foi moldada uma forte ligação entre o PPA e a LOA. O Plano e o Orçamento passaram a usar a mesma linguagem: os programas e suas ações. Ou seja, os programas desenhados no Plano também foram adotados no Orçamento, assim como suas

ações, classificadas em projetos (aquelas com início, meio e fim) e atividades (as de caráter contínuo).

Além de elo entre planejamento e orçamento, buscou-se também com o conceito de programa criar uma unidade de gestão pública. A partir de avaliação positiva do modelo de gestão dos projetos prioritários do Brasil em Ação, a execução de cada programa foi delegada a um gerente responsável pela sua gestão e resultados. Também foi selecionado um grupo de 54 programas estratégicos considerados prioritários e, portanto, alvos de gestões diferenciadas.

Criado pela Lei 9.989, de 21 de julho de 2000, o PPA 2000-2003 também trabalhou com cuidado a parte estratégica do Plano. Não obstante a parte tática, os programas, ter assumido a centralidade do Plano, a orientação estratégica também inovou ao apresentar e detalhar macroobjetivos para o governo, por áreas temáticas, e trazer uma preocupação sobre a territorialidade, abordando as diferenças, potencialidades, restrições e desafios das várias regiões que formam o território nacional⁵.

O PPA Avança Brasil foi o primeiro plano que buscou colocar a estrutura legal-formal dos planos plurianuais a serviço do planejamento governamental como método de organização e atuação da Administração Pública à luz das prioridades do governo eleito⁶.

⁵ Na Mensagem que encaminhou o projeto de lei do PPA 2000-2003, o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirma que *Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (estudo que mapeou os problemas e as oportunidades das diferentes realidades regionais do país) permitem que se tenha essa visão estratégica e de longo prazo do Brasil. Ao analisar os problemas, vocações e potencialidades de crescimento de cada região, foi possível visualizar a sociedade brasileira sobre o território nacional e identificar os projetos necessários ao desenvolvimento sustentável do País num horizonte de oito anos. Não são projetos voltados para cada unidade da Federação em particular. São projetos para o Brasil. Empreendimentos que devem ser assumidos não só pelo governo federal, mas também por estados, municípios, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Uma convocação à união de esforços para o desenvolvimento.*

⁶ Uma das expressões dessa intenção de tornar o PPA 2000-2003 a tradução da atuação e das prioridades do governo foi a estratégia de comunicação adotada para o Plano, que foi amplamente divulgado. O site desenvolvido especificamente para o Avança Brasil foi um dos exemplos dessa estratégia de comunicação, bastante inovadora para a época: <http://www.abrasil.gov.br>.

O primeiro Plano Plurianual do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o **PPA 2004-2007 – Plano Brasil para Todos: participação e inclusão** seguiu o mesmo modelo do Plano anterior, mas trouxe mudanças importantes, particularmente em suas orientações estratégicas e na sua forma de elaboração que contou com a participação da sociedade civil.

A Mensagem Presidencial, mais que encaminhou o Plano ao Congresso Nacional, ela trouxe, dentre outros detalhamentos, uma inovadora estratégia de desenvolvimento de longo prazo baseada no chamado modelo de consumo de massa.

No longo prazo, objetiva-se, com o PPA 2004-2007, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia (alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de entretenimento). (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003, p. 17)

Assentado em dois pilares fundamentais, o modelo de consumo de massa previa uma grande expansão das políticas sociais e o fortalecimento do mercado de trabalho.

O círculo virtuoso entre investimento e consumo, originado no aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, depende da elevação dos salários reais e demais rendimentos diretos e indiretos por elas auferidos. A escassez de postos de trabalho e as demais falhas nos mecanismos de transmissão de aumento da produtividade a rendimentos dos trabalhadores significam, para o funcionamento do referido círculo, a necessidade de que o Governo pratique políticas sociais que compensem essas fragilidades. Por essa razão, as políticas de inclusão social e de redução das desigualdades, que têm como maior objetivo justiça social, são ao mesmo tempo indispensáveis à operação do modelo de consumo de massa. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003, p. 19)

A imensa maioria das avaliações sobre os dois mandatos do Governo Lula reconhece uma real mudança no padrão de desenvolvimento do País, que resultou na redução da pobreza e das desigualdades, na queda das taxas de desemprego e na elevação da formalização do trabalho, e no crescimento da renda média dos brasileiros e do salário

mínimo, num cenário macroeconômico de estabilidade fiscal e monetária. Em geral, se reconhece que o Governo Lula conseguiu mudar o patamar de bem-estar social e de cidadania da população brasileira. Esta mudança aconteceu com a efetiva adoção do modelo de consumo de massa, que privilegia o aumento da renda das famílias trabalhadoras como motor do crescimento econômico. No entanto, a avaliação da adoção do modelo como derivação da implementação do PPA não é amplamente reconhecida, nem consensual. Há posições que atribuem as mudanças à condução, no curto prazo, das ações governamentais por parte de um governo com forte compromisso social. Não obstante, a inovadora estratégia do PPA 2004-2007 ter sido adotada e bem sucedida ao longo dos dois mandatos do Governo Lula, ela não foi explicitada no PPA 2008-2011, que correspondeu ao segundo mandato do Presidente.

A mudança no quadro social brasileiro produzida durante a gestão Luiz Inácio Lula da Silva pode ser vista, por exemplo, no crescimento da renda per capita, que aumentou em 25% em termos reais, entre 2004 e 2010, segundo cálculos do IPEA, e a taxa média de desemprego metropolitano, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, que caiu pela metade entre 2003 (10,9%) e 2010 (5,3%). A pobreza foi reduzida em 37,3% e a desigualdade apresentou uma queda de 10%, com o Índice de Gini passando de 0,580 em 2003 para 0,538 em 2009, segundo o IPEA.⁷ Tudo isso resultou no surgimento de uma nova classe média oriunda da inclusão de cerca de 36 milhões de pessoas no mercado consumidor. De fato, o Brasil viveu na última década um círculo virtuoso em que a expansão dos rendimentos das famílias levou à ampliação do consumo por bens e serviços que levou ao crescimento da economia, que garantiu o crescimento da renda das famílias.

A segunda mudança importante do PPA Brasil para Todos foi a introdução da participação social em seu processo de elaboração. Também de forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns

⁷ Para maiores informações, consultar Comunicado IPEA nº 63. *PNAD2009 – Primeiras análises*. Brasília, outubro de 2010; IPEA/MTE. *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Nº 49, 50 e 51. Brasília, 2011 e 2012; e IPEAdata: disponível no site: <http://www.ipeadata.gov.br>.

Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o Plano.

Além da participação da sociedade civil, o Plano também foi discutido com os secretários estaduais de planejamento, em encontros nacionais e regionais. No entanto, a articulação federativa entre os planos nacional e estaduais ainda permanece como um desafio. Os diálogos entre governos estaduais e federal tem sido um passo importante e vem sendo adotado desde então, com maior ou menor intensidade, conforme o fluxo democrático dos governos, mas ainda insuficiente para uma efetiva articulação federativa no planejamento governamental.

O PPA 2004-2007 foi instituído pela Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004, que trouxe em seu texto o sumário da estrutura do Plano, detalhada nos anexos: Anexo I - Orientação estratégica de governo; Anexo II - Programas de governo; Anexo III - Órgão responsável por programa de governo; e Anexo IV - Programas sociais. A orientação estratégica de governo, além do modelo de consumo de massa, também trouxe os três megaobjetivos do Plano que foram detalhados em 30 desafios – onde se deu a participação social – e as metas prioritárias para o período.

Embora o objetivo central do Plano fosse a inclusão social, a lei trazia muitas especificações para os chamados projetos de grande vulto, carregando neles a experiência dos projetos prioritários de investimentos dos planos anteriores. Além do modelo baseado em programas e dos projetos de infraestrutura com gerenciamento diferenciado, o PPA 2004-2007 aprofundou a ideia do Plano Avança Brasil de integração plano e orçamento. A estrutura programática idêntica das duas peças (PPA e LOA) expandiu-se para procedimentos como as revisões anuais do PPA, de modo a harmonizá-lo com as LOA, o que levou o Plano a se fundir com o orçamento no nível tático-operacional. Isso resultou

em excessiva burocratização do PPA e na predominância do orçamento sobre o planejamento.⁸

No último ano do PPA 2004-2007, durante o primeiro ano do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o governo lançou o **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. O Programa com características de plano contemplava medidas institucionais e tributárias, como a modernização do processo licitatório e a desoneração de tributos para alguns setores, assim como ações voltadas para a geração de emprego e renda, a exemplo da política de valorização do salário mínimo, mas o foco essencial do PAC era a elevação os investimentos públicos em obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética.

“Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país”⁹, o PAC assumiu parte substantiva das “atribuições” do PPA 2008-2011, particularmente da área de infraestrutura, cujas propostas vinham desde o PPA 2000-2003 sendo construídas com base na metodologia de seleção de projetos prioritários para gerenciamento diferenciado. Enquanto na primeira gestão do Governo Lula, o PPA foi um instrumento importante de planejamento da sua atuação, no segundo mandato o PPA perde relevância e o protagonismo passa a ser desempenhado pelo PAC.

O PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade buscou incorporar as prioridades e metas previstas pelo PAC, mas não houve uma aderência plena. Assim, durante o segundo mandato do Governo Lula ocorreu um paralelismo nos instrumentos de planejamento, com desdobramentos até o nível operacional, a exemplo dos sistemas de monitoramento, ambos geridos pelo Ministério do Planejamento, o Sigplan do PPA e o Sispac do PAC.

⁸ A integração plano-orçamento deu origem ao debate sobre um orçamento plurianual e pautou a revisão deste modelo na elaboração do PPA 2012-2015.

⁹ Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br>.

A estratégia de desenvolvimento do PPA 2008-2011 foi apresentada na Mensagem ao Congresso Nacional como um somatório de três prioridades governamentais: o PAC; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) elaborado pelo Ministério da Educação; e a Agenda Social formada por um conjunto de iniciativas da área social, com destaque para os programas de transferência de renda. Os programas permaneceram sendo o elemento organizativo central do Plano. No entanto, a excessiva vinculação do plano ao orçamento foi amenizada com o fim das revisões anuais do PPA.

A Lei 11.653, de 7 de abril de 2008, que instituiu o PPA 2008-2011, reservou tratamento diferenciado para as ações do PAC e para os projetos de grande vulto e criou uma seção específica para a participação social, mas esta não teve efetividade. Os programas foram apresentados nos Anexos no mesmo modelo dos planos anteriores.

Segundo Rezende, os dois PPAs do Governo Lula,

Apesar de uma grande mobilização de esforços para elaborar os dois Planos Plurianuais de sua gestão, que se esmeraram em propor um novo modelo de desenvolvimento comprometido com a questão social, tais planos continuaram carecendo de condições concretas para serem efetivamente implementados. (REZENDE, 2009, p. 19)

Em 2010, o Governo lança o **Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC2)** para o período 2011-2014, com o mesmo objetivo central do primeiro de aumentar o investimento público em obras de infraestrutura social e econômica. Atualmente em pleno processo de execução, o PAC2 está organizado em seis grandes eixos: transportes (investimentos em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e equipamentos para estradas vicinais); energia (investimentos em geração e transmissão de energia elétrica, combustíveis renováveis, petróleo e gás natural, geologia e mineração e indústria naval); cidade melhor (investimentos em saneamento, prevenção de áreas de risco, pavimentação e mobilidade urbana); comunidade cidadã (investimentos em unidades básicas de saúde e de pronto atendimento, creches, quadras esportivas nas escolas e praças de esporte e cultura); Minha Casa, Minha Vida (investimentos em habitação e urbanização de assentamentos

precários); água e Luz para Todos (investimentos em expansão da rede elétrica, água em áreas urbanas e recursos hídricos).

O PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação foi elaborado e vem sendo executado com o mesmo dilema vivenciado pelo Plano anterior no que tange ao paralelismo com o Programa de Aceleração do Crescimento 2. A experiência acumulada durante o segundo mandato do Presidente Lula na condução dos dois instrumentos de planejamento tem facilitado a gestão de ambos, não obstante a maior importância de um (PAC2) em relação ao outro (PPA). O próprio PPA 2012-2015 traz a avaliação: “O exemplo mais completo do resgate do planejamento governamental foi o PAC, que conjugou diversas medidas necessárias à consecução das metas estabelecidas para além da garantia do orçamento”.¹⁰

O PPA atual buscou enfrentar algumas das dificuldades dos planos anteriores, particularmente a excessiva vinculação plano-orçamento que minimizava a relevância do seu nível estratégico e, segundo algumas avaliações, resultava em um orçamento plurianual. Para tanto, redesenhou-se os programas do Plano que passaram a ser temáticos e não mais arquitetados a partir de problemas. Com isso reduziu-se substancialmente o número de programas no PPA 2012-2015 que passou a contar com 65 programas: 25 programas temáticos da área social; 15 da área de infraestrutura; 17 de desenvolvimento produtivo e ambiental; e 8 programas especiais. No PPA anterior eram 217 programas finalísticos, 81 de apoio às políticas públicas e 8 de apoio às políticas do legislativo e judiciário.

A Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o PPA 2012-2015, o definiu, em seu art. 3º, como “instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável”. Além das diretrizes, indica a estrutura e organização do Plano e remete os programas temáticos e de gestão para os Anexos.

¹⁰ **Plano Plurianual 2012-2015: Mensagem Presidencial.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10>

A Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional o apresenta em detalhes. No nível estratégico, traz a visão de futuro seguida de um conjunto de valores que a sustentam: soberania; democracia; justiça social; sustentabilidade; diversidade cultural e identidade nacional; participação social; e excelência na gestão. O Plano não apresenta uma estratégia de desenvolvimento diferente e sim a continuidade daquela seguida nos últimos anos, avaliada positivamente.

A trajetória recente da economia brasileira revelou que está em curso uma série de transformações importantes que delinearam uma nova realidade econômica e social do país. Desta forma, o grande desafio que se coloca no horizonte do PPA 2012-2015 é a continuidade ao padrão de desenvolvimento vigente e aprofundar os processos de melhoria da distribuição de renda e da riqueza, bem como da redução da pobreza. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Mensagem, 2011, p. 20)

No entanto, o Plano aponta alguns desafios, que vêm efetivamente sendo enfrentados ou, em outra perspectiva, o Plano expressou de fato as intenções do Governo Dilma Rousseff, a exemplo da atual queda das taxas de juros.

A preservação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento sustentado com inclusão social requer que, ao longo do período do PPA 2012-2015, sejam enfrentados novos desafios que emergem de um novo contexto internacional e das profundas transformações em andamento na sociedade e na economia brasileira. Dentre estes desafios, estão: a compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno, elevação do investimento, ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura, aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação. A consolidação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento e na manutenção do ambiente macroeconômico estável pressupõe que se evolua para uma taxa de juros básica e margens bancárias semelhantes às praticadas nos demais países, o que, sem prejuízo da estabilidade de preços, propiciará um menor custo de acesso ao crédito para consumo e investimento. (MINISTÉRIO PLANEJAMENTO, Mensagem, 2011, p. 22)

Neste nível do Plano, buscou-se ainda criar um vínculo entre o PPA com o PAC. “A ampliação dos investimentos em infraestrutura será perseguida durante o período do plano por meio da continuidade do PAC.” (MINISTÉRIO, Mensagem, 2011, p. 19). Além disso, vale destacar que na lista dos onze macrodesafios do Plano, o oitavo consiste do

fortalecimento da democracia e do estímulo à participação social – tema que já aparece nos valores da visão de futuro do Plano.

No nível tático, onde ocorreu a maior e mais substantiva mudança, os programas temáticos procuraram refletir as políticas públicas como elas estão organizadas, ou seja, os programas buscaram aderência com as políticas públicas, retratando-as em níveis agregados. Cada programa temático se desdobra em objetivos e iniciativas, sendo que os objetivos expressam o que deve ser feito, mostrando as situações que devem ser alteradas, por meio de um conjunto de iniciativas. As iniciativas, portanto, identificam as entregas de bens e serviços à sociedade, com indicações de metas a serem atingidas. As iniciativas serão realizadas pela execução de um conjunto de ações orçamentárias, indicadas apenas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Assim, o PPA deixa de trazer ações, indo apenas até o nível tático, deixando o nível operacional para a LOA. Dessa forma, ocorre a diferenciação entre plano e orçamento, com a delimitação das ações orçamentárias apenas no Orçamento.

Além dos 65 programas, o PPA 2012-2015 contém 481 objetivos e 2.503 iniciativas. Agora, os objetivos assumem a centralidade do plano e não mais os programas. As iniciativas estabelecem a relação formal do PPA com a LOA, ou seja, quando uma iniciativa demanda recursos orçamentários para sua execução eles devem ser previstos nas Leis Orçamentárias Anuais, a cada ano.

Este conjunto de mudanças no atual PPA ainda está sendo testado. O PAC2 segue sendo prioridade do Governo Dilma Rousseff, junto com o Plano Brasil sem Miséria¹¹. Na verdade, ambos, PAC e Plano Brasil sem Miséria são indicados no art. 19 da Lei 12.593/12, que instituiu o PPA 2012-2015, como as prioridades da administração pública federal, o que é reafirmado no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013. Por fim, este processo de mudança segue sendo implementado com mais inovações, a exemplo dos Planos Orçamentários (POs) que deverão ser adotados com a aprovação da LOA 2013.

¹¹ Informações sobre o Plano Brasil sem Miséria estão disponíveis em: <http://www.brasilsemiseria.gov.br>.

IV. CAPÍTULO III – PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Uma História Recente

A efetiva participação da sociedade nos chamados negócios do Estado é elemento constitutivo da democracia moderna. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe vários dispositivos desse tipo de participação com o claro intuito de fortalecer o Estado Democrático de Direito. Além dos mecanismos de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição (plebiscito, referendo e iniciativa popular), há vários outros previstos ao longo do texto constitucional. São exemplos de mecanismos constitucionais de participação: os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, inciso II; e art. 216, § 2º), que deram origem à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação; o direito de participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); o direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º); e a obrigatoriedade do sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII).

Além desses dispositivos, é importante destacar a determinação constitucional de participação social na gestão das políticas de saúde (arts. 197 e 198, III), assistência social (art. 204, I) e da criança e do adolescente (art. 227, § 1º), que deram origem aos primeiros Conselhos de Políticas Públicas, paritários entre sociedade civil e governo e deliberativos. As políticas de educação (arts. 205 e 206, VI), cultura (art. 216, § 1º), meio ambiente (art. 225) e de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º) também trazem previsões constitucionais de participação.

A partir destas determinações da Constituição Federal de 1988 e de outras previsões legais, foram criados vários espaços e instrumentos de participação social no âmbito da Administração Pública. Os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais, por exemplo, são atualmente mecanismos de participação social plenamente incorporados à

prática da gestão dos governos. Mas, além deles, a experiência brasileira de democracia participativa apresenta hoje um conjunto variado de processos, procedimentos e espaços institucionais de interação, participação e diálogo entre Estado e sociedade.

Na última década, particularmente, durante os governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores, adotou-se deliberadamente uma política de ampliação e fortalecimento dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e de apoio e incentivo à realização de Conferências Nacionais sobre os mais variados temas. Neste período, foram criados vários novos colegiados em áreas de menor tradição de participação social, a exemplo da segurança pública e da comunicação, e realizadas um número sem precedentes de conferências nacionais temáticas. Entre 2003 e 2010 foram criados 19 Conselhos e outros 16 foram ampliados. Neste mesmo período, foram realizadas 74 Conferências Nacionais, sendo que desde 1941, quando aconteceu da 1ª Conferência Nacional de Saúde, ocorreram 115 Conferências no País (SECRETARIA-GERAL, 2011).

Pelo lado da sociedade, esses espaços participativos vêm sendo apropriados como parte de um processo de formação política e de amadurecimento das relações com o Estado. O fortalecimento da sociedade civil ao mesmo tempo implica na própria democratização do Estado, em especial no que tange à prática de uma governança democrática.

No âmbito do planejamento governamental federal, como em outras áreas da Administração Pública Federal, só recentemente, a partir do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, a participação social foi alçada à condição de elemento relevante para o processo, seus produtos e resultados. Nas esferas estadual e municipal, as experiências de participação social no ciclo de gestão chegaram primeiro, antes do nível federal. Foram nas gestões do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura da cidade de Porto Alegre, nos anos 1980 e 1990, que aconteceram as primeiras experiências dos chamados Orçamentos Participativos¹², que deram origem à participação social no ciclo de gestão no Brasil.

¹² Sobre Orçamento Participativo, consultar: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. Cortez, São Paulo, 2003; e PORTO ALEGRE, Prefeitura. *Histórico do Orçamento Participativo*; GENRO, T. e SOUZA, U. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2001.

Outras cerca de 170 cidades e estados da federação passaram a replicar a proposta de Orçamento Participativo com graus variados de extensão do processo participativo e incorporação das demandas da sociedade civil.

Como afirma Avritzer, “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (2008, p. 47).

No Governo Federal, a participação social tem acontecido nos momentos de elaboração dos últimos Planos Plurianuais, portanto, em momento diferente do ciclo de gestão comparativamente com as experiências municipais de Orçamento Participativo. O poder efetivo exercido pela sociedade nestas experiências, que acontecem em momentos diferentes do ciclo de gestão, em níveis de governo e em momentos da história recente também diferentes, pode ser avaliado por várias perspectivas, mas o avanço para a construção da democracia participativa no país parece consensual.

A Participação Social nos PPAs

Como apresentado nos Capítulo I e II, a história do planejamento governamental brasileiro, e não apenas dele, mas do planejamento governamental em geral, não mostra um processo com tradição e longevidade em termos de participação social. No Brasil, trata-se de um processo recente e ainda com muitos desafios a serem enfrentados. Historicamente, o planejamento governamental esteve centrado nas mãos de especialistas, da chamada técnico-burocracia estatal. Somente na última década, a partir do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, surgiu uma preocupação real de promover o planejamento governamental com participação da sociedade civil. Experiências anteriores de governos municipais conduzidos pelo Partido dos Trabalhadores influenciaram as decisões participativas no âmbito federal, aliadas ao compromisso e à vontade de manter os lastros populares e o apoio dos movimentos sociais aos governos petistas.

O **PPA 2000-2003**, que antecede o Governo Lula, já traz uma preocupação com a transparência da ação governamental e uma perspectiva de interação com sociedade, porém a visão sobre o papel da sociedade estava centrada no exercício do controle social.

O controle das ações de governo pela sociedade é a forma mais efetiva de impulsionar a mudança. Os programas do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União vão deixar claro para o cidadão quais problemas o governo está combatendo, que prioridade está sendo atribuída e quanto será gasto para isso. A sociedade vai saber onde e como estão sendo aplicados os recursos que ela entrega ao governo na forma de tributos.¹³

Os processos de participação social, entendidos como parte fundamental da ideia e da prática de democracia participativa, nos momentos de elaboração dos Planos Plurianuais tiveram início com o PPA 2004-2007. Instituído para o primeiro dos três governos petistas consecutivos, até o presente, o PPA 2004-2007, assim como os dois PPAs seguintes, implementaram alguma forma de participação social nos momentos de sua formulação. Tais processos participativos, entretanto, não seguiram o mesmo padrão ou modelo, ao contrário, foram marcados por diferenças de forma, abrangência e intensidade.

Quanto à participação social no ciclo de gestão completo, que abarca o monitoramento, as revisões e as avaliações dos PPAs, trata-se de uma experiência ainda não vivenciada.

O **PPA 2004-2007 - Plano Brasil para Todos: participação e inclusão**, que traz participação no seu nome, inaugura os processos participativos na elaboração dos Planos Plurianuais. Por um lado, a participação social no PPA 2004-2007 foi uma forma de responder a compromissos trazidos das urnas pelo novo Governo Luiz Inácio Lula da Silva com as organizações e movimentos sociais. Por outro lado, foi uma inovação e um desafio para a Administração Pública Federal, em especial para o corpo técnico-institucional responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais. O novo Governo afirmava que: “Tão importante quanto o conteúdo técnico do PPA é a

¹³ *Plano Plurianual 2000-2003: Por que Avança Brasil*, site institucional: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>

democratização do processo, que possibilitará pensar, juntos, os caminhos para o desenvolvimento do país”.¹⁴

A principal forma de materialização do processo de participação social foi a realização de Fóruns Estaduais de Participação Social. Entre maio e julho de 2003, foram realizados 26 fóruns estaduais e 1 distrital. Todos os fóruns contaram com a presença de pelo menos um ministro de estado representando a autoridade federal no processo. Participaram dos fóruns 2.170 organizações da sociedade civil, de movimentos de trabalhadores urbanos e rurais, de empresários de diversos setores, de diferentes igrejas, de entidades de gênero e raça, ambientalistas, da juventude, científicas e acadêmicas, dentre outras.

Os Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA foram precedidos de diálogos nacionais, ou consultas feitas a organizações da sociedade civil de representação nacional, regional e temática sobre a estratégia de desenvolvimento de longo prazo proposta para o PPA 2004-2007. Nesses diálogos acordou-se que a mobilização dos Fóruns Estaduais seria feita pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

Neste ponto, vale mencionar a questão da representação das organizações da sociedade civil, ou como elas traduzem a percepção e a vontade da sociedade em geral. Como coloca Avritzer,

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis... A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente. (AVRITZER, 2007, p. 457-458)

Nos Fóruns Estaduais, além da apresentação da proposta do Ministério do Planejamento para o PPA 2004-2007, discutiram-se fundamentalmente os desafios da

¹⁴ **Plano Plurianual 2004-2007: Histórico do PPA / Construir, juntos, um novo Brasil**, site institucional, disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=14>

estratégia do Plano. Ao longo de um dia grupos de discussão debateram basicamente os originalmente 24 desafios da estratégia do PPA, organizados em torno dos 3 megaobjetivos do Plano.

Essa discussão, considerada a possível pelo Ministério do Planejamento, não parece condizente com as expectativas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como expresso em saudação de vídeo apresentada na abertura de todos os Fóruns Estaduais.

Orgulho por ser o primeiro presidente da República, em toda a nossa História, que decidiu compartilhar com a sociedade brasileira a responsabilidade pelo planejamento e pela construção do País que nós queremos... Quando decidi convocar a sociedade para debater o Plano Plurianual, foi por acreditar com muita convicção que o povo brasileiro quer construir um futuro melhor... O debate democrático que estamos propondo, na elaboração desse PPA, gira em torno de assuntos muito concretos, que vão decidir o nosso dia-a-dia, o nosso futuro e o futuro dos nossos filhos.

Os resultados dos Fóruns Estaduais foram consolidados em um relatório elaborado pela ABONG e entregue ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 14 de agosto de 2003. Concretamente, os Fóruns Estaduais resultaram na inclusão de seis novos desafios no Plano e na revisão de outros vinte e um.

Além dos Fóruns Estaduais, o processo de participação social do PPA 2004-2007 também contou com debates setoriais com a sociedade civil, em fóruns temáticos organizados pelos ministérios responsáveis pelos setores. Também aconteceram seminários nacionais sobre grandes temas, como política industrial, política de infraestrutura, política de segurança pública, política nacional de desenvolvimento regional e política científica e tecnológica. A sociedade civil também promoveu vários debates sobre o PPA sem a participação do governo.

Vale citar ainda a tentativa de incentivar a participação dos cidadãos, por meio do site do PPA que trazia um campo para comentários, críticas e sugestões de internautas. No entanto, essa forma de participação não foi sistematizada, nem incorporada ao Plano.

Sobre o desdobramento da participação social no ciclo de gestão, o PPA 2004-2007 trouxe expressamente a proposta de participação social em todo o ciclo, portanto, alcançando também o monitoramento, as revisões e as avaliações do Plano. Porém, a proposta não foi concretizada. Na Mensagem que encaminhou o PPA ao Congresso Nacional constava:

A participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional. Terá continuidade ao longo da implementação do Plano, para aperfeiçoá-lo e acompanhar regularmente sua execução. Portanto, é um processo contínuo, que pretende democratizar e qualificar a gestão pública, compartilhando a responsabilidade pelos projetos, pela avaliação e revisão participativa dos programas e do Plano. Por isso, o processo de planejamento participativo foi estruturado em dois ciclos: o primeiro, de elaboração do PPA; o segundo, de acompanhamento e aperfeiçoamento, quando da implementação. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Mensagem, 2003, p. 31)

O **PPA 2008-2011** teve um processo de participação social tímido, que aconteceu de forma indireta no âmbito de alguns Conselhos Setoriais de Políticas Públicas. Foi o primeiro PPA das gestões petistas a conviver com um plano mais forte que ele, o PAC, e o primeiro a trazer no corpo da Lei 11.653/08, que o instituiu, uma seção específica sobre participação social.

Seção IV - Da Participação Social - Art. 20. O Poder Executivo e o Poder Legislativo promoverão a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do Plano de que trata esta Lei. Parágrafo único. As audiências públicas regionais ou temáticas, realizadas durante a apreciação da proposta orçamentária, com a participação dos órgãos governamentais, estimularão a participação das entidades da sociedade civil. Art. 21. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal garantirá o acesso, pela Internet, às informações constantes do sistema de informações gerenciais e de planejamento para fins de consulta pela sociedade. Parágrafo único. Os membros do Congresso Nacional terão acesso irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual. (Lei 11.653, de 07 de abril de 2008)

Não obstante o mandamento legal, a única medida voltada para a participação social no PPA durante o segundo mandato do Presidente Lula foi a instituição de um Grupo de Trabalho, criado por meio do Decreto de 1º de março de 2007, com a finalidade de elaborar

proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA. O GT, formado por membros governamentais e não governamentais, não conseguiu produzir um Relatório consensual com recomendações, de modo que não houve desdobramentos ou efetivação da participação social no ciclo de gestão do Plano.

No âmbito do Poder Legislativo, entretanto, talvez até pela fragilidade da participação na elaboração do PPA 2008-2011, foram promovidas discussões em 5 audiências públicas regionais sobre o projeto de lei da LOA 2008.

O Governo Dilma Rousseff buscou renovar a participação social no processo de elaboração do **PPA 2012-2015 - Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação**, que volta a trazer participação no seu nome, mesmo tendo o PAC2 como instrumento prioritário de planejamento do governo, juntamente com o Plano Brasil sem Miséria.

O modelo de participação social do PPA 2012-2015 foi desenhado com base nas avaliações dos processos anteriores. Decidiu-se que a forma indireta seria mais viável, porém, não mais restrita a discussões nos Conselhos Setoriais. O processo participativo consistiu, em um primeiro momento, de debates em quase todos os Conselhos Setoriais, incluindo a indicação de até 10 membros para participar do segundo momento do processo, um Fórum Interconselhos de Debate do PPA.

Pensado como espaço de interação com a sociedade, o Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, contou com a participação de conselheiros da sociedade civil dos 33 Conselhos e das 4 Comissões Nacionais de Políticas Públicas, totalizando cerca de 300 conselheiros participantes, além de mais outros 100 membros de movimentos e entidades da sociedade civil de caráter nacional.

A mobilização do Fórum Interconselhos foi realizada, inicialmente, com a sensibilização dos secretários executivos de todos os Conselhos Nacionais sobre a importância do processo participativo do PPA 2012-2015, seguida de reuniões

preparatórias em 19 Conselhos Nacionais e 3 Comissões para esclarecer dúvidas sobre o diálogo com a sociedade e sobre o novo modelo do Plano. O Fórum Interconselhos aconteceu nos dias 24 e 25 de maio de 2011, em Brasília.

Durante o Fórum foi apresentada a dimensão estratégica do PPA 2012–2015 (visão de futuro, valores e macrodesafios), o novo modelo do Plano e uma visão preliminar da estrutura programática, ou seja, do rol de programas temáticos. Os participantes discutiram os temas apresentados, conforme os quatro grandes eixos de gestão do Plano (Desenvolvimento Econômico; Infraestrutura e PAC; Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria; e Direitos e Cidadania e Movimentos Sociais), e apresentaram recomendações e sugestões. Os participantes do Fórum Interconselhos também discutiram aspectos críticos regionais e apresentaram propostas para a construção de um processo de monitoramento e avaliação do PPA.

Na ótica do governo,

O I Fórum representou, além de oportunidade de exercício legítimo e imediato do poder popular, uma oportunidade para qualificar e legitimar o processo de planejamento governamental por meio da ampliação do debate, superando a concepção de que compete apenas aos detentores de mandatos eletivos e à burocracia profissional a condução dos negócios do Estado.¹⁵

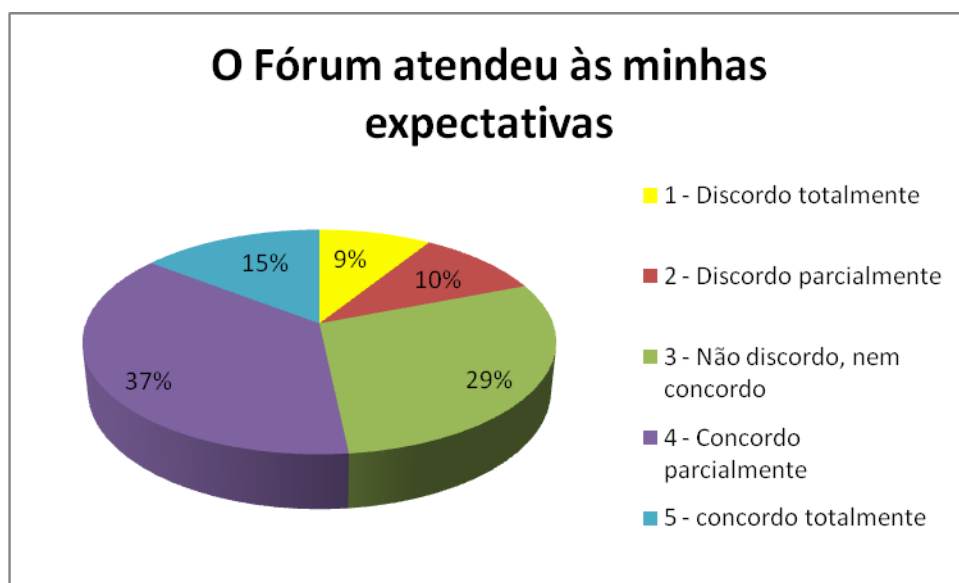
Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, importante organização da sociedade civil que trabalha com monitoramento de políticas públicas:

Não se pode concluir pelo fracasso do processo, mas se pode refletir sobre a sua fragilidade... Ainda assim, aqueles dois dias foram muito proveitosos e permitiu um processo de troca entre os representantes da sociedade. Opiniões diferentes foram confrontadas, negociadas e resultaram boas sínteses. Proporcionaram boas reflexões entre os/as participantes. Resta agora uma grande expectativa de que o Governo Dilma realize o compromisso, firmado a partir do princípio da participação explícito no artigo 16 do texto do projeto de lei, que o Poder

¹⁵ Citação do texto extraído do site http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/10/11-10-2011-sociedade-civil-debate-ppa-2012-2015-no-segundo-forum-interconselhos

Executivo promoverá a participação da sociedade no processo de monitoramento dos programas do PPA 2012-2015.¹⁶

Portanto, de um modo geral, a avaliação do Fórum Interconselhos como espaço estratégico e legítimo de participação social foi bastante positiva. Enquete realizada pelos organizadores ao final do encontro mostrou que 52% dos participantes consideraram que o Fórum Interconselhos atendeu às suas expectativas, total ou parcialmente, como mostra o gráfico abaixo.



As discussões, considerações e recomendações do Fórum Interconselhos foram sistematizadas em um Relatório, elaborado pelo Ministério do Planejamento, e encaminhado aos Conselhos e Comissões Nacionais. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO/SPI, 2011) Tais discussões, considerações e recomendações abrangeram praticamente todas as áreas do Plano, indo desde temas relacionados ao desenvolvimento econômico, social e regional até trabalho, emprego e renda, educação, cultura, meio ambiente, infraestrutura, saneamento, inclusão social, habitação, economia solidária, reforma agrária, reforma urbana, políticas para as mulheres, direitos humanos, ciência e tecnologia, uso das águas, igualdade racial, democracia participativa, saúde

¹⁶ Graça, Eliane. *Participação Social no PPA 2012-2015: Valeu?*. Site <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/setembro/participacao-social-no-ppa-2012-2015-valeu>

indígena, comunidades tradicionais e defesa dos direitos das minorias sexuais. Este Relatório, além de informativo, serviu para subsidiar, validar e/ou aperfeiçoar as propostas dos ministérios e secretarias setoriais para o PPA 2012-2015, particularmente em suas discussões com seus respectivos Conselhos de Políticas Públicas.

Em 13 de outubro de 2011, o Ministério do Planejamento e a Secretaria-Geral da Presidência da República, organizadores do Fórum Interconselhos, realizaram uma devolutiva para a sociedade acerca das propostas apresentadas para o PPA 2012-2015. Para essa segunda reunião do Fórum Interconselhos, o Ministério do Planejamento sistematizou todas as sugestões dos representantes da sociedade civil e indicou aquelas que foram e aquelas que não foram incorporadas ao Plano – neste último caso justificando a não inclusão da proposta.

Segundo o Ministério, a análise das propostas da sociedade levou em consideração as seguintes questões (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO/SPI, 2011):

1. consistência lógica com os quatro eixos de gestão (desenvolvimento econômico; gestão, infraestrutura e PAC; desenvolvimento social e erradicação da miséria; direitos e cidadania),
2. atenção à questão territorial na alocação dos investimentos;
3. preocupação com o aperfeiçoamento das diretrizes;
4. foco na efetividade dos programas e no seu esforço de transformação da realidade socioeconômica do país;
5. preocupação com a viabilidade de implementação;
6. indicação de formas de controle social do Plano no decorrer de sua vigência, mediante uma efetiva participação da sociedade tanto na avaliação dos resultados, quanto no monitoramento da execução de seus programas temáticos.

No total, a sociedade civil fez 629 sugestões à proposta de PPA apresentada pelo Ministério do Planejamento, tendo sido incorporadas 96,7% delas, na avaliação do Ministério, sendo 77,1% integralmente e 19,6% parcialmente.¹⁷

Vale ainda destacar que o Fórum também iniciou o debate sobre a possibilidade do Fórum Interconselhos se tornar um instrumento de monitoramento contínuo do Plano, oferecendo espaço para pactuações com a sociedade civil por meio da representação de conselheiros nacionais e de outros representantes de entidades da sociedade civil.

Limites e Desafios da Participação Social nos PPAs

Os processos de participação social na elaboração dos últimos três Planos Plurianuais, que aconteceram nos primeiros anos dos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 e 2007) e da Presidenta Dilma Rousseff (2011), certamente contribuíram para a democratização da Administração Pública Federal. Todas essas experiências incentivaram a ação colaborativa entre Estado e sociedade civil e também entre diferentes atores governamentais. Por isso contribuíram para aumentar a qualidade dos Planos tornando suas prioridades, objetivos e desafios mais próximos dos anseios da sociedade para a qual os Planos, em última instância, devem estar voltados.¹⁸

No entanto, tais processos participativos tiveram limitações e seus resultados frustraram expectativas de setores da Administração Pública e principalmente da sociedade civil, fazendo com que fossem gerados desafios a serem transpostos. Questionamentos sobre a pertinência ou validade da participação social existiram e existem, mas são marginais e/ou não explícitos.

¹⁷ Diferentemente da primeira reunião do Fórum Interconselhos que contou com a participação de cerca de 400 representantes da sociedade civil, a segunda reunião teve presença bem menor, mas foi transmitida via teleconferência de Brasília para 20 estados e também pela Internet.

¹⁸ Vale mencionar também as mudanças na comunicação do governo que passou a se preocupar em apresentar as ações governamentais para além do aspecto publicitário demonstrando interesse em promover a transparência na administração pública. A criação e desenvolvimento de sites específicos sobre os planos de governos e o aperfeiçoamento dos sites dos órgãos governamentais são exemplos dessas mudanças.

No PPA 2004-2007, a principal crítica da sociedade civil ao processo participativo foi a pouca consequência, tanto em relação às questões discutidas nos Fóruns Estaduais de Participação quanto em relação à sua continuidade para além do momento de formulação do Plano que não se estendeu para todo o seu ciclo de gestão. De fato, o aspecto da proposta de PPA que foi discutido com a sociedade foi muito restrito (os desafios) e não houve desdobramentos da participação social nas fases seguintes de revisão, monitoramento e avaliação.

Quanto ao processo participativo do PPA 2008-2011, as críticas foram mais intensas, com interpretações de que não houve, de fato, participação.¹⁹ A programação foi discutida no âmbito de alguns Conselhos Setoriais, mas apenas naquilo que lhes dizia respeito, portanto, foi uma participação não sistemática nem ampla.

Em relação ao atual PPA 2012-2015, em vigência, a avaliação da participação social no primeiro momento de elaboração do Plano foi positiva, particularmente em decorrência da retomada da participação que tinha perdido forças na elaboração do Plano anterior. No entanto, há um novo contexto, e o PPA atual não tem a mesma força que o PPA 2004-2007 na medida em que divide a função planejamento com o PAC e o Plano Brasil sem Miséria.

Assim, o maior desafio no presente refere-se à desejável e necessária ampliação da participação social para além do momento de formulação do Plano estendendo-se para todo o ciclo de gestão do atual PPA 2012-2015. Dessa maneira garantir-se-á o fortalecimento da democracia participativa com atendimento de pleito justo e antigo da sociedade brasileira. A criação de um instrumento e/ou de uma instância de interlocução social entre Estado e sociedade nas fases de monitoramento, revisão e avaliação do PPA contribuirá para atualizar o alinhamento entre as ações do governo e as aspirações da sociedade. Além disso, permitirá que a sociedade busque garantir a execução das pactuações acordadas no

¹⁹ Em 2007, como citado anteriormente, foi criado um Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, para discutir a participação social no ciclo de gestão, mas não houve consenso entre os membros governamentais e não governamentais, de modo que, mais uma vez, não se logrou sucesso na ampliação da participação social para além do momento de elaboração do Plano Plurianual.

momento de formulação do Plano, exercendo legitimamente o controle social das políticas públicas.

O horizonte desejável ou, na linguagem do planejamento estratégico governamental, a visão de futuro consiste em tornar a participação social orgânica à Administração Pública, o que certamente trará benefícios para o Estado brasileiro e para o País.

CONCLUSÃO

A Administração Pública Federal brasileira parece ter alcançado, na atualidade, um grau de maturidade que a torna capaz de reconhecer na democratização dos Planos Plurianuais um elemento fundamental de revigoração do planejamento governamental. Trata-se de identificar nos processos participativos um atributo de valorização da credibilidade do planejamento governamental, que deve estar voltado para a sociedade, com transparência e capacidade contributiva para a consolidação da cidadania e o desenvolvimento sustentável do País.

O planejamento governamental é uma função do Estado que tem por finalidade construir uma estratégia, alinhada a uma visão de futuro, capaz de afirmar, no presente, escolhas de futuro que resultem no desenvolvimento do País, entendido não apenas como produção de riquezas, mas também e essencialmente como garantia de bem-estar, cidadania e democracia. O planejamento explicita os compromissos dos governos com a sociedade: o que será feito, como será feito e quais os recursos que serão mobilizados.

O PPA enquanto instrumento basilar do planejamento governamental federal, legal e burocraticamente, é, portanto, uma peça importante para a *accountability* (PERUZZOTI, 2011 e O'DONNELL, 1998). Os PPAs apresentam os objetivos, políticas e metas com as quais os governos se comprometem, e que, portanto, tornam possíveis cobranças e avaliações por parte da sociedade em geral (nas eleições e nas mídias), favorecendo a *accountability* vertical. Ademais, o monitoramento e as avaliações dos PPAs são formas de prestação de contas dos governos e instrumentos essenciais para o controle horizontal exercido no âmbito da Administração Pública e dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O PPA ao ser um instrumento que pretende atender as demandas da sociedade, necessariamente precisa ouvir suas críticas e contribuições, por meio de canais de participação social, além da necessária e imprescindível submissão ao Congresso Nacional. A participação social em todo o ciclo de gestão dos Planos Plurianuais certamente concorre para seu sucesso e enriquece o processo de planejamento tornando-o mais responsivo e transparente.

As experiências de participação social nos PPAs, como vimos, não seguiram uma evolução linear, como não é linear a história, e, até o momento, ficaram restritas aos momentos de elaboração dos Planos. Caso não ocorra uma ampliação dessa participação para todo o ciclo de gestão, alcançando as fases de monitoramento, revisão e avaliação, preferencialmente no atual PPA 2012-2015, seguir-se-á uma quebra de expectativas por parte da sociedade civil organizada em relação aos processos participativos nos PPAs.

É fundamental para a credibilidade dos processos participativos no planejamento governamental federal que a execução dos PPAs, a começar pelo atual PPA em vigência, seja acompanhada pela sociedade civil, por meio de mecanismos e instrumentos que permitam o monitoramento e a avaliação da sua estratégia de desenvolvimento, dos seus programas e metas, indicando e sendo ouvida em nas suas críticas e sugestões de ajustes e correções, de modo a garantir o cumprimento das pactuações e resultados esperados. Tornar o Fórum Interconselhos instância de caráter permanente, com encontros regulares, e dotá-lo de estrutura para funcionamento, como sugerido pelos representantes da sociedade civil em seus dois encontros ocorridos em 2011, parece ser um bom começo.

Todavia, é importante destacar a peculiaridade e a relevância do momento de elaboração dos PPAs. É neste momento, que sempre acontece no primeiro ano dos mandatos presidenciais, que são definidos os rumos e os compromissos dos Governos para os próximos quatro anos, configurando um tempo de grandes debates com a proliferação de proposições e a geração de um processo rico e efervescente de estudos e reflexões – despertando, inclusive, o maior interesse pela participação.

O PPA 2004-2007 inaugurou os processos participativos nos Planos Plurianuais e foi, até hoje, o que teve a maior abrangência, territorial e quantitativamente, mas alcançou poucos aspectos do Plano, tendo sido discutido basicamente os seus desafios. Assim, a maior crítica decorreu da pouca efetividade da participação social, além da descontinuidade do processo que não foi além do momento de elaboração do Plano.

O PPA 2008-2011 buscou trazer a participação social para os momentos de monitoramento e avaliação do Plano, com a criação pelo Ministério do Planejamento de um Grupo de Trabalho composto por membros governamentais e representantes da sociedade civil para tratar do assunto, mas que não logrou sucesso.

O atual PPA 2012-2015, que promoveu um processo participativo por meio de um Fórum Interconselhos, tem agora o desafio de dar prosseguimento à participação social em todos os momentos do ciclo de gestão. No entanto, isso acontece num contexto onde o PPA não é mais o instrumento mais importante do planejamento governamental federal. O Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC2) e o Plano Brasil sem Miséria são outros instrumentos que carregam um forte componente de planejamento e articulação governamental que coexistem com o PPA e dividem com ele espaços relevantes de poder. Assim, dar consequência à participação social no âmbito do planejamento governamental federal requer, atualmente, além da sua extensão para todo o ciclo de gestão do PPA, que alcance também o PAC2 e o Plano Brasil sem Miséria.

Por outro lado, o novo modelo do PPA 2012-2015, que não traz mais ações orçamentárias em seu nível operacional deixando-as apenas para as Leis Orçamentárias Anuais, introduziu um elemento novo para o processo de participação social no ciclo de gestão ao induzir mudanças também no Orçamento federal. Tal como aconteceu com os programas do PPA que foram agregados em grandes programas temáticos, o Ministério do Planejamento está propondo para as LOAs, a partir de 2013, a agregação das ações orçamentárias, que passariam a ser detalhadas em planos orçamentários (PO). Os PO não constarão da LOA, tornado o orçamento mais ágil e facilitando sua execução, na medida

em que são instrumentos gerenciais dos executores da LOA, sob a responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.

Estas mudanças propostas para a LOA despertaram preocupações na sociedade civil organizada, que teme pela perda de transparência do Orçamento. Assim, em junho deste ano de 2012, cerca de 70 entidades e organizações da sociedade manifestaram, por meio da “Carta Aberta pela Democratização e Transparência no Orçamento Público”²⁰, seu descontentamento e críticas às mudanças propostas pelo Ministério do Planejamento. Segundo elas, tais mudanças levariam à perda de transparência do orçamento em favor de melhorias na sua execução e aperfeiçoamentos de caráter gerencial, além de concentrar o poder nas mãos dos gestores.

Afora toda riqueza da discussão sobre ‘transparência versus eficiência’, para o debate sobre participação social sobressai a extensão do processo participativo no âmbito do Poder Executivo até o Orçamento federal. De fato, o diálogo entre a Administração Pública, representada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, e a sociedade civil organizada vem acontecendo neste campo, tendo sido aberto, pela primeira vez, um canal de interação e discussão sobre o Orçamento federal com participação social.

20 A Carta traz textualmente: *Hoje chegou a era em que um mero clique nos portais ou sítios específicos nos dá acesso a informações que permitem não só saber o que se pretende gastar, mas também acompanhar a execução orçamentária de políticas selecionadas. Mesmo com toda essa facilidade a informação disponível ainda guarda segredos que dificultam o entendimento do/a cidadão/ã, sem iniciação em alguns conceitos e parâmetros. É inegável o grande avanço que tivemos na transparência dos gastos públicos no nível federal. ..Todo esse avanço é fruto de muita luta da sociedade para conhecer para onde vão os recursos recolhidos pelo Estado em forma de tributos e quem se beneficia das ações governamentais...Há muito construímos e conquistamos espaços para o controle e a participação social nas questões orçamentárias...Neste momento, reivindicamos do Governo o cancelamento de todas e quaisquer medidas que obstruam, dificultem e/ou reduzam o acesso da cidadania e dos órgãos de participação e controle social às informações para o monitoramento do Ciclo Orçamentário. E mais, a abertura de espaços democráticos de diálogo sobre a construção de novos instrumentos e mecanismos que viabilizem o controle social e assegurem a prestação de contas pelo governo. Inclusive a compatibilização do Orçamento com os compromissos firmados com a cidadania em diversos espaços de participação social, a exemplo do que são as conferências. É preciso garantir a continuidade do controle social do orçamento, a transparência em relação às mudanças feitas e não permitir retrocessos na democratização do processo orçamentário.* Disponível no site <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/junho/carta-aberta-ao-governo-federal-e-ao-congresso-nacional-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico/view>

Este processo inédito e incipiente sinaliza positivamente para o fortalecimento da participação social no processo de planejamento e orçamentação do Governo Federal. Com ele avança-se para além do ciclo de gestão do PPA (elaboração, monitoramento, revisão e avaliação dele mesmo) e alcança-se a dimensão seguinte do sistema que ordena as finanças públicas no Brasil, a orçamentação – as duas dimensões seguintes ainda não foram alcançadas, quais sejam, a financeira e o controle. Um novo elemento democratizador está sendo introduzido no ‘núcleo duro’ da técnico-burocracia federal, que poderá modernizar e aperfeiçoar o árido sistema de planejamento, orçamentação, administração financeira, contabilidade e controle, organizado essencialmente pelo PPA, LDO e LOA.

Em suma, apesar do sistema governamental de planejamento estar construído sob uma necessária racionalidade técnico-burocrática, há hoje de sua parte e da sociedade o reconhecimento de sua insuficiência para a garantia dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Não obstante este sistema estar moldado por uma cultura institucional submetida e apegada a procedimentos e normas, hoje ela é permeável à participação social. Para além da tensão entre o espaço formal-burocrático e o espaço participativo-político na prática da função planejamento, a participação social e a transparência são hoje ingredientes que a tem modernizado e democratizado.

Finalizamos assim nossa contribuição para o debate sobre o processo de participação social nos Planos Plurianuais do Governo Federal com a crença de ter aportado elementos que favoreçam a compreensão das preocupações coladas na Apresentação desta dissertação.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. e SANTOS, B.S. Para ampliar o cânone democrático. **Democracia, República e Participação**, Módulo I do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 2010.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, n. 1, p. 43-64, Junho, 2008.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições participativas e Representação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BIELSCHOWSKI, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BROSE, M. **Introdução à moderação e ao método ZOPP**. Recife: GTZ, 1993.

CARDOSO Jr, J. C. (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CARDOSO Jr, J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Texto para Discussão nº 1584**, Brasília: IPEA, 2011.

COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

ESAF/Escola de Administração Fazendária. Introdução ao Planejamento Governamental. **VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas**. 2011. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/VIII_semanaAOFCP/conteudos/Oficina_10_Introducao_ao_planejamento.pdf>. Acesso em: 18/01/2013.

GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão nº 726**, Brasília: IPEA, 2000.

GENRO, T. e SOUZA, U. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GRAÇA, E. **Participação Social no PPA 2012-2015: Valeu?**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/setembro/pariticipacao-social-no-ppa-2012-2015-valeu>>. Acesso em: 18/01/ 2013

GUIMARÃES, J. As Culturas brasileiras da participação democrática. **Instituições Políticas, Participação e Processos de Globalização**, Módulo II do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: DPC/FAFICH/UFMG, 2011.

IPEA, PNAD2009 – Primeiras análises: distribuição de renda entre 1995 e 2009. **Comunicado nº 63**. Brasília, outubro de 2010.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

KOHN, A. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

MATEOS, S. A Construção da democracia participativa. **Revista Desafios do desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2493&catid=28&Itemid=39>. Acesso em: 14/02/2013.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. 2 ed. Brasília: IPEA, 1996. Tomos I e II.

MATUS, C. **Adeus Senhor Presidente: governantes governados**. Tradução de Luis Felipe Del Riego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MELLO, J.M.C. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão; SECRETARIA-GERAL da Presidência da República. **Ciclo de Gestão do PPA 2012-2015 – Orientação para as consultas à sociedade**. 2011. Disponível em: <http://br.boell.org/downloads/Cartilha_consulta_sociedade_sobre_ciclo_de_gestao_PPA_2012-2015.pdf> . Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. **Relatório Fórum Interconselho – versão preliminar**. 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/forumppa/materiais-de-apoio/relatorio%20preliminar.pdf/view?searchterm=PPA> . Acesso em: 15/02/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015: Mensagem Presidencial e Projeto de Lei**. 2011. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 15/02/ 2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2008-2011: Projeto de Lei. 2007.**

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração do PPA 2008-2011.** 2007. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualdeelabora%C3%A7%C3%A3o2008-2011.pdf>>. Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial.** 2003. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração do PPA 2004-2007.** Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualelaboracaoprogramasppa20042007.pdf>>. Acesso em: 18/01/2013.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003: Mensagem Presidencial.** Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>>. Acesso em: 18/01/2013.

MORONI, J. **O direito a participação no Governo Lula. 2006.** Disponível em: <http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>. Acesso em: 18/01/2013.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.** Lua Nova. n. 44, p.27-54. 1998.

OLIVEIRA, J.A.P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2006.

PERUZZOTI, E. A Política de Accountability na América Latina. **Controle Público e Democracia.** Módulo VI do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 2011.

PONTUAL, P. e ARAÚJO, L. Uma agenda da participação popular para os próximos anos. In: TEIXEIRA, A. (Org.) **Os Sentidos da Participação.** São Paulo, 2005.

PORTO ALEGRE, Prefeitura. **Histórico do Orçamento Participativo.** Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1 .Acesso em: 18/01/2013.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

REZENDE, F. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: CEPAL, LC/BRS/R.205, 2009.

SANTOS, B. S. Col. **Reinventar a Emancipação Social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Col. **Reinventar a Emancipação Social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA-GERAL, Presidência da República. **Democracia Participativa Nova Relação do Estado com a Sociedade**. 2ª Edição. Brasília, 2011.

TEIXEIRA, A. **Planejamento público: de Getúlio a JK (1930-1960)**. Fortaleza: Iplance, 1997.

VAINER, A; ALBUQUERQUE, J.; GARSON,S. **Manual de Elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA municípios**. MPOG/BNDES, 2ª edição, 2005.