INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

DESAFIOS DO PLANEJAMENTO PLURIANUAL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007 e 2012-2015 SOB O PRISMA DO TRIÂNGULO DE GOVERNO DE CARLOS MATUS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RAFAEL MARTINS NETO

BRASÍLIA-DF

2018

RAFAEL MARTINS NETO

DESAFIOS DO PLANEJAMENTO PLURIANUAL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007 e 2012-2015 SOB O PRISMA DO TRIÂNGULO DE GOVERNO DE CARLOS MATUS

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

Orientador

BRASÍLIA-DF

2018

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Martins Neto, Rafael
M386d Desafios do planejamento plurianual : uma análise dos planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus / Rafael Martins Neto. – Brasília : IPEA, 2018.
120 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2018
Orientação: José Celso Pereira Cardoso Júnior
Inclui Bibliografia.

1. Planos Plurianuais. 2. Governabilidade. 3. Planejamento Nacional. 4. Brasil. I. Cardoso Júnior, José Celso Pereira. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 354.81

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

RAFAEL MARTINS NETO

DESAFIOS DO PLANEJAMENTO PLURIANUAL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007 e 2012-2015 SOB O PRISMA DO TRIÂNGULO DE GOVERNO DE CARLOS MATUS

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em de de

COMISSÃO JULGADORA

_____

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – IPEA

_____

Dr. Bruno Moretti – Senado Federal

_____

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior

BRASÍLIA-DF

2018

A Amanda, que a oito anos colore a minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter nascido onde nasci.

À minha amada esposa, Amanda, pelo apoio e paciência na concretização deste projeto.

Aos meus pais, por serem o porto seguro que me permite avançar sobre o desconhecido.

Aos meus irmãos, Carolina e Renan, pelos exemplos e amizade.

Ao meu orientador, José Celso, pelas preciosas contribuições.

Aos colegas de turma do mestrado pelos ricos debates em sala.

Aos professores do mestrado pelos ensinamentos e provocações.

Aos colegas de trabalho por compartilharem ensinamentos que só a junção entre a teoria e a ação podem revelar.

"*Eu não me preocupo com as coisas que sei que não sei. Eu só me preocupo com as coisas que não sei que não sei. Porque as coisas que sei que não sei, é fácil - é só procurar que vou saber. Porém, as coisas que não sei que não sei, não tenho nem por onde começar!"* (Albert Einstein)

Lista de Símbolos e Abreviaturas

ADT - Agenda de Desenvolvimento Territorial

Bacen - Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSM - Plano Brasil Sem Miséria

BSP - Benefício de Superação da Extrema Pobreza

CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CONSEPLAN - Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento

Fies - Fundo de Financiamento Estudantil

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCPR - Prestação de Contas do Presidente da República

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

PME - Pesquisa Mensal de Emprego

PPA - Plano Plurianual

PPI - Projeto Piloto de Investimento

PR - Presidência da República

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Prouni - Programa Universidade para Todos

PT - Partido dos Trabalhadores

SAF - Secretaria de Assuntos Federativos

SG - Secretaria de Governo

SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos

TCU – Tribunal de Contas da União

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNPSA - United Nations Public Service Awards

Lista de Figuras

Figura 1 – Circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para capacidade de governar.....31
Figura 2 – Triângulo de Governo de Carlos Matus.....33
Figura 3 – Dimensões do triângulo de governo e suas respectivas categorias de análises.....56
Figura 4 - Estrutura da gestão tático-operacional do PPA 2004-2007.....69
Figura 5 – Dimensão econômica da estratégia de desenvolvimento – crescimento econômico com redução da desigualdade.....73
Figura 6 – Estrutura do PPA 2012-2015.....92
Figura 7 – Aplicativo PPA Mais Brasil.....96
Figura 8 – Trajetória dos Eixos Estratégicos dos PPAs 2004-2015.....98

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Balança Comercial: Valores Históricos Anuais em US$ Bilhões.....74
Gráfico 2 - Evolução da Selic, da TJLP (porcentagem ao ano no início do período), do IPCA (valor acumulado ao ano) e da taxa de câmbio R$/US$ (no início do período).....75
Gráfico 3 - Valor do rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência e valor do salário mínimo (R$).....76
Gráfico 4 - Índice de Gini da renda domiciliar per capita, segundo Região e Brasil, 2004-2007.....76
Gráfico 5 - Balança Comercial: Valores Históricos Anuais em US$ Bilhões.....100
Gráfico 6 – Evolução da Selic, da TJLP (porcentagem ao ano no início do período), do IPCA (valor acumulado ao ano) e da taxa de câmbio R$/US$ (no início do período).....100
Gráfico 7 - Taxa de desocupação na semana de referência, das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por regiões metropolitanas, segundo os meses da pesquisa (2012-2015).....101
Gráfico 8 - Valor do rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência e valor do salário mínimo (R$).....102
Gráfico 9 - Evolução do valor médio do benefício do PBF, dez/2003 a dez/2015 (R$).....102
Gráfico 10 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, segundo as Grandes Regiões - 2009/2015.....103

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Crescimento real do PIB 2004-2007, segundo a ótica da oferta agregada – porcentagem ao ano.....73
Tabela 2 – Crescimento real do PIB 2004-2007, segundo a ótica da demanda agregada – porcentagem ao ano.....73
Tabela 3 – Saldo em conta corrente 2004-2007 em porcentagem do PIB.....75
Tabela 4 – Crescimento real do PIB 2012-2015, segundo a ótica da oferta agregada – porcentagem ao ano.....98
Tabela 5 – Crescimento Real do PIB 2012-2015, segundo a ótica da demanda agregada – porcentagem ao ano.....99
Tabela 6 – Saldo em conta corrente 2012-2015 em porcentagem do PIB.....101

Lista de Quadros

Quadro 1 – Características de Problemas Estruturados e Quase-Estruturados.....36
Quadro 2 – Dimensões do triângulo de governo e suas respectivas variáveis observáveis.....104
Quadro 3 – Projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo no PPA 2004-2007 e 2012-2015.....109
Quadro 4 – Recomendações para o Plano Plurianual à luz das dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus.....111

Resumo:

O governante é eleito para a condução de processos que viabilizem o alcance dos objetivos (projeto de governo) para os quais foi eleito. Objetivos estes que devem ser escolhidos e alterados de acordo com a governabilidade e capacidades de governo disponíveis ou possíveis de construção. Estas três dimensões (projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo) compõem o que Matus define como triângulo de governo. A promoção do equilíbrio dinâmico e ascendente das dimensões do triângulo de governo constitui-se no principal desafio do governante e é condição necessária para o sucesso de sua gestão. Para o enfrentamento deste desafio, o planejamento se apresenta como uma das principais ferramentas à disposição do governante. Como o Plano Plurianual é o principal instrumento formal de planejamento governamental, esta dissertação teve como objetivo compreender como atributos essenciais ao governante: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, estiveram presentes no Plano Plurianual. Especificamente, buscou-se compreender como ocorreu a incorporação do projeto de governo; se e como o governante e o núcleo de governo se envolveram na elaboração e gestão do PPA; qual o papel desempenhado pelo PPA na relação dentro do Poder Executivo, com o Congresso, sociedade e entes federados; como se estruturou a gestão do plano e qual sua relação com a agenda prioritária e os processos de tomada de decisões dos dirigentes. Para realizar a pesquisa foi utilizada a estratégia metodológica qualitativa de comparação entre dois estudos de caso, os PPAs 2004-2007 e 2012-2015. A obtenção de informações necessárias à realização desta dissertação ocorreu por meio de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com atores que tiveram participação relevante nos casos analisados. A análise de conteúdo demandou a construção de categorias de análises que dessem concretude e clareza ao significado de projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo. Conclui-se que em ambos os períodos o PPA possuiu baixa relevância para o governante. A construção e revisão do projeto de governo e políticas prioritárias ocorreu por vias externas ao PPA. A viabilização do projeto por meio da construção de governabilidade e capacidades de governo também não possuíram no PPA um instrumento de apoio.

Palavras-Chave: Plano Plurianual, projeto de governo, governabilidade, capacidades de governo.

Abstract:

The governor is elected to conduct processes that enable the attainment of the objectives (government project) for which he or she was elected. These objectives should be chosen and modified according to the governability and the government capabilities that are available or that can be developed. These three dimensions (government project, governability, and government capabilities) compose what Matus defines as the triangle of government. The promotion of dynamic and ascending balance of the dimensions of the triangle of government constitutes the main challenge for the ruler and is a necessary condition for the success of his or her administration. To meet this challenge, planning is one of the most important tools available to the government. As the Pluriannual Plan (PPA) is the main formal instrument of governmental planning, this dissertation aimed to understand how essential attributes to the ruler: government project, government capabilities and governability, were present in the Pluriannual Plan. Specifically, we sought to understand how the internalization of the government project took place; if and how the governor and the nucleus of government were involved in the elaboration and management of the PPA; what role the PPA plays in the relationship within the Executive Branch, with Congress, society and federated entities; how the management of the plan was structured and how it relates to the priority agenda and the decision-making processes of the leaders. In order to carry out the research, a qualitative methodological strategy of comparison was used between two case studies, the PPAs 2004-2007 and 2012-2015. The necessary information for this dissertation was obtained through documental research and semi-structured interviews with actors who had a relevant participation in the analyzed cases. The content analysis required the construction of categories of analysis that gave concreteness and clarity to the meaning of government project, governability and government capabilities. It is concluded that in both periods the PPA had low relevance for the ruler. The construction and revision of the government project and priority policies occurred via external paths to the PPA. The feasibility of the project through the construction of governability and government capabilities also did not use the PPA as a support instrument.

Keywords: Plurianual Plan, government project, governability, government capabilities.

SUMÁRIO

Lista de Símbolos e Abreviaturas viii

Lista de Figuras x

Lista de Gráficos xi

Lista de Tabelas.....xii

Lista de Quadros.....xiii

Resumo..... xiv

Abstract xv

INTRODUÇÃO..... 18

1. BREVE SÍNTESE HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL..... 20
1.1 Planejamento Governamental e o Plano Plurianual..... 26

2. ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS PARA O ESTUDO DO PLANEJAMENTO E TRIÂNGULO DE GOVERNO DE MATUS 29
2.1 Política Pública..... 29
2.2 Planejamento.....34
2.2.1 Planejamento Tradicional.....35
2.2.2 Planejamento Estratégico Situacional (PES).....37
2.2.3 Triângulo de Governo.....39
2.2.3.1 Projeto de Governo.....39
2.2.3.2 Governabilidade do Sistema.....40
2.2.3.2.1 Análise de Viabilidade Política.....42
2.2.3.3 Capacidade de Governo.....42
2.3 Triângulo de Governo e o Plano Plurianual.....44

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO TRIÂNGULO DE GOVERNO DE CARLOS MATUS..... 46
3.1 Seleção dos Casos.....48
3.2 Métodos de Investigação.....49
3.3 Análise de Conteúdo.....52
3.3.1 Categorias de análise.....53
3.3.1.1 Projeto de Governo.....53
3.3.1.2 Governabilidade.....54
3.3.1.3 Capacidades de Governo.....55

4. PLANO PLURIANUAL 2004-2007..... 57
4.1 Projeto de governo.....57
4.2 Governabilidade.....61
4.3 Capacidades de governo.....66

4.4 Análise macroeconômica e evolução dos principais indicadores.....72

5. PLANO PLURIANUAL 2012-2015..... 78
5.1 Projeto de governo.....78
5.2 Governabilidade.....81
5.3 Capacidades de governo.....90
5.4 Análise macroeconômica e evolução dos principais indicadores.....97

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO..... 104

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....113

Apêndice A – Lista de entrevistados.....116

Apêndice B – Roteiro das entrevistas.....117

INTRODUÇÃO

Em uma democracia, o governante é eleito para a condução de processos que viabilizem o alcance dos objetivos (projeto de governo) para os quais foi eleito. Objetivos estes que devem ser escolhidos e alterados de acordo com a governabilidade e capacidades de governo disponíveis ou possíveis de construção. Estas três dimensões (projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo) compõem o que Matus (1993) define como triângulo de governo.

A promoção de um equilíbrio dinâmico e ascendente entre o projeto de governo, a governabilidade e as capacidades de governo constitui-se no principal desafio do governante e em condição necessária para o sucesso de sua gestão. Para o enfrentamento deste desafio, o planejamento se apresenta como uma das principais ferramentas à disposição do governante. (MATUS, 1993)

Dentre os instrumentos de planejamento governamental instituídos pela Constituição de 1988, o Plano Plurianual apresenta-se como o principal instrumento formal de planejamento de médio prazo do Governo Federal do Brasil. Porém, no momento da redemocratização o foco do constituinte foi com a criação de instrumentos que publicizassem as intenções do Poder Executivo nos curto e médio prazos e organizassem a atuação do Poder Legislativo sobre o orçamento anual e projetos plurianuais.

Desta forma, não se tinha clareza do papel desempenhado pelo Plano Plurianual na promoção do equilíbrio ascendente do triângulo de governo. Com vistas a contribuir para a elucidação dessa questão e aprimoramento do planejamento governamental no Brasil, esta dissertação tem como objetivo compreender como atributos essenciais ao governante: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, estiveram presentes nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015.

Especificamente, buscou-se compreender como ocorreu a incorporação do projeto de governo; se e como o governante e o núcleo de governo se envolveram na elaboração e gestão do PPA; qual o papel desempenhado pelo PPA na relação dentro do Poder Executivo, com o Congresso, sociedade e entes federados; como se estruturou a gestão do plano e qual sua relação com a agenda prioritária e os processos de tomada de decisões dos dirigentes.

A delimitação do objeto aos dois Planos supracitados ocorreu por entendermos que estes representam as duas principais metodologias utilizadas para elaboração do Plano Plurianual desde 1988 até o momento, possibilitando a comparação entre as suas estruturas, arranjos, instrumentos e análise dos mesmos à luz do triângulo de governo.

No processo de coleta de dados foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com atores que tiveram participação relevante nos casos analisados. Em especial, aqueles que ocuparam posições de direção na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI-MP), na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento e na Casa Civil.

A dissertação está dividida em seis capítulos além desta introdução. O capítulo um apresenta uma breve síntese histórica do planejamento governamental no Brasil para o período que se inicia com Getúlio Vargas em 1930, possui seu auge durante o regime de ditadura militar, sendo caracterizado como discricionário, impositivo e autoritário e declina após a redemocratização, com a predominância de ideais neoliberais e desmonte do aparato estatal. Por fim, ocorre uma tentativa de sua reconstrução na década de 2000-2010, com o Estado assumindo novamente o papel de promotor do desenvolvimento econômico.

O capítulo dois aborda os aspectos teóricos e conceituais para o estudo do planejamento público e do triângulo de governo de Carlos Matus. Discorre sobre a relação entre políticas públicas e o planejamento, diferenciando o planejamento tradicional do planejamento estratégico situacional e demonstrando como este seria mais adequado, no contexto atual, como ferramenta de apoio ao governante. Também é apresentada a definição do triângulo de governo e de suas respectivas dimensões, além de como esses se relacionam com o Plano Plurianual.

No capítulo três são apresentados os procedimentos metodológicos para operacionalização do triângulo de governo. Detalha-se a utilização da abordagem metodológica qualitativa para estudo do Plano Plurianual a luz do triângulo de governo, o processo de seleção dos casos e os métodos de coleta e análise de dados. Neste capítulo, também se encontram as categorias de análise construídas a partir das dimensões do triângulo de governo que viabilizaram a realização da pesquisa.

Os capítulos quatro e cinco apresentam os principais achados da pesquisa referentes aos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 e a síntese dos seus respectivos resultados macroeconômicos.

Por fim, o capítulo seis discute os principais resultados e conclusões da pesquisa.

1. BREVE SÍNTESE HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

No Brasil, as transformações socioeconômicas, iniciadas a partir do processo de industrialização promovido pelo governo de Getúlio Vargas na década de 1930 e que se estenderam até o início da década de 1980, em geral foram fundamentadas em planos de desenvolvimento.

Resende (2010) apresenta a relação entre os principais períodos de desenvolvimento e industrialização do Brasil e o planejamento governamental. O primeiro governo Vargas (1930 – 1945) representa um marco no processo de intervenção do Estado na economia com vistas ao desenvolvimento. Nesse período foi elaborado o primeiro plano quinquenal do país – o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939 – 1943), sendo revisado e ampliado posteriormente, passando a ser chamado Plano de Obras e Equipamentos[1].

No retorno de Vargas ao poder foi lançado o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (conhecido como plano Lafer) que focava na melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. Posteriormente Juscelino Kubitschek deu novo impulso à industrialização por meio do Plano de Metas, no qual a grande diferença em relação aos planos anteriores é o reconhecimento da importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização.

Nos primeiros anos do governo militar, o Plano de Ação de Bases do Governo (Paeg) buscou conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento. Sua implementação apoiava-se em reformas que focavam na modernização do Estado e a recuperação da capacidade de intervir direta e indiretamente na economia, para isto foi dada especial atenção à retomada da capacidade do setor público mobilizar recursos para financiar o desenvolvimento. Algumas ações adotadas foram a criação do Banco Central (Bacen), implantação da correção monetária e a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O período da ditadura militar pode ser considerado o auge do planejamento governamental no Brasil, porém, sendo este caracterizado como discricionário, autoritário e impositivo. Neste período, o desenvolvimento de uma visão estratégica dos interesses e prioridades nacionais esteve associado com o contínuo aprimoramento da capacidade de planejar e implementar políticas públicas.

[1] Segundo Monteiro e Cunha (2014) esses planos não passavam de um rearranjo orçamentário, com o reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos ali incluídos.

Durante a ditadura militar vários projetos de governo ou planos de desenvolvimento se tornaram referências para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social. Destacam-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970) e os I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974 e 1975-1979)[2].

Uma característica importante do período militar foi a centralidade política conferida ao órgão de planejamento, que esteve vinculado diretamente à presidência e foi responsável por coordenar o sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa; acompanhar a execução dos planos de desenvolvimento; coordenar as políticas de desenvolvimento econômico e social; coordenar a política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico; coordenar assuntos interdependentes de interesse de mais de um ministério. (BRASIL, 1974)

Desta forma o órgão central de planejamento estava empoderado para coordenar a atuação conjunta dos órgãos setoriais em políticas intersetoriais e transversais, minimizando a tendência de fragmentação da implementação das políticas públicas. Esse empoderamento era associado à existência de instrumentos e núcleos setoriais de planejamento que reforçavam as prioridades definidas no plano e mantinham o alinhamento estratégico no governo.

> Nesse sistema, o plano estabelecia as diretrizes e as prioridades a serem obedecidas, o orçamento atribuía os recursos em conformidade com tais prioridades e cabia aos ministérios de cada área supervisionar as ações situadas na respectiva esfera de competência. A existência em cada ministério de um órgão setorial de planejamento e orçamento, composto por uma equipe técnica qualificada, encarregava-se de manter a articulação dos componentes desse sistema. (RESENDE, 2010, p. 15)

Uma característica em comum de todos esses processos de intervenção do Estado na economia com vistas à promoção do desenvolvimento é a prevalência quase absoluta do Poder Executivo sobre as decisões de política econômica, sendo este um fator preponderante para os resultados obtidos. (RESENDE, 2010) Um contraexemplo foi a tentativa de implementação, durante o governo de João Goulart, do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, conduzido por Celso Furtado, que foi logo abandonado em face às dificuldades do Executivo impor sua agenda ao Legislativo.

Na década de 1980, a deterioração do cenário internacional com a segunda crise do petróleo e o aumento das taxas de juros americanas, com consequente redução da liquidez internacional, resultaram em desequilíbrios internos e externos e na dificuldade de o Estado sustentar as taxas de investimentos vigentes. A deterioração econômica e social associada ao enfraquecimento do Poder Executivo resultante do processo de abertura política culminou na

[2] Para maiores informações sobre a estruturação do sistema de planejamento durante o período militar ver Resende (2010).

perda de capacidade de coordenação governamental e no enfraquecimento do sistema de planejamento.

Observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política. Dessa forma, a nova agenda incluía, entre seus objetivos prioritários, além da estabilização econômica e da reinserção internacional, a institucionalização da democracia. (DINIZ, 1995)

Desta forma, a deterioração macroeconômica foi acompanhada da derrocada do regime autoritário e de um processo de redemocratização que precisou acomodar a emersão de 20 anos de demandas sociais e de participação reprimidas, o que culminou em uma ampla fragmentação político-partidária. Este cenário aumentou a complexidade e reduziu a influência do governante sobre recursos necessários à implementação de seu projeto de governo. Em outras palavras, a governabilidade foi enfraquecida pela implantação de um sistema presidencialista multipartidário que demanda a construção de coalizões por meio de concessões que impactam o projeto de governo do governante.

> Sob o efeito das condições acima enfatizadas, a recém-instaurada democracia brasileira seria crescentemente percebida como ingovernável. Assim, o tema da governabilidade ascende ao primeiro plano do debate nacional, situando-se como central no diagnóstico da crise e na formulação das estratégias para seu enfrentamento. Capacidade de governo e eficácia na condução dos negócios públicos emergem como aspectos estreitamente interligados. Reintroduzido no vocabulário político brasileiro, o termo ingovernabilidade torna-se um símbolo da falta de competência do país para lidar com seus problemas, emitindo sinais de que nossos líderes e nossas instituições estariam aquém de nossas presentes necessidades. (DINIZ,1995, p.50)

O problema da ingovernabilidade adquire diferentes conotações no Brasil, significando ora pressão exagerada de participação e de demandas, ora poder excessivo do Congresso, ora ainda o excesso de prerrogativas da autoridade pública associado à escassez de mecanismos de controle, traduzindo-se pela síndrome clientelismo, corrupção e desperdício. (DINIZ, 1995)

A fragmentação partidária e o excesso de poder conferido pela nova Constituição ao Congresso seriam percebidos sob a perspectiva da cristalização de uma lógica de veto, responsável pelo enfraquecimento da capacidade de ação do Estado. Tais argumentos, porém não se sustentam quando se analisa a disciplina partidária dos deputados e a participação e o sucesso legislativo do presidente.

Silva (2014) ao analisar os dados disponíveis sobre as votações no Congresso Nacional para o período de 1990 a 2010 demonstrou que em média 90% dos deputados

seguem a indicação do seu líder nas votações nominais, sendo o menor índice registrado no governo Itamar Franco, 84%, e o maior no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, 93%. Em termos de participação na produção legislativa, 75% do total de leis aprovadas no Legislativo brasileiro tiveram origem no Poder Executivo. Por fim, mais de 75% dos projetos iniciados pelo Poder Executivo foram aprovados no Congresso, mostrando que o presidente não enfrentou grande resistência a sua agenda legislativa e que a tese da fragmentação partidária levar a um quadro de ingovernabilidade não se confirmou.[3]

A autora ressalta que o presidente alcança sucesso legislativo, obtém apoio dos parlamentares a parte expressiva de suas decisões e minimiza conflitos por meio da formação de coalizões. Desta forma, as evidências não corroboram o argumento que a fragmentação partidária e o sistema presidencialista de coalizão provocariam a paralisia do governo.

Uma vez compreendido que a redemocratização e a adoção de um sistema presidencialista multipartidário não resultaram na paralisia decisória inicialmente prevista, e que o governante continua possuindo poder para decidir sobre seu projeto de governo, as explicações para a crise do planejamento governamental foram direcionadas para a capacidade do governo implementar seu projeto por meio de políticas públicas.

A dificuldade do Estado fazer valer suas decisões estariam relacionadas a três fatores: indisponibilidade dos meios e condições necessárias para executar as políticas; inadequação do ponto de vista da mobilização de apoios externos das estratégias de implementação formuladas pelas elites governamentais; falta de capacidade de liderança. O bloqueio da ação estatal não decorre tanto do excesso de demandas, mas da erosão do Estado, processo que corroeu seus recursos administrativos e comprometeu sua capacidade de governo. (DINIZ, 1995)

Desta forma, o enfraquecimento das capacidades de governo impactaria negativamente a qualidade na construção de projetos de governo e na governabilidade necessária para viabilizá-los.

A dimensão de capacidades de governo foi constantemente fortalecida durante a "era desenvolvimentista" (1930 a 1980), onde foram construídas e consolidadas uma estrutura central de planejamento voltada ao desenvolvimento econômico e estruturas e competências nas áreas setoriais direcionadas ao planejamento e à implementação de políticas e projetos públicos. Neste período destaca-se a criação de vários órgãos e entidades que foram

[3] O fato de a fragmentação partidária não levar à ingovernabilidade não significa que todos os Presidentes conseguirão construir uma ampla base de apoio à maioria dos seus projetos no Congresso. Ressalta-se que a pesquisa apresentada não incorpora os mandatos da Presidenta Dilma, a qual teve um processo de impeachment aprovado no Congresso com o apoio de parte relevante dos partidos que compunham a base do governo.

responsáveis pela formulação, coordenação e monitoramento dos planos de desenvolvimento, entre eles: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – hoje Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – em 1952; o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), antecessor do Ipea, em 1964; e a estruturação do Sistema Federal de Planejamento, em 1972. (PAGNUSSAT, 2015)

O esgotamento do modelo de desenvolvimento e a forte instabilidade macroeconômica, que se inicia nos primeiros anos da década de 1980, evoluiu para uma crise do Estado e da burocracia e ascensão das "ideias neoliberais". A desmoralização do serviço público e o desmonte da tecnocracia construída nas décadas anteriores estende-se até o fim dos anos de 1990. (RESENDE, 2010 e PAGNUSSAT, 2015)

Após a implantação do Plano Real (1994) o controle da inflação obtido abriu a oportunidade de fortalecimento da função planejamento, no entanto, o crescente desequilíbrio externo e a trajetória insustentável de endividamento, a baixa capacidade de investimento público, a diminuição dos canais e da capacidade de intervenção do Estado, e a necessidade de compor uma base de apoio político no Congresso via negociação de cargos no Executivo resultaram no desmonte dos órgãos de planejamento e contínuo enfraquecimento desta função de governo. (DINIZ, 1995; PAGNUSSAT, 2015; RESENDE, 2010)

Pagnussat (2015) ressalta que nas décadas 1980 e 1990 os braços de intervenção do Estado na economia foram fortemente reduzidos, ocorrendo um desmonte da estrutura de planejamento e extinção de órgãos setoriais, com grande perda da memória administrativa, de cultura organizacional e de quadros técnicos, cujas competências foram construídas no decorrer de décadas de aprendizagem.

> Nesse período, o Brasil deixa de ser o país do planejamento e se transforma no país do controle, da regulação e dos fiscais. As áreas de controle interno e externo crescem em estrutura, importância e em número de analistas e auditores. (PAGNUSSAT, 2015. p. 205)

Segundo Power (2005), citado por Balbe (2015), três fatores teriam contribuído para a "explosão da auditoria": a demanda por maior *accountability*, a pressão fiscal por redução dos gastos públicos e a busca de maior eficiência e qualidade nos serviços públicos.

Com o crescimento e fortalecimento da área de controle a partir das reformas iniciadas na década de 1990, os órgãos de controle passam não só a realizar as atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública, mas também de prestação de contas, promoção da transparência e avaliação de políticas públicas. (Balbe, 2015 e Oliveiri, 2010). Oliveiri (2010) conclui que as reformas organizacionais e legais resultaram na estruturação da Secretaria

Federal de Controle como órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas, com capacidade para avaliar as políticas em função dos seus resultados e para estruturar o funcionamento da atividade de monitoramento da gestão pública federal.

No final da década de 1990 e sobretudo nos anos 2000 há tentativas de retomada do planejamento e o esforço de reorganização das áreas de planejamento e da capacidade de execução do governo[4]. A estabilização econômica e melhoria dos fundamentos da economia brasileira associada à mudança na ideologia dominante sobre o papel das instituições públicas no desenvolvimento nacional resultaram no fim da política de privatizações, retomada do planejamento setorial e dos investimentos públicos estruturantes.

Resende (2010) destaca a preocupação em reconstruir a capacidade de planejamento setorial, com a criação de empresas voltadas para o planejamento de médio e longo prazo[5] de seus setores, além do incremento da capacidade de planejamento e investimento das empresas estatais, sobretudo a Petrobras.

No período também tentou-se retomar a capacidade do Estado atuar na promoção do desenvolvimento, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) e sua sucedânea, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que utilizavam incentivos fiscais e financeiros para a consolidação e modernização do parque industrial existente.

A política de recomposição de quadros técnicos, por meio da ampliação dos concursos públicos e aumento dos salários também contribuíram positivamente para melhorar a capacidade operacional do Estado. Destaca-se a criação da carreira de Infraestrutura, no contexto de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a contratação de mais de 800 servidores, e da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, com a nomeação de mais de 1.000 servidores.

Em que pesem os esforços realizados nos últimos anos, ainda há um longo caminho para a reconstrução do planejamento governamental. O condicionamento do planejamento ao orçamento prévio e a prática de execução orçamentária e financeira que não dialoga com a necessidade de um fluxo previsível de recursos na implementação das políticas públicas se mantém. O tratamento da transversalidade e intersetorialidade das políticas públicas continua a ser um desafio, assim como a coordenação e priorização no planejamento governamental, o que resulta na adoção de planos paralelos que se caracterizam pela seleção de projetos prioritários com condições vantajosas de execução.

---

[4] Ver Garcia, 2015.

[5] Destaca-se a criação da Empresa de Pesquisa Energética (2004) e da Empresa de Planejamento e Logística (2013)

1.1 Planejamento Governamental e o Plano Plurianual

A Constituição Federal de 1988 foi sucinta ao tratar do planejamento governamental, preocupando-se mais com a criação de instrumentos que formalizem as intenções do Poder Executivo no curto e médio prazo e organizem a atuação do Poder Legislativo sobre o orçamento anual e projetos plurianuais. O foco na criação de instrumentos que permitam ao Parlamento conhecer e influenciar as prioridades e a alocação orçamentária definidas pelo Poder Executivo é compreensível pelo momento de redemocratização no qual a constituição foi elaborada.

Este conjunto de fatores impediu um debate aprofundado sobre planejamento estratégico governamental e não considerou os avanços teóricos e práticos sobre o tema, fazendo com que os instrumentos presentes na Constituição mantivessem a lógica do planejamento normativo e economicista praticado até então. Assim, optou-se por um modelo de planejamento que se mostrava incapaz de lidar com a complexa realidade política, social, cultural e econômica vigente. (GARCIA, 2015)

Dentre os instrumentos de planejamento governamental instituídos pela Constituição de 1988, o Plano Plurianual (PPA) apresenta-se como o principal instrumento formal de planejamento de médio prazo do Governo Federal. Sua duração é de quatro anos, com vigência a partir do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do mandato subsequente.

A Constituição Federal de 1988 determina no artigo 165, § 1°, que cabe à lei que instituir o Plano Plurianual estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas de duração continuada. A Constituição também determina que lei complementar deve estabelecer as normas para "a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual" (Artigo 165, § 9°,2). Em que pese haver no Congresso projetos de lei desde 1990, até hoje nenhum deles conseguiu avançar no processo legislativo.

A ausência de regulamentação fez com que os instrumentos de planejamento previstos na Constituição sofressem diversas interpretações, o que levou a várias tentativas de implantar um modelo de planejamento capaz de auxiliar e qualificar a ação do governo.

Os dois primeiros PPAs (1991-1995 e 1996-1999) não foram muito além de um Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), já previsto na Lei n° 4.320/1964, que apresentava uma previsão orçamentária dos investimentos para o prazo mínimo de três anos. (GARCIA, 2015).

Em 1998, o Poder Executivo publicou o Decreto n° 2.829/98 que representou um esforço de integração do planejamento com o orçamento, mediante o aperfeiçoamento das principais categorias programáticas do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Geral da União.[6]

O decreto instituiu a classificação programática no PPA e OGU, com toda ação finalística do Governo Federal passando a ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Assim, o PPA 2000-2003 apresentou grandes avanços em relação aos seus predecessores e passou a incorporar elementos presentes nas teorias de planejamento governamental dominantes na década de 1990, como atribuição de responsabilidades, prática do monitoramento e avaliação, cobrança e prestação de contas por desempenho e concepção de programas com vistas a atingir objetivos que resultarão na solução de problemas.

> O primeiro PPA construído no novo formato carregava um modelo de gestão bastante ambicioso, que incluía a gestão de prioridades de governo, abarcando a figura dos gerentes dos programas, a gestão de restrições, a seleção de programas estratégicos (67, do total de 387 programas) e a gestão estratégica, que incluía o processo de liberação de recursos financeiros (PARES e SILVEIRA, 2002, apud COUTO e MAGALHÃES, 2017, p. 38).

A implantação dos avanços metodológicos do PPA 2000-2003 apresentou-se como um desafio até o momento não superado. Os próximos dois Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011) buscaram consolidar as inovações metodológicas do PPA 2000-2003, aprimorando seu processo de monitoramento e avançando na ampliação da participação social e no tratamento do aspecto territorial no Plano.

No entanto, deficiências como a abrangência de todas as despesas, insuficiente capacitação do corpo técnico e de dirigentes, construção dos programas e ações a partir do executado nos anos anteriores e um modelo de gestão deslocado dos processos e gestores das políticas públicas continuaram a existir. (GARCIA, 2000)

Para o período 2012-2015, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento decidiu por mudar as bases conceitual e metodológica utilizadas para elaboração do PPA. Uma das principais justificativas para a mudança foi aproximar o Plano da realidade das políticas públicas e reforçar a tentativa de resgate do planejamento governamental ocorrido nos últimos oito anos por meio de um modelo de desenvolvimento que teve o Estado como um ator de destaque, com a criação de programas como Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), Bolsa Família, Minha Casa

[6] Para maiores detalhes sobre a elaboração e conteúdo do Decreto n°2.829/98 ver GARCIA, 2015.

Minha Vida, Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Além da mudança na estrutura do Plano, seu modelo de gestão também foi modificado no sentido de considerar e dialogar com as especificidades da implementação das políticas públicas.

O PPA 2016-2019 mantém o modelo do PPA anterior ao mesmo tempo em que tenta tornar o Plano mais estratégico, por meio da ampliação do debate de sua dimensão estratégica e qualificação dos seus objetivos e metas, de forma a torna-los mais estruturantes e factíveis.[7]

Apesar dos esforços do governo para viabilizar o PPA como um instrumento de planejamento capaz de orientar e qualificar a ação pública, há uma percepção de que a ausência ou falta de efetividade do planejamento é um obstáculo ao desenvolvimento[8]. Sendo esta indicada como uma das principais causas para a não superação de problemas históricos do país, que periodicamente resultam em crises e demandam ações emergenciais do poder público. Porém, esta percepção contrasta com o grande volume de planos produzidos pelo setor público (a Secretária de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento identificou que em 2016 haviam 75 planos setoriais prontos ou em elaboração no governo federal, sendo que 14 desses seriam estruturantes para seus setores), e indica que a finalização do processo de elaboração do plano não garante a sua efetividade.

[7] Não será objeto desta dissertação o estudo do impacto do impeachment da Presidenta Dilma (31/08/2016) no Plano Plurianual 2016-2019.

[8] Há várias declarações de políticos, autoridades, personalidades e estudiosos apontando a ausência de planejamento como um gargalo na superação dos problemas sociais brasileiros. Para maiores exemplos ver Garcia e Cardoso Jr. (2015)

2. ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS PARA O ESTUDO DO PLANEJAMENTO E TRIÂNGULO DE GOVERNO DE MATUS

2.1 Política Pública

O Estado Brasileiro possui historicamente um papel ativo na promoção do desenvolvimento econômico e social, o que é ratificado na Constituição Federal de 1988 ao elencar um rol de direitos sociais a serem providos pelo Estado aos cidadãos e determinar em seu art. 3º os objetivos fundamentais da república.

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988.)

Porém, a garantia constitucional não é suficiente para a concretização dos direitos. Para isto é necessário que o Estado implemente políticas públicas. Estas não possuem uma definição absoluta e o conceito apresenta-se em constante evolução. Inicialmente esteve vinculada às atividades governamentais e seus processos, como em Dyer (1976) que define política pública como aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer (DYER apud LASCOUMES E GALÊS, 2012) e em Jenkins apud Howllet et al. (2013) "um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores". Assim, o foco estava no Estado e no conjunto de decisões tomadas por atores públicos.

Posteriormente, o estudo de políticas públicas avançou para além do aparato e atores estatais. O Estado, os atores públicos e suas decisões passaram a ter um peso relativo menor e a dividir espaço com outros atores públicos e privados originários da sociedade civil. O foco nessa abordagem é a interação entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos. (LASCOUMES E GALÊS, 2012)

Lascoumes e Galês (2012) defendem que uma política pública compreende cinco elementos articulados entre si: atores, instituições, representações, processos e resultados. Atores, individuais ou coletivos, são guiados por interesses materiais ou simbólicos, são dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégia e capacidade de fazer escolhas. As representações são os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as

condicionam e as refletem. As instituições são as regras formais e informais que governam as interações. Os processos são formas de interação e sua recomposição no tempo. Os resultados são os efeitos e consequências da ação pública.

Deste modo, a política pública se apresenta como um fenômeno complexo que envolve a interação entre inúmeros atores e organizações dentro e fora do Estado. Howllet (et al, 2013) sistematiza esta complexidade em cinco estágios do ciclo de políticas públicas.

1. Montagem da agenda – processo pelo qual se definem as situações sociais que devem ser alteradas.
2. Formulação da política – modo como são construídas alternativas para a atuação do Estado frente à agenda.
3. Tomada de decisão – modo como se decide por uma das políticas formuladas.
4. Implementação da política – modo que o governo executa a política.
5. Avaliação da política – processos pelos quais tanto o Estado como a sociedade monitoram os resultados das políticas, podendo gerar insumos para reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas.

Outra decomposição dos processos de política pública é apresentada por Lascoumes e Galês (2012, p.105) a partir da consolidação de atores da Sociologia da Ação Pública: 1) origens, fatos, desafios; 2) identificação, definição, formulação do problema; 3) etiquetagem de um problema como problema público, seleção, filtragem; 4) decisão; 5) implementação da política pública; 6) avaliação e 7) finalidade da política pública.

Em linha com a abordagem da Sociologia da Ação Pública, Cardoso Jr. (2015) resume o circuito de implementação das políticas públicas a partir das interrelações das funções típicas de Estado, seus principais instrumentos, instituições, atores e interesses.

Figura 1 – Circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para capacidade de governar

Fonte: Cardoso Jr. (2015)

O ciclo de políticas proposto por Howllet, a decomposição realizada por Lascoumes e Galês e o circuito de funções de Cardoso Jr. devem ser compreendidos como simplificações da realidade na qual não há fronteiras claras entre as etapas, processos ou funções que compõe a ação pública.

Dentre todas as etapas ou fases do circuito das políticas públicas, a implementação da política apresenta-se como a mais desafiadora, uma vez que as decisões tomadas pelos dirigentes não são automaticamente transmitidas e executadas pelos níveis operacionais.

> A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação. (RUA, M. G., 1998, p.13)

A partir desta percepção, desenvolveu-se um conjunto de teorias e modelos que objetivavam ampliar a compreensão sobre os motivos que levavam ao descasamento entre a formulação da política e a tomada de decisão com o processo de implementação.

A princípio, o debate recaiu sobre o foco ideal para se analisar a temática, a partir da cúpula político-burocrática responsável por formular a política “top-down” ou a partir dos

implementadores que precisam interpretar e transformar as decisões dos dirigentes em ações concretas necessárias à efetivação da política “bottom-up”.

De acordo com Lascoumes e Galês (2012) o modelo “bottom-up” iniciou-se a partir do estudo da implementação das políticas públicas procurando entender porque estas, apesar do expressivo volume de recursos que recebiam, não conseguiam ser bem sucedidas. Estes estudos [9] evidenciaram as fragilidades do modelo “top-down” onde as ordens e comandos dos dirigentes e elaboradores de políticas se revelam muito limitadas na transformação da realidade e solução de problemas.

Posteriormente, a partir da teoria dos jogos buscou-se determinar como a descrição comportamental influencia a implementação. A teoria do agente principal incorpora a divisão existente no interior do Estado entre agentes (técnicos especialistas) e principais (políticos e tomadores de decisão), que em situações onde os interesses não estão alinhados, há dificuldades de os políticos conseguirem a colaboração de seus agentes. Outra abordagem interessante é sobre a escolha e combinação de instrumentos e composições políticas que darão materialidade a uma decisão governamental. (HOWLLET et all, 2013)

Apesar das diferentes abordagens, há um relativo consenso na literatura que a implementação de políticas públicas não é simplesmente a execução de uma decisão e que para ser compreendida deve-se considerar a natureza do problema a ser resolvido, os atores envolvidos na sua resolução, como eles se relacionam, como se posicionam sobre o tema, quais recursos tem acesso e qual o regime político no qual estão inseridos.

Em um sistema de presidencialismo de coalizão como o brasileiro, a elaboração e implementação de políticas pública está diretamente relacionado à capacidade de governar. Segundo Matus (1993, p.59), governar é dirigir um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo.

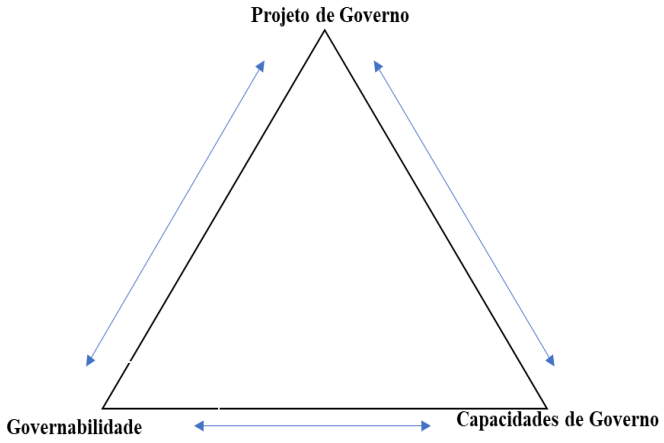
Governar, então, exige o desenvolvimento articulado de três variáveis:

- Projeto de governo – refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos.
- Capacidade de governo – refere-se às técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências que um ator e sua equipe de governo possuem para conduzir o processo de alcance dos objetivos declarados.

[9] Ver Implementação de Pressman e Wildavsky, 1973, que analisa o impacto de um programa federal de desenvolvimento local (EDA) em Oakland.

- Governabilidade do sistema – é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo.

Figura 2 – Triângulo de Governo de Carlos Matus



Fonte: elaboração própria.

Essas três variáveis constituem um sistema triangular, no qual estão correlacionadas e possuem igual nível de importância, sendo seu equilíbrio dinâmico. O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação; a governabilidade do sistema refere-se à possibilidade de ação e ao controle de seus efeitos; a capacidade de governo pode ser definida como capacidade de gerar e controlar ações. O domínio de técnicas potentes de planejamento é das variáveis mais importantes para determinação da capacidade de uma equipe de governo. (MATUS, 1993)

O triângulo de governo irá determinar os limites de efetividade da ação governamental. Esses limites estarão presentes na seleção e qualidade do processamento dos problemas e oportunidades a serem enfrentados e aproveitados, na governabilidade que limita os planos, programas e projetos governamentais, e na capacidade pessoal e institucional de governo, que permite elaborar um consistente projeto de governo, construir governabilidade e desenvolver ferramentas de governo.

Neste contexto, a maior efetividade do PPA envolve a incorporação ao planejamento da intersetorialidade das políticas públicas. Sendo a intersetorialidade entendida não como algo natural e derivado de problemas complexos, mas sim, “como um desafio para a ação governamental, o qual demanda arranjos e instrumentos que precisam ser construídos com a intenção de superar estruturas administrativas setorializadas e produzir articulação e cooperação entre os distintos atores envolvidos na produção de políticas públicas concretas." (PIRES, 2016)

A incorporação ao Plano Plurianual de elementos do PES envolve considerar a produção cotidiana de políticas públicas como um conjunto de processos de ação coletiva. De acordo com Pires (2016), abordar a implementação de políticas públicas como um processo de ação coletiva tem as seguintes implicações: se afasta de uma ideia de unicidade do Estado, pois passa a compreendê-lo como um ambiente dentro do qual se dão interações entre diferentes agentes e não como um ator unitário; reforça a percepção da importância dos papéis e ações desempenhados por estes diversos atores na produção cotidiana da política pública, contra um fetichismo dos momentos decisórios e dos processos de formulação, assim como se distanciando do voluntarismo político típico de análises da escolha racional, da escolha pública e dos estudos de lideranças no campo da administração; e enfatiza a percepção de que as políticas públicas são produzidas em virtude de interações contínuas e cotidianas entre atores estatais (políticos, burocratas, etc.) e não estatais (organizações da sociedade civil, cidadãos, etc.)

2.2 Planejamento

Matus (1993) define planejamento como o cálculo sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação, ou seja, é o cálculo que precede e preside a ação. Essa definição permite diferenciar o planejamento da reflexão imediatista, tecnocrática e parcial ou da reflexão que se isola da ação.

Agora que esclarecemos o que é, e principalmente, o que não é planejamento, é preciso detalhar a importância desta capacidade de governo para o processo de governar e implementar políticas públicas.

O planejamento permite realizar a necessária mediação entre o futuro e o presente, possibilitando que a ação seja orientada para o aproveitamento de oportunidades ou minimização de problemas futuros. Para isso, é necessário prever possibilidades futuras de forma a ser oportuno e eficaz na ação. O planejamento olha para o futuro, mas sem esquecer o passado, que deve ser utilizado como uma permanente forma de aprendizado. Além da mediação com o futuro e aprendizado com o passado, o planejamento orienta a ação a partir do conhecimento e reflexão técnica, política e social. Por fim, o planejamento fornece meios para se buscar coerência nas ações parciais dos diversos atores sociais em prol de um resultado global. (MATUS, 1993)

A ideia de ação coletiva vai ao encontro do planejamento quando este é entendido como a constante e incessante articulação da estratégia e da tática necessária para obter a cooperação ou superar a resistência de outros atores criativos presentes no dia a dia das políticas públicas. A ação coletiva enfatiza a produção da intersetorialidade como algo que

requer essencialmente a mobilização dos diversos atores relevantes, o estímulo e a sustentação das interações cotidianas e organizadas entre eles na produção contínua de um programa, projeto ou ação governamental. (PIRES, 2016)

2.2.1 Planejamento Tradicional

Os textos tradicionais de planejamento afirmam que a função de planejar consiste em dominar a técnica de fazer planos – técnica simples em seus princípios básicos, mas complexa na aplicação. (MATUS, 1993, p.35)

Em geral, as técnicas de planejamento abordam o problema por setores, o processo começa com a elaboração do diagnóstico da realidade sobre a qual deverá intervir, que apresentará uma versão única e neutra da realidade.

Depois de conhecer a realidade e distinguir seus problemas e as causas que os explicam, o planejador define objetivos. Os objetivos são relativos ao diagnóstico e tem um caráter normativo (deve ser cumprido).

Os objetivos, de caráter mais geral, devem traduzir-se em metas, com precisão quantitativa e qualitativa, que permitem precisar o alcance do objetivo.

O alcance dos objetivos demanda a seleção de instrumentos e meios de ação capazes de atacar os problemas identificados no diagnóstico. Os meios devem ser suficientes, necessários, potentes e eficazes, além de coerentes entre si.

Segundo Matus (1993), a próxima etapa é verificar a consistência e factibilidade do plano. A consistência indica que ao se realizar as etapas estabelecidas alcançam-se os objetivos. Isso exige uma boa teoria explicativa da realidade e a ausência de incertezas, o que permite construir uma relação determinista de causa e efeito. A factibilidade verifica se os objetivos se enquadram nas restrições econômicas e políticas estabelecidas.

O planejador (técnico) deve durante todo o processo dialogar com o político, a fim de verificar se o plano desenhado corresponde às expectativas e se o político compromete-se com a sua materialização. O planejamento tradicional supõe que este permanente diálogo soluciona o problema de articulação da dimensão política e técnica do plano. (MATUS, 1993)

Por fim, o plano deve ser revisado para que os objetivos continuem correspondendo aos problemas urgentes e para que os meios estabelecidos estejam adequados. Isto requer uma estrutura capaz de administrar o processo de planejamento e envolve a definição de processos de coordenação, execução, análise, controle e revisão do Plano.

Nesta descrição, o planejamento confunde-se com um processo técnico de apoio à tomada de decisões, com uma ciência da ação ou com uma tecnologia de intervenção social, na qual a dimensão política está previamente resolvida. Este modelo de planejamento

tradicional pode ser adequado a problemas estruturados, resolvidos por meio de uma ciência física que permite uma conexão direta entre o desenho e a execução. Como, por exemplo, a construção de uma ponte. Nestes casos, não há uma constante disputa com outros atores pela prevalência de seus respectivos planos.

Os sistemas sociais, ambiente de atuação do planejamento governamental, não são predeterminados por leis rígidas, na verdade, ele cria suas próprias leis e está integrado por atores que possuem suas próprias interpretações sobre o que é um problema, como resolvê-lo e em que velocidade.

Segundo Matus (1993), o planejamento tradicional é adequado para lidar com sistemas predeterminados por leis rígidas, que geram problemas estruturados. No entanto, vem inadequadamente sendo utilizado em sistemas sociais criativos, que são permeados de problemas quase-estruturados. O quadro a seguir descreve as principais diferenças entre os dois tipos de problemas.

Quadro 1 – Características de Problemas Estruturados e Quase-Estruturados

Problema Estruturado	**Problema Quase-Estruturado**
As regras do sistema que produz o problema são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas.	As regras não são precisas, invariáveis e nem iguais para todos. Podem ser criadas e alteradas pelos atores sociais.
A solução do problema não cria outros problemas relacionados com o problema original. Os atores concordam quanto à eficácia da solução do problema.	A solução do problema gera outros problemas conexos. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas.	As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à solução do problema.	Os atores sociais criam possibilidades de solução. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não estão claras, devendo ser, em muitos casos, criadas.
O problema está isolado de outros.	O problema está entrelaçado a outros, sua solução cria possibilidades ou dificuldades para a solução de outros.
O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos de fato para qualquer pessoa que se relacione com ele.	O espaço e o tempo são relativos aos homens que se relacionam com o problema a partir de diferentes posições.
As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	O sistema é criativo e suas variáveis não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
Qualidade e quantidade não se combinam.	Qualidade e quantidade se combinam inseparavelmente.
As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.	As possibilidades de solução são criadas pelos homens e potencialmente infinitas.

(continua)

(conclusão)

Problema Estruturado	Problema Quase-Estruturado
O problema coloca um desafio científico e técnico, podendo supostamente ser abordado com objetividade.	O problema coloca um desafio múltiplo que abrange o âmbito sócio-político, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar rigor.

Fonte: Matus, 1993.

O Plano Plurianual está inserido em um ambiente complexo e permeado de problemas quase estruturados, no qual o poder está fragmentado entre múltiplos atores com objetivos e estratégias distintas. Dentro desse contexto, para de fato orientar a ação e contribuir para a viabilização de um projeto de governo, o PPA deve incorporar aspectos relacionados ao projeto de governo, à construção de governabilidade e ao desenvolvimento de capacidades de governo. Isto requer arranjos, aqui entendido como o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDES; PIRES, 2014), que possibilitem a coordenação de atores e instrumentos, definido como os métodos identificáveis por meio do qual a política pública é estruturada (SALAMON apud PIRES, 2016) e processos de forma a ampliar a capacidade de execução do Estado.

2.2.2 Planejamento Estratégico Situacional (PES)

O PES é um método de planejamento adequado para realidades que envolvem o tratamento de problemas quase-estruturados, processos de transformação social e administração de conflitos.

> ...o planejamento situacional, pretende ser válido para formações sociais que apresentam alguns dos seguintes problemas:
>
> i. a reprodução do sistema é conflitante;
> ii. algumas forças sociais de peso atuam com o objetivo de reformar ou transformar o sistema;
> iii. as relações do sistema planejado com outros sistemas são conflitantes, pois são relações de dependência, dominação ou mistas;
> iv. os objetivos dos atores que planejam são algo mais que meras conquistas econômicas, mensuráveis em termos de contabilidade nacional;
> v. reconhece-se a existência de oponentes em luta, como consequência dos pontos I e II, e daí surge a necessidade do enfoque do planejamento a partir de qualquer posição de poder, do governo, do estado ou da oposição, e por qualquer força social; reconhece-se também que os atores não são homogêneos e que os oponentes podem estar no interior de um mesmo ator;
> vi. o mero planejamento econômico revela-se ineficaz, surgindo a necessidade de integração do planejamento político, como decorrência dos pontos I, II, III. (MATUS, 1993, p. 201)

Dessa maneira o Planejamento Estratégico Situacional se mostra aplicável a governos em sistemas democráticos, onde existem diversos atores em situação de poder compartilhado envolvidos em conflitos de graus e tipos diversos.

No PES o planejamento deve ser entendido como uma constante e incessante articulação da estratégia e da tática que guia a ação do dia a dia. A estratégia e a tática são necessárias porque o sistema social compreende outros atores criativos que também planejam com objetivos distintos. O alcance da situação-objetivo exige vencer a resistência do outro ou obter sua cooperação, sendo que qualquer sucesso ou fracasso são momentos de um processo contínuo, complexo e criativo no qual nenhum dos dois são definitivos. (MATUS, 1993)

Diferentemente do planejamento tradicional, o plano surge na situação inicial, que é uma situação de referência para o início formal do plano do governante, a partir da sua explicação situacional que distingue problemas numa perspectiva distinta da dos outros atores sociais. Análise situacional esta, que diferente do diagnóstico, é uma explicação ativa da realidade feita pelo próprio ator envolvido na ação, que se refere ao ator da explicação, seus oponentes e aliados, suas respectivas ações e à realidade social em constante transformação.

No PES o ator desenvolve sua atividade de mudança dentro do que é ideologicamente e culturalmente aceito por ele, sendo que isto limita as fronteiras de suas intenções, necessidades e capacidades. O ator tem sua liberdade de ação limitada pelas relações de forças com outros atores que também planejam, o que exige a exploração do espaço de intenções, necessidades e capacidades de seus oponentes, de forma a gerar um conhecimento imperfeito que possibilite o cálculo interativo de sua estratégia. (MATUS, 1993)

O futuro é um sistema de final aberto, impregnado de incertezas e problemas quase-estruturados que deve ser explorado mediante a simulação de cenários, combinando opções e variantes.

No entanto, esse cálculo do futuro não deve ser definitivo, custar grande esforço e demandar muito tempo. Como ele é baseado em incertezas exige um ajustamento diário segundo as circunstâncias para preceder e presidir a ação. Esse ajustamento é realizado a partir das capacidades de predição e previsão, reação veloz ante a surpresa e aprendizagem com erros.

No PES não há espaço para o “plano livro” do planejamento tradicional, o plano assemelha-se mais a uma estratégia em um jogo que a um desenho normativo. A formalização do plano é o programa direcional no qual está definida a seleção dos problemas e os projetos estratégicos, operações e ações que serão aplicados sobre uma situação inicial de forma a conduzi-la à situação objetivo.

> O processo de decisão e direção é veloz e fundado tanto na experiência e na arte quanto nas ciências sociais. A velocidade dos fatos não permite que haja tempo para escrever livros. Planejamento e pesquisa do futuro são coisas distintas. A estrutura

> modular do plano permite concebê-lo como um arquivo dinâmico e coerente de problemas e operações. Dispensados da carga do livro, podemos centrar nossa atenção no processo de governo e planejamento. (MATUS, 1993, p. 290)

De forma prática, Matus (2005) propõe a substituição do "plano livro" por uma estrutura modular do plano, baseada na identificação de operações que devem ser realizadas para enfrentar problemas; a transformação do plano num instrumento de organização para a ação, mediante atribuição de responsabilidades precisas aos organismos públicos; a complementação dos aspectos macroeconômicos com instrumentos macropolíticos; a adoção de um sistema de operações, nos organismos públicos, que forneça praticidade significativa ao sistema de orçamento e planejamento; a abordagem racional do problema da incerteza, usando a técnica de cenários, a velocidade de resposta, a aprendizagem e substituindo a predição pela previsão; a montagem de um sistema de análise e acompanhamento das situações, problemas e operações capazes de apoiar a tomada de decisão e de um sistema de acompanhamento de crises, no qual é essencial o controle do tempo.

2.2.3 Triângulo de Governo

"Governar é a arte e a ciência de conduzir organizações e multidões para um projeto de sociedade que requer processar, de forma reativa ou preventiva, problemas conflituosos, com base em variáveis imprecisas e incertas." (MATUS, 2005)

Desta forma, governar é participar do jogo social para alcançar objetivos. Objetivos estes que são alcançados como resultante da ação coletiva e ultrapassam o limite de atuação individual de um ator. A inserção em um sistema social com múltiplos atores, com objetivos e forças díspares demanda que o governante seja dotado de alta capacidade de processamento tecnopolítico capaz de lidar com o intercâmbio de problemas necessários à atuação transformadora da realidade.

A capacidade de processamento tecnopolítico está relacionada à previsão e pré-avaliação de resultados derivados da atuação governamental. A qualidade dessa previsão, que não deve ser confundida com predição e envolve a delimitação de resultados possíveis a partir de circunstâncias que envolvam a ação, depende do desenvolvimento e articulação de três variáveis que compõe o triângulo de governo: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. (MATUS, 2005)

2.2.3.1 Projeto de Governo

Matus (2005) define projeto de governo como uma proposta de intercâmbio de problemas na qual escolhe-se enfrentar determinadas questões sociais que ao serem solucionadas ou minimizadas geram benefícios e custos a depender do ator. O Projeto de

Governo deve buscar um balanço positivo desta troca de problemas, gerando mais benefícios do que custos para a maioria da população.

Em um projeto de governo o debate deve ser pautado sobre o tipo de desenvolvimento pretendido, as mudanças na qualidade de vida da população, grandes projetos ou programas do governo, possíveis reformas política, tributária, previdenciária, etc. Esse debate é expresso em um conjunto de objetivos e operações, sendo estas entendidas como a indicação de possíveis caminhos a serem percorridos para o alcance das transformações sociais almejadas.

Cardoso Jr. e Melo (2011) apresentam um conceito de plano de desenvolvimento que dialoga e oferece maior concretude ao conceito de projeto de governo. Nele os autores indicam elementos que devem compor o plano, como objetivos, metas quantitativas e qualitativas e ações com caráter econômico, social e político a serem implementadas em um período pré-determinado. Além disso, é ressaltada a necessidade de instrumentos de monitoramento que permitam o acompanhamento da implementação e subsidiem o processo de correção de rumos e superação de entraves.

> Um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas, bem como de ações com caráter econômico, social e político. Ele contém objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e executadas dentro de determinado número de anos. Deve haver instrumentos que permitam ao plano ser implementado, além de monitorado para as devidas ações de controle, revisões e correções de rumos. (CARDOSO JR.; MELO, 2011, p. 13)

Além dos interesses do governante, a construção de um projeto de governo deve considerar o grau de governabilidade do sistema e o nível de capacidades de governo. A eficácia do projeto depende da combinação acertada e coerente dos valores e interesses, com a capacidade técnica e política em relação às circunstâncias, aos desafios e aos objetivos perseguidos.

A construção do projeto de governo e a definição do intercâmbio de problemas que ele pretende executar em geral é resultado do processo dinâmico e histórico de disputas sociais, no qual determinadas agendas ganham primazias e, concomitantemente, se adequam à governabilidade e capacidades existentes ou possíveis de serem construídas em determinado período.

O alinhamento desses fatores cria breves janelas de oportunidades que devem ser aproveitadas pelo governante e sua equipe para concretização do projeto sob o qual foi eleito.

2.2.3.2 Governabilidade do Sistema

A governabilidade do sistema é a relação entre o grau de influência de um ator sobre as variáveis críticas ao seu projeto durante sua gestão. Ela representa o poder de um ator para realizar seu projeto e a capacidade de resistência que o sistema político-social é capaz de oferecer a um ator e seu respectivo projeto. (MATUS, 2005)

Assim como no projeto de governo, a governabilidade é relativa a cada ator. Os atores possuem projetos diferentes e influenciam com pesos desiguais sobre diferentes variáveis. A governabilidade está relacionada ao grau de dificuldade que determinado ator enfrenta para concretização do seu projeto de governo, e é relativa ao grau de ambição e transformação social de um projeto de governo, projetos mais ambiciosos são menos governáveis que projetos modestos. A terceira relativização indica que governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de governo, sendo que atores com alta capacidade de governo possuem maior governabilidade.

Diniz (1995) apresenta um conceito de governabilidade que se refere às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses. Diferentemente de Matus, este conceito distingue a arquitetura institucional da capacidade de execução e exercício da autoridade política dos atores.

Segundo o Huntington (1968 apud DINIZ, 1995) existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo afetaria este equilíbrio e reduziria a governabilidade.

Segundo o autor, esse desequilíbrio ocorreria devido à ampliação da participação política na sociedade sem o pleno desenvolvimento das instituições políticas, havendo um descompasso entre as instituições de *input*, responsáveis pela agregação dos interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas. (Huntington, 1975 apud Diniz, 1995).

Essa vertente destaca a questão da governabilidade como a busca do equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade do governo de processá-las e atendê-las.

Diniz (1995), apesar de utilizar a expressão governabilidade definida por Huntington, defendeu a tese que a ingovernabilidade nos regimes democráticos não estaria associada a paralisia decisória, mas sim a ausência de um Estado capaz de implementar os programas governamentais, associando, portanto, a falta de governabilidade às deficiências no que Matus define como capacidade de governo.

A abordagem na qual deficiências nas capacidades de governo afetam negativamente a governabilidade vai ao encontro da ideia de que as três dimensões do triângulo de governo formam uma espiral que pode ser tanto ascendente como descendente a depender do fortalecimento ou deterioração de cada dimensão.

Porém, Matus (1996 e 2005) salienta que é preciso cuidado para não empregar o termo governabilidade sem rigor. Nestes casos, ele é constantemente confundido com o próprio triângulo de governo, onde se afirma haver uma "crise de governabilidade"; ou com a capacidade de governo, em casos que predominam o domínio do "político improvisado", cujas capacidades se limitam à experiência e à capacidade de liderar.

2.2.3.2.1 Análise de Viabilidade Política

A governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de análise de viabilidade política de um governo. A tentativa de implementação de medidas que se mostrem politicamente inviáveis consome muito poder e capital político do governante, o que torna o estudo antecipado da viabilidade política de um projeto de governo fundamental para sua governabilidade.

No método PES a análise de viabilidade política refere-se a pensar estratégias para lidar com os atores e circunstâncias que constituem empecilhos para a realização do plano. (MATUS, 1996) Isto é realizado por meio da articulação do caráter normativo do plano, que representa o deve ser, com o cálculo estratégico, que indaga sobre o pode ser.

A análise e construção de viabilidade são realizadas no dia a dia da política e envolvem estratégias que combinem a autoridade, a cooptação, a negociação, a confrontação e a dissuasão, a depender dos atores e operações envolvidas.

2.2.3.3 Capacidade de Governo

O triângulo de governo é caracterizado pela diferenciação de três variáveis distintas, mas mutuamente condicionadas. São distintas uma vez que representam três sistemas: sistema normativo e propositivo de objetivos e operações, que configura o projeto de governo; sistema político-social, que permite analisar a governabilidade do sistema; e o sistema de direção, planejamento e gestão, que caracteriza as capacidades de governo. O mútuo condicionamento se dá por meio da ação humana, elemento presente nos três sistemas respectivamente como: propostas de ação, possibilidades de ação e capacidades de ação. (MATUS, 2005)

> A capacidade de governo é uma capacidade de liderança ponderada pela experiência e conhecimentos adquiridos em Ciências e Técnicas de Governo. É a capacidade de condução ou direção, que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que ele dirige. Baseia-se em um acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e da sua equipe de governo, necessários para

> conduzir o processo social, dadas a governabilidade do sistema e o compromisso do projeto de governo. (MATUS, 2005, p.489)

A capacidade de governo é a confluência da experiência, do conhecimento e da liderança de um ator, uma equipe ou uma organização. Ela determina a perícia para se realizar um projeto e pode ser dividida em duas categorias:

- capacidade pessoal de governo: está relacionada ao grau de experiência, conhecimento e liderança do governante e dos dirigentes políticos, ou seja, é o capital intelectual ao qual se deve recorrer durante o período do mandato. Exige a combinação de inteligência, força de vontade, honestidade, dotes oratórios e experiência política com conhecimento aprofundado das técnicas de governo; e
- capacidade institucional de governo: está relacionada ao domínio de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, ou seja, é o capital organizacional que estará a seu dispor, seus sistemas de trabalho e a estrutura do projeto organizacional. (MATUS, 1996 e 2005)

Em estudos mais recentes, a capacidade de governo em contextos democráticos envolve três dimensões. A primeira relacionada a capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular políticas públicas para seu enfrentamento. A segunda envolve a capacidade do governo de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, na qual é dada ênfase ao processo de tomada de decisão e à implementação das políticas. A terceira diz respeito a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas. (DINIZ, 1995).

De acordo com essa nova interpretação, o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização dos instrumentos institucionais, dos recursos financeiros e dos meios políticos de execução. A questão da viabilidade política, por sua vez, envolve a capacidade de articular coalizões e alianças que deem sustentabilidade às políticas governamentais.

De maneira semelhante, Pires e Gomide (2016) afirmam que um modelo de gestão capaz de contribuir para a implementação de políticas públicas deve ser dotado de capacidades estatais adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretender solucionar.

As capacidades estatais podem ser divididas em duas dimensões interdependentes: técnico-administrativa, que envolve o desenvolvimento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; político-relacional,

associada à capacidade de incluir, dialogar e articular múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. (PIRES; GOMIDE, 2016)

É importante salientar que a capacidade de governo é composta pelas três dimensões preconizadas por Diniz (1995) e pelas capacidades estatais apresentadas por Pires e Gomide (2016), porém não se esgota nas mesmas. Contudo, estes autores apresentam uma visão mais operacional e concreta da capacidade de governo proposta por Matus.

Matus destaca a centralidade da qualidade das capacidades de governo no desenvolvimento ascendente e equilibrado do triângulo de governo. Altas capacidades de governo permitem o desenvolvimento de um projeto de governo que promova o intercâmbio positivo de problemas adequado à governabilidade do sistema, e contribuem para a construção de viabilidade política, no horizonte temporal de governo, para aquela parte do plano que não é viável inicialmente.

Assim, o ato de governar está envolto em um sistema complexo composto por três vértices, a definição de objetivos, o grau de dificuldade para alcançá-los e a capacidade para vencer tais dificuldades. Em outros termos: projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo.

Matus (2005) também aborda como se dá o tratamento do erro em algumas das variáveis do triângulo de governo. Este erro é resultado natural de um sistema social de final aberto, repleto de incertezas e problemas quase estruturados. A primeira linha de correção é apontada por Matus como a mais fácil, porém menos poderosa e envolve a alteração ou ajuste do projeto de governo. A segunda linha de correção envolve a eliminação de uma dificuldade ou alteração do caminho necessário ao alcance do objetivo, ou seja, a construção da governabilidade necessária. Apesar de evidente, essa linha de correção tende a ser a mais difícil. A terceira linha de correção envolve a construção de capacidades necessárias a superação das dificuldades ou correções de rumo necessárias à construção de um caminho que leve à concretização do projeto de governo.

2.3 Triângulo de Governo e o Plano Plurianual

A teoria proposta por Carlos Matus do Planejamento Estratégico Situacional cujo triângulo de governo é elemento central se destina a auxiliar o governante no processo cotidiano e dinâmico de condução do governo e abrange o desenvolvimento equilibrado de projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo. No PES o planejamento é entendido como mais que o domínio de técnicas de elaborar e implementar planos e projetos, sendo este um elemento que compõe as capacidades de governo. O domínio pelas

organizações públicas de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, e a presença de atores com a experiência e capacidade de liderança são capacidades de governo necessárias à condução de um processo de transformação social.

Desta forma, ao mesmo tempo que o planejamento transcende a dimensão capacidade de governo do triângulo, o domínio de técnicas de planejamento é enquadrado como capacidade de governo. Este posicionamento do planejamento como um processo tecnopolítico que envolve todas as dimensões do triângulo de governo, e das técnicas de planejamento como capacidades de governo é o mesmo enquadramento utilizado para o estudo do Plano Plurianual nesta dissertação.

O PPA é uma capacidade de governo uma vez que envolve e demanda o domínio de teorias, técnicas e processos de planejamento governamental, capacidade de liderança, conhecimento e experiência dos dirigentes políticos na condução dos processos de elaboração, gestão e implementação do Plano. Ao mesmo tempo, para que o Plano Plurianual exerça de fato o papel de principal instrumento de planejamento governamental não se pode ignorar sua aderência com o projeto de governo do governante e a governabilidade do plano.

Assim, apesar de o planejamento governamental e o Plano Plurianual serem objetos diferentes, a teoria do triângulo de governo mantêm-se válida para o objeto estudado.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO TRIÂNGULO DE GOVERNO DE CARLOS MATUS

Há um amplo debate sobre possibilidades e limitações de métodos de pesquisa nas ciências sociais. No centro deste debate encontra-se uma suposta dualidade entre pesquisas de grande N com amostras estatisticamente válidas e capazes de fazer generalizações, e pesquisas de pequeno N que buscam estudar um ou poucos casos de maneira profunda, revelando detalhadamente a interação entre as variáveis e considerando o impacto do contexto sobre as causalidades, porém sem a ambição de fazer generalizações estatisticamente válidas.

A estratégia de análise qualitativa do estudo de caso não ficou à margem dessa disputa, sendo amplamente contestada e defendida no campo metodológico da Ciência Social.

De acordo com George e Bennet (2005) conforme citado por Borges (2007), o método de pesquisa "estudo de caso" é caracterizado por examinar detalhadamente aspectos de um episódio histórico com a finalidade de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros casos. O estudo de caso é um método muito utilizado em pesquisas qualitativas por possibilitar ao pesquisador compreender melhor o contexto no qual o fenômeno ocorreu e qual sua influência sobre o objeto estudado.

Um estudo de caso é, antes de tudo, uma forma particular de desenho de pesquisa focado na análise detalhada das características e das variações apresentadas pelos casos compreendidos dentro do fenômeno estudado. (EV; GOMES, 2014)

O estudo de caso pode ser utilizado nos mais variados tipos de fenômenos sociais e permite revelar de forma profunda sua natureza, possibilitando o teste ou construção de teorias. (EV; GOMES, 2014)

Os métodos de estudo de caso podem envolver tanto a análise "dentro do caso" (isto é, estudo detalhado de um caso, usualmente ao longo de um determinado período), quanto a comparação entre um pequeno número de casos, concomitantemente à análise intracaso (GEORGE; BENNET; YIN apud BORGES, 2007). Independentemente da quantidade de casos analisados, este método não tem a preocupação de definir uma amostra estatisticamente válida.

Apesar de o método do estudo de caso não conceber generalizações estatisticamente válidas, ele possibilita outras formas de avanços teóricos, como o que Rueschemeyer apud Borges (2007) denomina quadros teóricos circunscritos, que identificam problemas de pesquisa, definem regras para sua escolha e oferecem conceituações úteis, que são capazes de produzir implicações que transcendem a análise do caso estudado.

Os estudos de caso do tipo histórico-comparativos permitem melhor entendimento das causalidades ao identificar os processos marcados por *path dependency*. Esses processos se caracterizam por:

> ....dependência de trajetória se refere a processos sociais marcados pela presença de retroalimentação positiva (positive feedback), ou seja, processos nos quais a probabilidade de que sejam tomados passos adicionais na direção do aprofundamento de uma trajetória aumenta com cada movimento dentro do caminho escolhido. Isso se dá porque os benefícios relativos de permanência na trajetória, comparados às alternativas previamente possíveis, aumenta ao longo do tempo. (PIERSON apud BORGES, 2007)

O estudo de caso permite ao pesquisador ir além de uma mera relação de correlação entre variáveis dependentes e independentes e revelar detalhadamente as sequências e processos causais que conectam as variáveis. Dessa forma, o estudo de caso se destaca como método de análise para fenômenos marcados por interações complexas entre as variáveis, equifinalidade, causalidade recíproca e outros tipos de complexidade. (GEORGE; BENNET apud BORGES, 2007)

Resende (2011), conforme citado por Ev e Gomes (2014), segue na mesma direção de George e Bennet ao afirmar que há três razões fundamentais para a validade dos estudos de casos: a equifinalidade dos fenômenos políticos, a análise de processos causais e a produção de explicações centradas em mecanismos causais. Isto se deve ao fato de o estudo de caso possibilitar a compreensão de fenômenos complexos, no quais há múltiplas causas atuando, de forma que, nem sempre, as mesmas causas produzem os mesmos efeitos nas mesmas condições observadas. Desta forma, ressalta-se a importância do contexto nos estudos de casos.

Por essas características, o estudo de caso é mais utilizado em pesquisas do tipo qualitativa, mas isto não significa que não seja capaz de produzir conhecimento científico. O importante é que os elementos teóricos e metodológicos sejam devidamente arquitetados, assim como em outros métodos de pesquisa. (EV; GOMES, 2014)

Uma questão central para o estudo de caso seja capaz de produzir inferências válidas é o processo de seleção dos casos. Com o intuito de reduzir o viés de seleção, a escolha dos casos deve ser sustentada e orientada por consistente base teórica e também deve haver clareza da pergunta e dos objetivos da pesquisa. O mesmo é válido para qualquer outra abordagem metodológica.

Por fim, como bem destacado por Ev e Gomes (2004):

> O desenho de pesquisa aqui abordado permite tanto a construção de teoria como também o teste de hipóteses, contribuindo para o conhecimento científico da mesma forma que as abordagens quantitativas, desde que os caminhos percorridos durante a investigação possibilitem inferências válidas. Este tipo de pesquisa também pode

> proporcionar novos paradigmas em uma área especializada ao identificar situações que contradizem uma determinada teoria amplamente aceita, por exemplo, indicando fatores explicativos omitidos. (EV e GOMES 2004, p. 85)

A escolha do método esteve diretamente relacionada com o objeto de pesquisa. Assim, a estratégia metodológica de comparação entre dois estudos de caso é adequada para uma análise detalhada do processo de planejamento que envolve a elaboração e implementação do Plano Plurianual sob o prisma do Planejamento Estratégico Situacional.

O processo de elaboração e implementação do PPA apresenta características de equifinalidade e causalidade recíproca próprias das relações técnico-políticas que permeiam o processo de planejamento governamental. A comparação entre dois casos permite realizar uma pesquisa aprofundada de forma a revelar como o projeto de governo, a governabilidade e as capacidades de governo, três variáveis críticas ao processo de planejamento governamental inserido em um ambiente democrático no qual há múltiplos atores em permanente disputa por recursos necessários à consecução de seus próprios objetivos, estavam presentes nos Planos Plurianuais e como a mudança metodológica afetou o posicionamento do Plano Plurianual em relação as variáveis do triângulo de governo.

3.1 Seleção dos Casos

O processo de seleção dos casos esteve fundamentado na incapacidade da abordagem de planejamento tradicional em responder à crescente complexidade dos problemas sociais e dar suportes à ação governamental direcionada para solucioná-los.

A inadequabilidade do planejamento tradicional para lidar com problemas de natureza quase estruturados refletiu-se na falta de efetividade do planejamento governamental, que possui no Plano Plurianual seu principal instrumento formal. A percepção da dificuldade do PPA em orientar a ação governamental resultou em duas mudanças metodológicas importantes que impactaram o conjunto de ferramentas e técnicas de planejamento utilizadas para o tratamento de problemas de natureza quase estruturados.

Os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 foram os casos selecionados para investigar a relação do PPA com as dimensões do projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo e se a mudança conceitual e metodológica que resultou no PPA 2012-2015 representou diferenças significativas à luz do triângulo de governo.

A escolha desses dois PPAs se justificou pelos seguintes motivos:

- os dois planos já finalizaram os seus respectivos ciclos formais de elaboração, gestão, implementação e avaliação;

- por serem planos recentes, houve maior acesso aos principais atores dos processos de elaboração e implementação de cada plano, como também dos seus dados, arranjos e instrumentos;
- os dois planos são emblemáticos metodologicamente e possuem diferenças significativas quanto à estrutura, arranjos e instrumentos, o que nos permitiu comparar os modelos adotados e como ambos se posicionaram em relação às variáveis do triângulo de governo de Carlos Matus.

3.2 Métodos de Investigação

Para a obtenção de informações necessárias à realização desta dissertação foram utilizados a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa documental se caracteriza pela análise de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Esse método possui como principais vantagens fonte rica e estável de dados, subsistência ao longo do tempo, baixo custo, não exigência de contato com os sujeitos da pesquisa. Dentre as limitações deste tipo de pesquisa encontram-se a não representatividade e subjetividade dos documentos. (GIL, 2008).

De acordo com Cellard (2008), dentre os principais elementos da análise documental destacam-se:

- O contexto: é importante uma análise do contexto histórico e social em que foi elaborado o documento, na inserção contextual do autor e a quem estava destinado o documento, independente do momento em que ele foi produzido e de quem é o analista.
- O autor ou autores: Para uma boa interpretação do documento, é fundamental ter conhecimento da identidade, dos interesses e dos motivos da escrita da pessoa que se expressou.
- Autenticidade e a confiabilidade: é importante assegurar-se da qualidade e procedência dos documentos.
- Os conceitos-chave e a lógica interna do texto: é necessário o entendimento do sentido dos termos empregados no documento.
- A natureza do texto: a estrutura dos documentos varia conforme sua natureza (teológica, médica ou jurídica).

Os documentos analisados foram:

- ✓ Programa de Governo 2002 - Um Brasil para Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social, do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva.
- ✓ Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.
- ✓ Decreto n° 5.233 de 6 de outubro de 2004 – Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências.
- ✓ Plano de Gestão do PPA 2004-2007.
- ✓ Mensagem Presidencial que encaminha o projeto de lei do PPA 2004-2007 ao Congresso Nacional.
- ✓ Mensagem ao Congresso Nacional – anos de 2004, 2005, 2006, 2007, 2012, 2013, 2014 e 2015.
- ✓ Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei do PPA 2004-2007 e dos respectivos projetos de lei de revisão dos anos de 2005 e 2006.
- ✓ Portaria Interministerial n° 10/MP/MF/CC, de 11 de janeiro de 2005, que instituiu a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 (CMA).
- ✓ Portaria n° 67/MP, de 11 de abril de 2005, que definiu as competências da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007.
- ✓ Boletins e resoluções da CMA no período de vigência do PPA 2004-2007.
- ✓ Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004-2007, ano base 2004, 2005, 2006 e 2007.
- ✓ Programa de Governo 2011/2014 – candidata Dilma Rousseff.
- ✓ Lei n° 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.
- ✓ Decreto n° 7.866. Regulamenta a Lei n° 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.
- ✓ Portaria n° 16, de 31 de janeiro de 2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- ✓ Mensagem Presidencial que encaminha o projeto de lei do PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional.
- ✓ Parecer da CMO sobre o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015.
- ✓ Lei n° 12.953, de 5 de fevereiro de 2014, que altera o Anexo I à Lei nº 12.593 de 2012.

- ✓ Relatório de Monitoramento Participativo PPA 2012-2015, ano base 2012, 2013 e 2014.
- ✓ Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012, 2013, 2014 e 2015.

Além da pesquisa documental, também foi utilizado como fonte de informações a entrevista semi-estruturada, que se caracteriza por um contato direto entre o investigador e os seus interlocutores e por um fraco direcionamento por parte daquele. Esse método permite ao entrevistador obter as percepções, interpretações e experiências dos entrevistados sobre conceitos, processo e acontecimentos. (QUIVY; VAN CAMPENHOUDT, 2005)

Na entrevista semi-estruturada o pesquisador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber informações do entrevistado, mas que podem ser apresentadas, a depender do desenrolar da entrevista, de forma e ordem diferentes do inicialmente previsto. A principal vantagem desse método é possibilitar a obtenção de informações com maior grau de profundidade em comparação a uma entrevista estruturada ou a análise de documentos, e que não estão necessariamente estruturadas em documentos. (QUIVY; VAN CAMPENHOUDT, 2005)

Foram entrevistados atores que tiveram participação relevante nos casos analisados. Em especial aqueles que ocuparam posições de direção na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI-MP), na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento e na Casa Civil. Todos são servidores públicos de carreira e ocuparam cargos nos escalões médios e altos, DAS 4, 5 e 6, durante os períodos de formulação e vigência dos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015.

Ao todo foram 7 entrevistas, sendo todas presenciais e realizadas pelo pesquisador. As entrevistas foram precedidas de análise documental de forma a qualificar a elaboração das questões objeto da entrevista, otimizar o tempo e extrair mais informações. A relação de entrevistados encontra-se no apêndice A, listados por ordem alfabética, enquanto as autorias das citações derivadas das transcrições estão na ordem cronológica que as entrevistas foram realizadas. Portanto, não há correlação direta entre a sequência de nomes e as citações.

As entrevistas duraram entre 45 e 60 minutos no qual foram respondidas entre 15 a 30 questões, a depender da experiência do entrevistado com os planos plurianuais. Foi comum, devido à alta correlação entre as variáveis analisadas, que ao responder uma questão fossem tratados temas relacionados a outras. O roteiro das entrevistas encontra-se no apêndice B.

O contato com os entrevistados iniciou-se com uma breve apresentação dos objetivos da pesquisa e do motivo da escolha entrevistado como fonte de informação. Também foi esclarecida a contribuição que se esperava da entrevista e que as informações coletadas seriam usadas estritamente para fins acadêmicos.

3.3 Análise de Conteúdo

Invariavelmente a pesquisa documental e a entrevista estão associadas a uma técnica de análise de dados, cuja escolha deve ser adequada para proporcionar a exploração dos dados em toda a sua riqueza e possibilidades. Um método muito utilizado na análise de dados qualitativos é o de análise de conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento. (CAMPOS, 2004)

A análise de conteúdo tem por finalidade a produção de inferências, que devem ser fundamentadas por comparações e pressupostos teóricos. “Um dado sobre conteúdo de uma comunicação é sem valor até que seja vinculado a outro e esse vínculo é representado por alguma forma de teoria” (FRANCO, 1986 apud CAMPOS, 2004)

Segundo Campos (2004), o método de análise de conteúdo possui as seguintes fases:

1. Fase de pré-exploração do material ou de leituras fluentes da transcrição das entrevistas.
2. A seleção das unidades de análise – orientado pelas questões de pesquisa, o pesquisador realiza recortes dos textos que podem ser uma palavra, uma frase, um parágrafo ou até mesmo um texto completo. O evidenciamento das unidades de análise ocorre da conjunção de interdependência entre os objetivos do estudo, as teorias explicativas adotadas pelo pesquisador e por que das próprias teorias pessoais intuitivas do pesquisador.
3. O processo de categorização e sub-categorização - as categorias são grandes enunciados que abarcam um número variável de temas, segundo seu grau de intimidade ou proximidade, e que possam através de sua análise, exprimirem significados e elaborações importantes que atendam aos objetivos da pesquisa. As categorias utilizadas podem ser definidas previa ou posteriormente a seleção das unidades de análise.

A identificação do triângulo de governo e suas dimensões nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 e em seus processos de elaboração e gestão demandou a definição de

categorias de análises que dessem concretude e clareza ao significado de projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo. Em outras palavras, foi preciso especificar como cada dimensão do triângulo de governo pode ser visualizada no Plano Plurianual.

3.3.1 Categorias de análise

3.3.1.1 Projeto de Governo

Nesta dimensão foi verificada a adesão dos respectivos PPAs com o projeto de governo do governante, sendo este projeto identificado por meio do plano de governo do candidato eleito e/ou das políticas públicas e programas declarados como prioritários na mensagem do Presidente da República ao Congresso na sessão de abertura do ano legislativo, além de outros instrumentos de planejamento eventualmente existentes, como o Programa Prioritários de Investimento (PPI) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Cabe aqui mencionar que é de se esperar que o PPA, pensado como um plano de médio prazo com horizonte temporal correspondente ao mandato, espelhe as principais propostas do candidato eleito. Contudo, pode ocorrer, paralelamente ao PPA, o lançamento de algum plano com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante. Neste caso, é preciso verificar como estes planos afetam o papel do PPA como instrumento de planejamento governamental e sua capacidade de articular e coordenar as ações intragovernamentais.

A mensagem presidencial tem sido um documento extenso, variando entre 250 a 500 páginas, onde são descritas quase todas as atividades realizadas pelos órgãos públicos, sendo estas prioritárias ou não. Porém, a sua parte introdutória e o primeiro capítulo apresentam um resumo com as principais realizações do ano anterior e prioridades para o próximo ano, muitas vezes contendo um texto de autoria do Presidente. Esta parte inicial da mensagem presidencial foi analisada para identificação dos principais projetos do governo, nos quais se encontravam propostas de reformas legislativas, como por exemplo a reforma do sistema previdenciário; lançamento ou incremento de políticas públicas, como por exemplo o Programa Bolsa Família; grandes obras e projetos de investimento, como por exemplo a transposição do rio São Francisco; grandes metas a serem alcançadas, como por exemplo a geração de milhões de empregos e a retirada de milhões de pessoas da condição de extrema pobreza.

Posteriormente a identificação dos projetos prioritários do governo, foram analisadas as partes estratégica e programática dos Planos Plurianuais, buscando identificar nas suas diretrizes, programas, objetivos, metas e indicadores correlações com os projetos de governo.

Para contemplar as mudanças nas prioridades do governante foram identificadas alterações em políticas e programas prioritários destacados nas mensagens presidenciais durante o período de vigência do PPA. Posteriormente foi verificado se estas resultaram em revisões do PPA.

3.3.1.2 Governabilidade

Esta dimensão envolve a análise do nível de influência que o governante possui sobre os requisitos necessários para implementar seu projeto de governo. O grau de ambição do projeto de governo possui grande impacto sobre a sua governabilidade. Por exemplo, um projeto que envolva alterações constitucionais e mudanças em aspectos da relação federativa demanda um grande esforço de pactuação horizontal e vertical, sendo, portanto, menos governável que um projeto modesto que contenha apenas mudanças em políticas públicas sobre as quais o governante possui grande influência.

O tratamento da governabilidade no Plano Plurianual envolve a sua utilização como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental, proporcionando um alinhamento dentro do Poder Executivo. Na relação com o Poder Legislativo, contribuindo para o processo de pactuação e negociação horizontal; na relação com os demais entes federados, contribuindo para o processo de pactuação vertical; e na relação com a sociedade contribuindo para o processo de comunicação social e monitoramento público em torno das prioridades de governo. (CARDOSO JR., 2015)

Um aspecto que vem ganhando relevância, a partir da década de 1990, para a construção de governabilidade é a relação com os órgãos de controle, que possuem como principais instituições o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A princípio as relações intragovernamental e com o Poder Legislativo deveriam englobar a relação com os órgãos de controle, uma vez que a CGU integra a estrutura do Poder Executivo e o TCU auxilia o Poder Legislativo em sua função de controle externo. Porém, com a "explosão da auditoria" descrita por Balbe (2015), estes órgãos passaram a exercer papéis relevantes na formulação e implementação das políticas públicas, o que poderia demandar uma categoria de análise específica dentro da dimensão de governabilidade. Contudo, por se tratar de um método inovador para o estudo do Plano Plurianual, preferimos seguir com o entendimento no qual a função controle está contida nas relações com o Poder Legislativo e entre os órgãos do Poder Executivo.

Assim, foram analisados os tramites dos projetos de lei e de revisão dos Planos Plurianuais, os pareceres do Legislativo sobre a matéria, as emendas parlamentares e os vetos presidenciais. Desta forma, buscou-se compreender como se deu a participação do Poder

Legislativo no conteúdo do Plano Plurianual e se o PPA possuiu algum papel de coordenação entre os poderes.

O processo de tramitação do projeto de lei do Plano Plurianual no Congresso Nacional possui um rito específico que se inicia pela análise na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, órgão legislativo do Congresso Nacional, composta por Deputados e Senadores que foi instituída pelo art. 166, § 1º, da Constituição Federal de 1988, com as seguintes atribuições:

> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
> § 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
> I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
> II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58. (BRASIL, 1988)

O processo de pesquisa documental envolveu a análise dos pareceres da CMO sobre os PPAs 2004-2007 e 2012-2015 e seus respectivos projetos de lei de revisão. Também foram identificadas as emendas parlamentares aos Planos Plurianuais e se estas estavam correlacionadas com as prioridades do Presidente da República, buscando assim inferir sobre a capacidade do PPA contribuir para o alinhamento entre os poderes executivos e legislativos.

Além da relação com o Poder Legislativo, buscou-se compreender qual a natureza da participação da sociedade civil, da iniciativa privada e dos entes federados na definição das diretrizes, prioridades e conteúdo do PPA e nos seus processos de monitoramento e avaliação. Foram considerados, entre outros, os mecanismos e instrumentos utilizados para viabilizar a participação social e federativa, quem participa, qual o alcance e resultado desta participação.

3.3.1.3 Capacidades de Governo

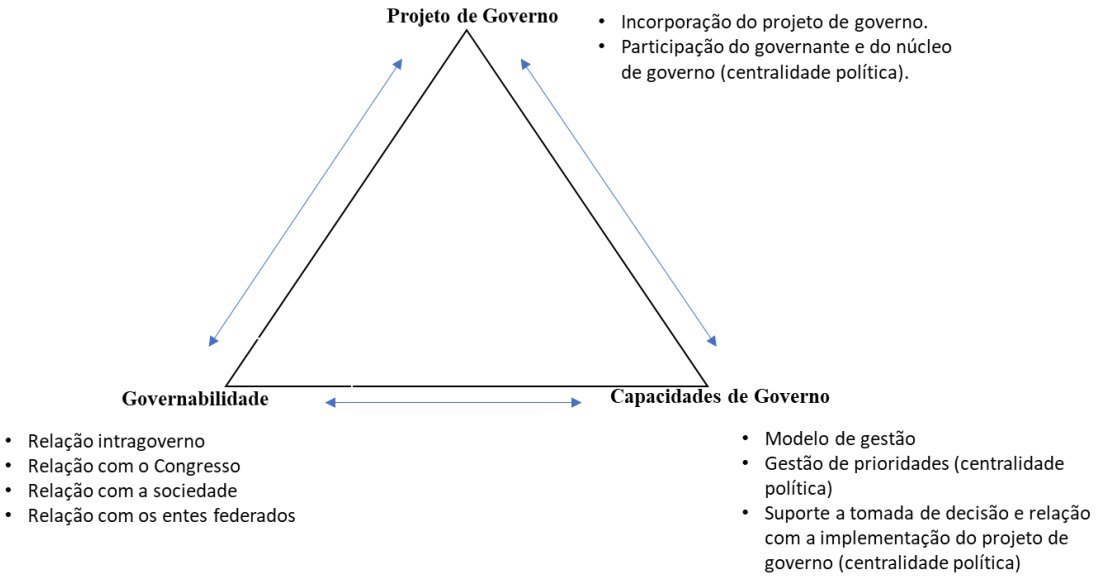
Nesta dimensão foi verificado como o modelo do Plano Plurianual e seus processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão buscaram contribuir para o processo cotidiano e dinâmico de condução do governo. Para ser um instrumento de planejamento efetivo, o PPA necessita estar institucionalmente referendado pelo governante e seus dirigentes políticos, desta forma a centralidade política do Plano foi outro elemento analisado. Por fim, se buscou identificar como o PPA dialogava com a necessidade de viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários a implementação do projeto de governo.

Em suma, foi investigado como ocorreram os processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAs 2004-2007 e 2012-2015, isto é, como estava

estruturado o sistema de planejamento e qual localização institucional das unidades responsáveis por esta atividade, quais os atores estavam envolvidos e suas atribuições, como ocorreu a participação da alta administração, como era o processo de priorização, como se desenvolveram o processo de formação e capacitação dos atores envolvidos, se houve e qual foi o envolvimento de consultorias externas, quais ferramentas tecnológicas desenhadas e em uso nesses processos, como foram tratadas a intersetorialidade e a regionalização das políticas públicas, qual a natureza das informações geradas pelo sistema de monitoramento e a avaliação, qual a finalidade e principais usuários destas informações e como o sistema estava conectado com os processos de tomada de decisão da alta administração.

A figura 3 ilustra a relação das categorias de análises construídas e as dimensões do triângulo de governo.

Figura 3 – Dimensões do triângulo de governo e suas respectivas categorias de análises.



Fonte: elaboração própria.

4. PLANO PLURIANUAL 2004-2007

Neste capítulo são apresentados os principais achados de pesquisa do Plano Plurianual 2004-2007 decorrentes da aplicação do método de pesquisa. O capítulo está organizado pelas dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus, sendo ao final apresentada a análise macroeconômica e os principais resultados no período do respectivo PPA.

Quanto aos resultados apresentados, apesar de não ser possível afirmar que haja causalidade estrita entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e os resultados apresentados, também não há casualidade. Há uma correlação positiva entre as políticas públicas executadas no período e as transformações socioeconômicas apresentadas ao final do capítulo, sendo que estas políticas estiveram presentes no Plano Plurianual 2004-2007.

4.1 Projeto de governo

O Plano Plurianual 2004-2007 foi o primeiro elaborado após a eleição do Presidente Lula. O Plano foi instituído pela Lei n° 10.933, de 11 de agosto de 2004 e era composto pela Dimensão Estratégica (anexo I) e pelos Programas de Governo e suas respectivas ações orçamentárias (anexo II). O anexo III apresentava a lista de órgão responsável por programa de governo e o anexo IV a lista de programas classificados como programas sociais.

O Presidente Lula, durante a sua campanha presidencial em 2002, divulgou um plano de governo intitulado “Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social” que consolidava sua visão sobre a situação do país naquele momento, apresentava uma estratégia de desenvolvimento, elencava os principais objetivos de seu governo e os caminhos pelos quais esses objetivos seriam atingidos.

A estratégia de desenvolvimento traçada tinha como fator chave a ampliação do mercado de consumo de massa por meio do aumento do emprego e da renda per capita, e consequentemente da massa salarial. A expansão persistente dos rendimentos das famílias resultaria na ampliação do consumo por bens e serviços, o que induziria a elevação dos investimentos e geraria ganhos de produtividade que, ao serem repassados aos salários realimentariam todo o processo formando um círculo virtuoso.

A dimensão estratégica do PPA 2004-2007 foi construída com grande adesão à estratégia de desenvolvimento proposta no plano de governo do presidente eleito, sendo este fato destacado em seu texto.

> A estratégia de Governo para os programas do Plano Plurianual 2004-2007 baseia-se fundamentalmente no Programa de Governo apresentado na campanha e pelo qual Lula foi eleito presidente em 2002. Ela estabelece o horizonte para onde vão se dirigir tanto os orçamentos anuais quanto o próprio Plano Plurianual. Ela rege a definição dos programas prioritários na área social, dos programas de investimento em infra-estrutura e em setores geradores das divisas necessárias à sustentação do crescimento com estabilidade macroeconômica e de todos os demais programas e ações do Governo. (BRASIL, 2004, p. 4)

Como descrito, a elaboração do PPA 2004-2007 partiu do plano de governo do presidente eleito, de onde foi extraída a gênese da estratégia de desenvolvimento de consumo de massa, com crescimento vigoroso do produto e emprego, inclusão social e desconcentração da renda. Esta estratégia foi decomposta em três megaobjetivos: 1) Inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) Crescimento com geração de renda e emprego; 3) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Estes megaobjetivos foram decompostos em desafios cuja superação ocorre por meio da implementação da Estratégia de Desenvolvimento.

De fato, a identificação da dimensão estratégica do PPA com o plano de governo do presidente Lula vai além da estratégia de desenvolvimento declarada. Ambos os documentos apresentam como objetivos a realização das reformas da previdência, tributária, trabalhista, sindical, política e agrária. Propõem a consolidação das políticas de transferência de renda, a valorização do salário mínimo, ampliação dos investimentos sociais (saúde, educação e assistência social) e infraestrutura (transportes, mobilidade urbana, saneamento, energia e petróleo) e valorização do Mercosul. Também há alinhamento entre os documentos nos aspectos macroeconômicos, com contas externas sólidas, consistência fiscal e trajetória sustentável da dívida pública, inflação baixa e estável. Ambos os documentos também propõem taxas de crescimento superiores as obtidas entre 1994 e 2002.

Esse alinhamento entre a dimensão estratégica do PPA e o plano de governo do presidente também foi ressaltado pelos entrevistados, que ou identificavam claramente que o governo eleito possuía um plano de governo, ou apesar de não concordarem com a existência de um plano de governo amplo, admitiam haver um conjunto de objetivos direcionados a "governar para os pobres e cuidar daquele que nunca foi cuidado devidamente". (ENTREVISTADO F, 2017).

A incorporação do projeto de governo pela dimensão estratégica do PPA foi um fato destacado por todos os entrevistados que tiveram contato com o processo de elaboração do PPA, sendo ressaltado como ator chave o economista Ricardo Bielschowsky.

> Foi feito um grande esforço para traduzir o que era central do plano de governo no PPA, principalmente na dimensão estratégica. Tinha uma salinha ao lado do

> gabinete do Secretário da SPI que ficou sendo usada quase diariamente pelo Ricardo Bielschovsky. (ENTREVISTADO D, 2017)

Segundo os entrevistados houve participação efetiva do núcleo de governo na elaboração e validação da dimensão estratégica do PPA, com o Ricardo Bielschovsky "apresentando não apenas uma vez, mas ao menos uma vez no Conselhão e outra vez para os ministros, nas reuniões que o Lula fazia no torto, a estratégia de desenvolvimento do PPA." (ENTREVISTADO D, 2017)

Foi relatado pelos entrevistados que a maior participação do núcleo do governo se limitou à elaboração da dimensão estratégica, sendo a parte programática validada dentro do Ministério do Planejamento, com um olhar mais atento para as pautas prioritárias. Um ponto importante é que durante a elaboração do PPA as prioridades do governo já estavam sendo gerenciadas pela Casa Civil por meio do Sistema de Metas Presidenciais (SMP). Essas prioridades não foram ignoradas durante a elaboração do plano, mas não devido à importância do PPA e sim porque muitas representavam as principais políticas setoriais que não poderiam deixar de estar no PPA. Como relatado: "o grosso dos dirigentes importantes, chamado núcleo duro, entendiam isso como formalidade burocrática constitucional." (ENTREVISTADO E, 2017)

Apesar da dimensão estratégica do PPA incorporar as principais propostas de atuação do governo, as metas e principais entregas constavam na parte programática do PPA (anexo II), por meio dos indicadores dos programas e produtos das ações orçamentárias. A parte programática estava submetida às limitações impostas pela estrutura e linguagem orçamentária, como por exemplo a definição de um produto por ação, o que dificultou a visualização das principais metas do plano de governo do Presidente. Os indicadores foram mais exitosos nessa declaração, porém por se dedicarem a mensurar o impacto da política pública foram de difícil mensuração e tiveram baixa taxa de preenchimento[10].

Ao se analisar a declaração do presidente constante das mensagens presidenciais enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional na abertura de cada ano legislativo durante os anos de 2004 a 2007 percebe-se que no decorrer dos anos os principais resultados e metas apresentados se distanciam dos declarados no PPA. As mensagens presidenciais de 2004 e 2005 destacavam o empenho para a realização das reformas legislativas constante no PPA, sendo que algumas, como questões previdenciárias e tributárias, foram aprovadas. Os programas destacados pelo Presidente também possuíam em sua maioria ressonância com o PPA (Brasil Alfabetizado, Primeiro Emprego, combate ao desmatamento da Amazônia,

[10] Dos 374 programas constantes no projeto de lei do PPA 2004-2007 apenas 192 (51%) possuíam indicadores com informações completas.

criação de novas áreas de preservação). Ressalta-se que mesmo no início de 2004 já haviam políticas que tinham sido lançadas após o envio do PLPPA ao Congresso e que não possuíam correspondência clara no plano, como o Programa Luz para Todos e o Estatuto do Desarmamento. Essas políticas foram financiadas por ações orçamentárias constantes do PPA, mas não existia uma identificação clara das metas e resultados nos mesmos moldes que estes eram declarados pelo governante.

O distanciamento entre o projeto de governo e o PPA no decorrer de sua vigência ficou evidente nas entrevistas realizadas, onde a pequena atenção dedicada pelo núcleo de governo ao Plano, em sua maioria direcionada à dimensão estratégica, perdeu-se após o envio do PLPPA ao Congresso. Foram citados vários elementos que contribuíram para isto: entendimento pelo núcleo de governo desde o início ou no decorrer do processo de elaboração que o PPA não seria o melhor instrumento para realizar a gestão das prioridades do governo, falta de clareza sobre a função que o PPA teria no processo de planejamento governamental, rigidez e formalismo do plano e incapacidade da gestão do plano contribuir para o processo de tomada de decisão. Esses elementos serão detalhados na parte referente as capacidades de governo.

No que se refere ao lançamento de planos com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante, identificou-se o Projeto Piloto de Investimento (PPI), em 2005, que constituía uma carteira de empreendimentos em infraestrutura e, seu sucessor, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que incorporou todos os empreendimentos do PPI, ampliou o seu escopo e a sua escala original. Ambos os planos agrupavam um conjunto prioritário de empreendimentos que gozariam de vantagens em sua execução. Além disso, o acompanhamento desses projetos prioritários era realizado de forma diferenciada em relação aos demais programas integrantes do Plano Plurianual.

Além desses planos, os entrevistados citaram o Sistema de Metas Presidenciais criado na Casa Civil durante os três primeiros meses do governo Lula. Esse sistema foi constituído a partir de uma demanda direta do presidente para que todos os ministros informassem “as coisas mais importantes a serem feitas ou que estão sendo feitas nos seus ministérios”. A partir dessa lista o presidente elencou o que considerava prioritário e este conjunto deu origem ao SMP. (ENTREVISTADO E, 2017)

Os entrevistados afirmaram não haver relação entre o grau de importância do Plano Plurianual e a existência de planos paralelos com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante.

> Eu vou te dizer que eu não posso submeter a avaliação de um plano de alavancagem dos investimentos como o PAC ou de um plano como o BSM a diminuir ou aumentar a importância do PPA. Eu acho que a pergunta abre a possibilidade de dizer que: olha acho que o PAC diminui a importância do PPA, então, o que, eu não irei fazer o PAC para não afetar o PPA? Eu acho que a pergunta não se coloca, eu não posso avaliar nesses termos. Se eu tiver um plano que é incapaz de representar o que está sendo definido em programas como o PAC ou BSM ou Avança Brasil (no mandando do presidente Fernando Henrique Cardoso). Eu tenho que ter um instrumento formal de planejamento que seja capaz de representar esses esforços de governo de planejamento e estruturar a organização da sua ação para o alcance dos objetivos que democraticamente foram vencedores. Se o PPA é incapaz disso, é um problema do PPA. Não é que o planejamento paralelo diminui a importância do PPA, é que o PPA foi incapaz de representar a agenda de governo. Eu não posso submeter um esforço de governo a uma estrutura burocrática formal moldada por nós na SPI. Esses planos são lançados porque os governos são eleitos para implementar uma determinada plataforma de governo e eles são os meios encontrados para viabilizá-la. Se eu vou usar o PPA ou não é uma questão menor. Eu vou usar o acumulo que existe de discussão em cada uma das políticas, na academia, na sociedade e dentro do próprio governo, mais a direção do governo eleito de forma a gerar uma diretriz da ação daquele governo. (ENTREVISTADO C, 2017)

Foi relatado que o PPA já não possuía muita importância e que o PPI e o PAC faziam parte de um processo maior de planejamento governamental. A questão que se colocava era qual o papel de cada um dentro desse planejamento. O PPA sendo um documento burocrático formal, aprovado pelo Congresso Nacional e que abrangia de forma exaustiva as ações de governo não cumpria essa função. Isto fica evidente na resposta de um dos entrevistados que participou da montagem das carteiras do PPI e do PAC.

> Sobre o PPA, nós não quisemos cair no legalismo de início, então organizou-se a carteira primeiro e depois na formalização foi que se precisou do PPA... Nunca se teve essa visão do PPA como instrumento de gestão dos projetos prioritários do país. Tanto é que se criou um grupo executivo para gerenciar o PAC. (ENTREVISTADO G, 2017)

4.2 Governabilidade

O tratamento da governabilidade dentro do Plano Plurianual envolve sua utilização como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental, com o Poder Legislativo, com os entes federados e com a sociedade.

No que se refere à utilização do PPA como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental a percepção geral dos entrevistados é que isto ocorreu em políticas e programas específicos e se limitou à fase de elaboração do plano. A reunião de vários atores relevantes para a política em oficinas de elaboração do PPA realizadas na Enap contribuiu, porém, um fato citado como determinante para que o PPA tivesse algum papel de alinhamento e coordenação intragovernamental foi a capacidade das equipes do planejamento dentro das oficinas de construir um ambiente de diálogo e cooperação.

> Os processos de elaboração de programa serviram para realizar este alinhamento dentro do poder executivo, uma vez que você reúne vários atores para debater uma política comum. Durante a gestão isso se dissolve. (ENTREVISTADO A, 2017)

> Pode ter acontecido a despeito do modelo que vigorava até o 2008-2011. Pode ter acontecido em razão da capacidade que as equipes tiveram, mas o modelo não induziu. (ENTREVISTADO B, 2017)
>
> Se fazem oficinas, reuniões, mas no geral não. Em alguns programas isso pode até ocorrer. (ENTREVISTADO D, 2017)

Quanto ao papel do PPA 2004-2007 como instrumento de articulação, pactuação e coordenação com o Poder Legislativo a análise das tramitações do seu projeto de lei e revisões evidencia a baixa importância relativa do plano frente ao orçamento.

A tramitação do projeto de lei do Plano Plurianual 2004-2007 no Congresso Nacional não foi simples e sua aprovação só ocorreu em julho de 2004, quase sete meses após a data prevista para o início de vigência do Plano[11].

A aprovação do PPA enfrentou grande resistência dentro do próprio partido do presidente Lula, o Partido dos Trabalhadores (PT). Integrantes do PT críticos da política econômica adotada pelo governo, que primava pelo alcance de elevados superávits primário, se mobilizaram para diminuir a meta de superávit prevista do projeto de lei enviada pelo Poder Executivo (4,25% a.a. para o período do plano). Desta forma, o primeiro relator do projeto na CMO, o senador petista Saturnino Braga (RJ), mudou o texto para estabelecer uma redução gradual do superávit primário do setor público, que chegaria a 3,25% a.a. em 2007. Esse relatório foi rejeitado na CMO e um novo relatório, agora redigido pelo senador Sibá Machado (PT-AC) foi aprovado mantendo a proposta inicial do governo. Para tentar atenuar o desgaste, o novo relator inseriu em seu parecer que o PPA poderia ser revisto anualmente e que estava em curso o estudo para que um percentual alocado em investimento em infraestrutura pudesse ser abatido da meta de superávit[12].

Outro fator que contribuiu para amenizar as críticas de parte do PT à política econômica adotada no início de seu governo foi a dimensão estratégica do PPA que apresentava um projeto de desenvolvimento alinhado com o plano de governo proposto durante a disputa presidencial.

> Agora deu um conforto ao partido e sobretudo a inteligência do partido. Entenda bem, havia uma tensão logo que o partido assumiu, porque o Palocci junto com todo o staff ainda do FHC estava naquele processo de estabilização fruto de uma aceleração da inflação e de um déficit razoavelmente elevado. Então, praticamente todo o período do Palocci foi marcado por essa tensão entre o partido e o governo, na qual o governo estava muito focado no ajuste fiscal enquanto o partido afirmava "nós não ganhamos o governo para isso". Dessa forma, o modelo de desenvolvimento do PPA confortava essa ala. E o PPA passou a ser símbolo de um projeto político entronizado e, portanto, ele ganha alguma força e dimensão política. Enquanto o governo colhia frutos a direita, o PPA buscava semear a esquerda. (ENTREVISTADO F, 2017)

[11] Somente em 11/08/2014 foi sancionada a lei n° 10.993, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007.
[12] Este abatimento iniciou-se com o PPI e depois foi incorporada pelo PAC.

Neste momento de turbulência interna no PT, o PPA ganhou destaque e se tornou objeto de disputa pela ala insatisfeita do partido. Apesar de essa disputa se limitar às questões macroeconômicas constantes do Plano, este foi, no período analisado, o momento de maior importância do PPA no Congresso Nacional.

A partir do novo parecer da CMO, o PPA 2004-2007 recebeu um total de 2.423 emendas, das quais 2.171 foram aprovadas ou aprovadas parcialmente no Congresso Nacional. Porém, 2.109 (87%) das emendas apresentadas e 1.967 (90%) das emendas aprovadas ou aprovadas parcialmente foram referentes às ações orçamentárias que integravam o plano plurianual, ou seja, eram derivadas de alterações na Lei Orçamentária Anual.

Cabe ressaltar que entre as emendas aprovadas estavam a criação de seis programas no PPA, porém estes tinham como principal finalidade abrigar ações orçamentárias criadas durante a análise da LOA no Congresso. (CMO, 2004)

Estes fatos demonstram a dimensão da baixa importância política do PPA vis-à-vis o orçamento. O que pode ter sido agravado pela análise e aprovação em paralelo do PPA, LDO e LOA.

> O legislativo quer discutir o orçamento, a discussão é muito miúda. Os ritos e processos para discussão dos três instrumentos (PPA, LDO e LOA), então o PPA para eles não tem muito significado. Eles estão de olho no orçamento e nem seria devido a problemas no PPA. Lógico que há uma disputa sobre o PPA, mas ela é muito discreta, eles estão interessados no orçamento e principalmente nas emendas deles, via de regra. (ENTREVISTADO A, 2017)

O substitutivo do PLPPA 2004-2007 aprovado no Congresso Nacional e enviado para sanção do Presidente recebeu um total 46 vetos, sendo 3 referentes a alterações no texto da lei, por motivo de infringir normas constitucionais; 3 referentes à inclusão de novos desafios no anexo I, por já estarem contemplados em outros desafios; 1 referente à inclusão de um programa de operações especiais no anexo II, que seria exclusivo da LOA; e 39 referentes à inclusão de ações orçamentárias no Anexo II.

O Poder Executivo encaminhou projetos de lei de revisão do PPA em 2005 e 2006 que em termos gerais buscavam atualizar os programas listados nos anexos II e IV e a vinculação entre órgão e programas presente no anexo III. Dentre as alterações no texto da lei destaca-se a que autoriza a inclusão de ações orçamentárias plurianuais por meio de crédito especial, o que possibilitou ao executivo criar ações plurianuais sem a necessidade de encaminhar um projeto de lei de revisão de todo o PPA.[13]

[13] A lei que institui o Plano Plurianual tem dentre uma de suas atribuições definir os processos de alteração dos atributos que compõem o PPA durante sua vigência. Em geral, há três formas de alteração do PPA: via aprovação de um projeto de lei de revisão no Congresso; diretamente pelo Poder Executivo; por meio de alterações na LOA. No caso citado, a criação de ação plurianual inicialmente exigia a aprovação de um projeto de lei de revisão no Congresso, sendo posteriormente autorizada sua criação diretamente por meio de alterações na LOA.

Os projetos de lei de revisão do PPA tiveram processos de análise no legislativo similar ao do projeto de lei que instituiu o PPA 2004-2007, com a atenção dos congressistas voltada quase que exclusivamente para a lei orçamentária. O PL de 2005 recebeu 676 propostas de emendas, destas 638 (94%) foram relativas à necessidade de compatibilização com alterações no PLOA 2006. Das 38 que se referiam exclusivamente ao PPA, 19 referentes a alterações nos atributos dos programas temáticos foram rejeitadas pela CMO e dentre as 19 referentes a alterações no texto da lei, 12 foram aprovadas parcialmente, sendo que a maioria dessas alterações visava tornar o texto mais claro, sem lhe afetar o mérito. O PL de 2006 recebeu 209 propostas de emendas, das quais 192 (92%) foram relativas a necessidade de compatibilização com alterações na PLOA 2007. Dentre as 17 emendas apresentadas relativas ao texto da lei, duas foram aprovadas parcialmente e as demais rejeitadas.

Ressalta-se o prolongado tempo de tramitação dos projetos de lei de revisão do PPA no Congresso Nacional. Ambos os projetos de lei foram enviados em 31 de agosto de cada exercício, mas suas respectivas leis só foram sancionadas pelo Poder Executivo em 5 de julho de 2006 e 7 de fevereiro de 2007. Isto foi reflexo mais do desinteresse dos congressistas pelo PPA do que um desalinhamento com seu conteúdo.

Segundo um dos entrevistados, o descasamento entre a duração do PPA e o tempo necessário para execução de um investimento, que em média é muito superior aos 4 anos do plano, geraria um ciclo de frustações que contribui para o desinteresse dos congressistas sobre o instrumento.

> Como que a gente faz o PPA, se pega os discursos de campanha do candidato vitorioso, começa a processar o discurso dentro das técnicas existentes e prepara uma carteira semelhante a presente no discurso. Você organiza a carteira, porém sem tempo de implementá-la nos 4 anos. Quando você chega no Congresso ele quer colocar projetos na sua carteira, o que significa mais projetos que não serão executados. Ou seja, se tem uma frustação organizada no PPA. (ENTREVISTADO G, 2017)

Quanto ao papel do PPA na articulação, pactuação e coordenação com os entes federados, em um dos poucos trechos da Lei do PPA que aborda a execução plano, ela prevê a possibilidade de o Poder Executivo firmar compromissos com Distrito Federal, Estados e Municípios na forma de pacto de concertamento com vistas a viabilizar a execução de ações orçamentárias e o alcance de objetivos em nível estadual e sub-regional. Porém, essa iniciativa não avançou para além de poucos projetos pilotos. A complexidade do sistema federativo brasileiro e a baixa capacidade de indução do plano foram citados como fatores que contribuíram para o não prosseguimento da iniciativa.

> O PPA 04-07 já previa a construção dos pactos na lei do plano. Isso se traduziu, se não me engano, em duas experiências pilotos na qual eu lembro de São Joaquim

> (SC) e não avançou. A inspiração desses pactos era a experiência francesa onde existia o *contrat de plan*, que eram planos pactuados entre o governo central e as unidades territoriais. A diferença é que aqui nós somos uma federação com autonomia e recursos próprios. Na França não, a descentralização dos recursos era condicionada a compromissos e metas na utilização dos mesmos. (ENTREVISTADO D, 2017)

Contudo, isso não significou que o governo federal não tenha realizado concertamento com os entes federados, apenas que eles não foram realizados por meio do PPA, mas sim por meio de outras políticas como o Bolsa Família e o PAC.

> Agora na prática eu acho que não virou nada. O governo não comprou. O que não significa que não houve concertação com os entes, por exemplo o Bolsa Família. Ou seja, o governo fez concertação, mas não por meio do PPA. Do mesmo jeito que ele possui seu planejamento estratégico e processo de tomada de decisão que ocorrem por fora do PPA. (ENTREVISTADO A, 2017)

> No PAC, por exemplo, um dos momentos mais relevantes é quando os estados e municípios "compram" a carteira disponível. Na saúde, por exemplo, a forma que um ente lida com o papel de uma UPA dentro de sua rede é muito mais importante do que uma meta pré-definida. Uma vez que no fim das contas, a UPA é apenas um prédio no qual você precisa adicionar pessoas e serviços que estão conectados a uma rede de urgência, com o SAMU, com os hospitais. Portanto, o mais importante é você construir esse processo de maneira que isso seja internalizado nos entes federados. O que envolve lidar com a dinâmica, com os interesses conflitantes e com o fato que o investimento realizado depende do cofinanciamento que ele terá em serviços. (ENTREVISTADO B, 2017)

Em relação a participação social no PPA 2004-2007, inicialmente houve o envolvimento direto do núcleo político do governo, inclusive com a participação do Presidente Lula. Contudo, o esforço realizado se limitou à fase de elaboração do plano e ao debate das diretrizes estratégicas do PPA.

> E teve ainda uma coisa quase cômica, que foi a participação social. O Lula tinha até uma ideia razoável, após se ter o desenho básico do plano iriamos discutir com os principais atores, aqueles que são representativos - CNI, CUT, CNA, FEBRABAN, CNBB, Conselho de Reitores, Sociedade Brasileira do Progresso da Ciência e outros citados diretamente por ele que fariam críticas e sugestões ao plano. O Dulce e o Ariel se encantaram com a ideia da participação, o Ariel era o secretário da SPI-MP de fato, resolveram fazer um negócio para discutir em todas as unidades da federação convocando todos os atores relevantes. De fato, foi um festival para discutir diretrizes.... diretrizes não interessa. Por exemplo, a associação das quebradeiras de coco do sudoeste do maranhão, elas querem saber do pedaço delas, não adianta você vir com diretrizes abstratas. Houve baixíssima participação do empresariado, que eu acho que entenderam logo que não resultaria em muito. (ENTREVISTADO E, 2017)

Nos meses de maio a julho de 2003, a dimensão estratégica do PPA foi debatida com a sociedade civil organizada. Este debate ocorreu por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES[14] e de Fóruns da Participação Social em 26

[14] O CDES foi criado por meio da Lei n 10.683, de 28 de maio de 2003, para assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social; e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.

Estados e no Distrito Federal, que contaram com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil.

O processo de participação social na elaboração do PPA foi coordenado pela Secretaria Geral da Presidência em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica de Governo. O processo de participação social produziu relatórios que foram analisados e consolidados pela SPI-MP, com apoio do IPEA e da SG-PR, e deram origem ao conjunto de desafios e diretrizes estratégicas que integraram o anexo I da PLPPA 2004-2007.

Durante a gestão do plano, a instituição de mecanismos de participação social na avaliação e revisões do PPA ficou a cargo de cada órgão do poder executivo nos respectivos programas sob sua responsabilidade. Sem o apoio da SPI-MP não houve nenhum esforço de envolver a sociedade no monitoramento e avaliação do PPA.

> Tinha um compromisso de você fazer a monitoramento ou prestação de contas participativo do plano, inclusive os modelos de gestão previam que cada comitê de programa teria participação social. A participação social se dava de forma descentralizada pelos programas, mas nunca teve por parte da SPI/MP um processo de apoio à implementação dessa participação. Estava previsto e o órgão devia se virar para implementar, como isso não aconteceu e nós também não buscamos fortalecer esse arranjo. Não aconteceu!
> Mas de fato teve o compromisso em 2003 de fazer o monitoramento participativo do PPA. Também o processo de participação não foi pelo PPA, começou a ganhar força nos conselhos e nas conferências. Tanto foi, que no PPA 2008 já não havia esse arranjo e a opção foi por referendar a participação que já ocorria nos conselhos. (ENTREVISTADO D, 2017)

4.3 Capacidades de governo

Nesta dimensão buscou-se compreender como ocorreu a gestão do PPA 2004-2007 e de que forma esta contribuiu para o processo de condução do governo e implementação das prioridades do governante.

A gestão do PPA 2004-2007 foi dividida em gestão estratégica e gestão tático-operacional. A estratégica ficou sob responsabilidade do Ministério do Planejamento e da Casa Civil e compreendia o monitoramento, avaliação e revisão dos desafios e dos programas prioritários do PPA. A tático-operacional ficou sob responsabilidade dos órgãos do Poder Executivo e compreendia o monitoramento, avaliação e revisão dos programas. O MP ainda tinha a função de coordenar a gestão tático-operacional e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico aos órgãos.

> Há uma diferenciação entre a gestão estratégica e a gestão do plano. A gestão do plano era um compromisso com a sociedade de se tirar o máximo de proveito dos produtos e resultados esperados do conjunto dos programas. O gerenciamento estratégico atua sobre um conjunto seletivo de investimentos com grande potencial transformador. Portanto, se tem a finalidade de gerenciar algo topicamente para se

> assegurar que o grande efeito pretendido de transformação não seja prejudicado por uma gestão ampla. (ENTREVISTADO F, 2017)

Percebe-se na estruturação da gestão do PPA 2004-2007 uma tentativa de oferecer um tratamento diferenciado a um conjunto de prioridades. Porém, dentre os documentos analisados não se identificou nenhum registro que indique um avanço nesta iniciativa, com o governo preferindo instituir processos e rotinas específicos para gerenciar suas prioridades, como, por exemplo, a criação do Sistema de Metas Presidenciais. Posteriormente a definição das prioridades buscava identificá-las no PPA de forma que o monitoramento e avaliação do plano pudesse contribuir para a gestão das prioridades do governo.

> As prioridades eram definidas pelos atores condutores do governo e a burocracia do PPA sempre buscou encontrar no plano aquilo que havia sido definido como prioridade. Agora, o processo de monitoramento desse subconjunto de prioridades do PPA nunca foi o processo de monitoramento das prioridades de governo.
> O processo de elaboração e monitoramento do PPA sempre foi extensivo e do todo. Eu acredito que isso se deve a dois fatores: o primeiro é o desenho constitucional, que remete ao conjunto das despesas de capital e as delas decorrentes, o que exige que o PPA traga em algum lugar o total dessas despesas para o período de quatro anos; e o segundo é natureza burocrática formal do instrumento que impõe um do processo de elaboração e monitoramento rígido. (ENTREVISTADO C, 2017)

Um reflexo da decisão do governo de se realizar a gestão das prioridades por fora do PPA é o decreto que regulamenta sua lei. Este é quase todo destinado a detalhar a estrutura da gestão tático-operacional. Para esta foram criadas as figuras do gerente de programa, que era o titular da unidade administrativa na qual o programa estava vinculado, o gerente executivo, indicado pelo gerente de programa para apoiá-lo nas suas atividades, e o coordenador de ação, que era o titular da unidade administrativa na qual a ação estava vinculada. O decreto lista uma série de competências do gerente de programa e coordenador da ação, que vão desde gerir restrições que influenciem na execução do programa ou ação a efetuar o registro e manter atualizadas as informações sobre o registro do desempenho físico, da gestão das restrições e dos dados gerais do programa, sob sua responsabilidade, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN.

A gestão do PPA também definiu que cada órgão deveria instituir um comitê de coordenação de programas, composto pelo secretário-executivo, subsecretário de planejamento, orçamento e administração e os gerentes de programas, com a finalidade de coordenar os processos de gestão para o alcance dos objetivos setoriais, por meio da validação e pactuação dos planos gerenciais de cada programa.

Na tentativa de melhorar a articulação entre os órgãos, a gestão do PPA também determinava que cada órgão do poder executivo deveria criar para cada programa multissetorial, sob sua responsabilidade, um comitê gestor de programa, com a finalidade de

monitorar e avaliar o conjunto de suas respectivas ações por meio do plano gerencial do programa. Estes comitês eram compostos pelo gerente de programa, os coordenadores de ação e o gerente executivo.

Para a gestão dos temas transversais não foi criada uma estrutura específica, e seu tratamento, quando houvesse interesse da administração pública, seria realizado diretamente nas Câmaras de Conselho de Governo ou em seus Comitês Executivos.

Para prestar o assessoramento técnico e metodológico aos órgãos no monitoramento, avaliação e revisão dos programas, bem como oferecer elementos técnicos que orientassem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros, com vistas ao alcance dos resultados, foi criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) no Ministério do Planejamento e unidades de monitoramento e avaliação (UMA) nos órgãos.

Além de fornecer apoio técnico e metodológico, a CMA também era responsável por examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto (R$ 20 milhões para o OGU e R$ 50 milhões para empresas estatais), que só poderiam ser incluídos na LOA e no PPA após a manifestação favorável da comissão. A ideia por trás da criação da CMA foi institucionalizar e qualificar o processo de análise do investimento público, que começaria no órgão setorial responsável pela política, passaria por um filtro no Ministério do Planejamento e terminaria na Casa Civil, onde seria decidido sobre a sua execução e alocação de recursos.

> Depois nós criamos a CMA, já no governo Lula, cuja ideia era basicamente institucionalizar o que viria ser um ciclo do investimento no governo federal. O que seria isso? É o tratamento horizontal de montagem de uma carteira que passa por um filtro de avaliação que nasce no ministério setorial, vai para o planejamento onde sofre determinados filtros e acaba na presidência onde se define se o projeto entra ou não no PPA e no Orçamento. Isso é o que nós chamaríamos de ciclo que melhoraria a escolha dos projetos, que daria consistência, qualidade e robustez aos projetos. Essa era a finalidade da CMA. (ENTREVISTADO F, 2017)

A figura 4 sintetiza a estrutura da gestão tático-operacional do PPA 2004-2007.

Figura 4 - Estrutura da gestão tático-operacional do PPA 2004-2007

Estrutura	Atores	Sistema de Avaliação
Comitê de Coordenação de Programas	• **Secretário Executivo** • **Gerente de Programa** • **SPOA/Equivalente** • **Titulares de unidades indicados**	**Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA)** **Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs)**
Comitê Gestor de Programas Multissetoriais	• **Gerente de Programa** • **Gerente Executivo** • **Coordenador de Ação**	
Câmara de Conselho de Governo	• **De acordo com a agenda de cada Câmara**	
Programas	• **Gerente de Programa** • **Gerente Executivo** • **Coordenador de Ação**	

Fonte: SPI-MP

Construiu-se para a gestão do PPA 2004-2007 uma complexa estrutura de monitoramento e avaliação ao mesmo tempo que o núcleo de governo havia decidido, ainda durante a elaboração do PPA, fazer a gestão das prioridades por fora do plano. Esta aparente incoerência é agravada pelo fato de que a gestão do PPA praticamente não contribuiu para a tomada de decisão dos dirigentes e se tornou um processo burocrático formal de prestação de contas direcionado ao cumprimento das exigências constitucionais.

> Algum suporte à tomada de decisão poderia oferecer, mas a impressão que eu tenho é que isso acontecia independente do sistema de monitoramento e avaliação, a depender da inserção de algum analista. No geral não. (ENTREVISTADO D, 2017)

> O Plano era importante só no momento de registrar a ação orçamentária para executar no período seguinte, atuando como um filtro burocrático e de registro cartorial. (ENTREVISTADO B, 2017)

A sobreposição existente entre o orçamento e o PPA levou ao entendimento do plano como o orçamento multiplicado por quatro, sendo mais fácil para os dirigentes buscar informações diretamente no orçamento. As informações adicionais coletadas por meio do Sigplan, como as restrições à implementação do programa, não apresentavam boa qualidade e também não havia uma rotina de processamento desta informação até os dirigentes.

> No meu entender aquela informação chegava como um protocolo. Uma informação protocolar, porque tinha que preencher o sistema. A restrição era uma defesa do porque não foi feito, e se apontavam restrições orçamentárias, falta de pessoal para tocar o projeto, problema na licitação, atrasou o financeiro, etc. O órgão setorial inseria aquela informação e o técnico ficava com isto. Não havia um processamento... Isso ocorria por outros canais, nos corredores, nos gabinetes. Quando isso se tornava prioridade alguém assumia a responsabilidade e se criava na presidência uma sala de situação. (ENTREVISTADO G, 2017)

> Tinha um diálogo formal, porque o sistema era preparado para registrar as restrições de toda natureza (ambiental, institucional, política, orçamentária). Porém, não havia nem um processo para dar encaminhamento ou tratamento dessas restrições. Em geral as restrições estavam sempre fora do controle do gerente de programa, o que

> não era em todo verdade. Até porque o Sigplan era um sistema aditável pelos órgãos de controle. (ENTREVISTADO A, 2017)

Desta forma, o processo de monitoramento do PPA não dialogava com a viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários a implementação do projeto de governo e políticas prioritárias. Dentro do próprio Ministério do Planejamento o PPA era visto como um objeto da secretaria responsável pela sua coordenação, na época a SPI.

Apesar da intenção de se qualificar o investimento público por trás da criação da CMA, na prática a Comissão se tornou uma barreira à realização dos investimentos, uma vez que sua capacidade de análise era muito inferior ao volume de projetos de investimento que ultrapassam o valor de corte estipulado pelo PPA. Esta barreira à realização do investimento público foi útil no momento que a prioridade do governo era realizar o ajuste fiscal e garantir o alcance das elevadas metas de superávit primário. Após a troca do Ministro da Fazenda, o lançamento do PPI e posteriormente do PAC, a prioridade do governo passou a incluir o aumento da execução dos investimentos públicos. A partir desse momento a CMA se tornou um entrave de tal forma que o governo decidiu que os projetos prioritários não necessitariam passar por sua análise, o que significou na prática o desmantelamento da Comissão.

> Todo o PPI era 3 a 4 bilhões, depois o PAC veio com 350 bilhões. Então, nesses 3 a 4 bilhões começou a UMA e a CMA a travar o empenho dos projetos, por meio da análise de projetos de grande vulto. Basicamente decidia-se que não era possível fazer, sem buscar outras alternativas. Quando isso chegou na Casa Civil de novo, o pessoal conta.... teve uma reunião emblemática com a chefe da Casa Civil na época, que, não tenho certeza, mas parece que foi uma queixa do ministro dos transportes à Casa Civil dizendo que o pessoal do planejamento não liberava os empenhos. Se marcou uma reunião na qual da SPI, foi o Carrara ou o Ariel dizer que o projeto não podia por isso, isso... A Casa Civil retrucou, quem que disse que não pode .... A SPI respondeu que a comissão instituída pelo decreto tal.... A ministra da Casa Civil decidiu que o decreto estava revogado imediatamente!! O pessoal até comenta que ficou com a imagem que a CMA e a SPI não queriam que houvesse projeto. Não era isso, mas o processo foi feito para travar, no momento que interessava travar não foi criado problema. Depois com a troca do Palocci pelo Mantega, no final de 2006, onde requeria entrar 2007 tocando as obras e a Fazenda não sendo mais um obstáculo, não seria o PPA que iria ficar travando. Então, acaba-se com a CMA e com a pretensão do PPA como instrumento de gestão. O que eu acho que ele nunca foi. (ENTREVISTADO D, 2017)

> Em 2007 a Dilma decidiu que nada passaria pela CMA. A decisão seria direto na presidência e não teria porque passar na CMA. Ela queria aquela carteira monumental R$ 503 bilhões. (ENTREVISTADO F, 2017)

A vinculação do gerente de programa ao titular da unidade administrativa foi uma tentativa de inserir na gestão do PPA o núcleo decisório do governo, porém esta tentativa não foi bem-sucedida e resultou na sobreposição entre a estrutura organizacional do órgão e o PPA. Com a grande maioria dos programas se limitando a uma unidade administrativa ou a um órgão. A multissetorialidade é uma característica presente nos problemas de natureza

quase-estruturada que predominam nas sociedades modernas, porém, os programas com esta característica eram minoria no PPA 2004-2007.

> Veja, a unidade as vezes podia ter 2 ou 3 programas. Não era frequente, mas podia ter. E ai você fez isso combinar com a estrutura hierárquica do ministério. A estrutura nova que demandava um novo modelo de gestão foi absorvida, por incompreensão da SPI, pela estrutura organizacional da unidade. E isso vai ficar muito evidente na classificação que a própria SPI fez, em multissetorial, setorial e unissetorial. Multissetorial era quando tinha ações que envolviam mais de um ministério. Setorial quando todas as ações eram de um ministério e unissetorial quando todas as ações eram de responsabilidade de uma unidade. E a grande maioria eram setorial ou unissetorial. Os multissetoriais o eram por falta de opção ou por pressão das secretarias transversais. Pela metodologia, na qual os programas representavam problemas complexos, a grande maioria deles deveriam ser multissetoriais. (ENTREVISTADO E, 2017)

> Os programas multissetoriais tinham um acompanhamento diferente, havia um comitê gestor específico para o programa. Isto foi formalizado e teve reuniões. Foi uma experiência formal com os coordenadores das ações, que eram os titulares das unidades as quais estavam vinculadas as ações. Formal, porque, as vezes não é esse titular que toma as principais decisões. Mas enfim, tinha um tratamento da multissetorialidade e cobrança por isso. A própria SPI tentava se instrumentalizar, porque tinha que prestar contas, porém foi uma coisa que teve pouco fôlego. (ENTREVISTADO A, 2017)

Esse insulamento dos programas nas estruturas organizacionais dos órgãos e não tratamento dos problemas de forma multissetorial tem dentre uma de suas causas a ausência de uma adequada capacitação sobre as teorias e princípios que estavam por traz do modelo do PPA 2004-2007. Analisando os boletins informativos da CMA/CTMA identificou-se que durante a gestão do PPA 2004-2007 houve um processo contínuo de capacitação, presencial e à distância, dos atores integrantes da gestão tático-operacional, porém os objetos eram o processo de monitoramento e avaliação do PPA e o uso e preenchimento do Sigplan. Nas entrevistas foi relatado que as deficiências nas capacitações dos atores iniciou-se durante a elaboração do PPA 2000-2003, que lançou o modelo utilizado no PPA 2004-2007.

> Nós apresentamos um programa de capacitação para a SPI, mas o Silveira achou o programa muito demorado. Ele seria realizado entre fevereiro e abril de 1999, de forma a cobrir 100% das áreas dos ministérios, não só a SPOA, mas também as áreas finalísticas, onde o planejamento realmente é feito. Mas não aconteceu.
> O segundo pé de barro foi também por forte influência do Silveira que exigia que se construísse manuais sintéticos. Na ausência de uma capacitação você teria que ter um material institucional bem detalhado, para que as pessoas pudessem ler e consultar quando necessário. Então, tiveram esses dois pés de barros, a ausência de capacitações e os manuais sintéticos. Depois, para o PPA 2004-2007, mesmo com a chegada de muita gente nova, a capacitação não ocorreu. (ENTREVISTADO E, 2017)

Com o entendimento do núcleo de governo que o Plano Plurianual 2004-2007 não era um instrumento de gestão e o distanciamento de seu monitoramento do processo de tomada de decisão dos dirigentes, restou ao PPA cumprir seu papel constitucional de submissão e prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Assim, seu principal produto era o relatório de avaliação elaborado pelo Ministério do Planejamento e

enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro de cada exercício.

O relatório consistia da avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano; da execução física e orçamentária das ações orçamentárias; dos indicadores de programas; da execução orçamentária dos projetos de grande vulto.

Para elaborar o relatório de avaliação, o poder executivo instituiu o sistema de avaliação do PPA, que consistia de uma série de procedimentos, nos quais destacam-se: a obrigação dos órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas temáticos registrar, no Sigplan, as informações referentes à execução física das ações orçamentárias e não-orçamentárias constantes dos programas sob sua responsabilidade, até 31 de março do exercício subsequente ao da execução; e elaborar, plano gerencial e plano de avaliação dos respectivos programas para apreciação do Ministério do Planejamento.

Além do relatório de avaliação, a gestão do PPA também fornecia subsídios para outros relatórios como o Balanço Geral da União (atual PCPR), Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e Mensagem Presidencial. Os principais usuários dessas informações eram os órgãos de controle (TCU e CGU) e pesquisadores da academia.

4.4 Análise macroeconômica e evolução dos principais indicadores

O PPA 2004-2007 foi elaborado no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), recebeu o nome de Plano Brasil de Todos e compreendeu um período que conjugou aceleração do crescimento econômico com melhor distribuição de renda e redução da pobreza.

A conjugação do crescimento econômico com redução da desigualdade foi possível graças a combinação de três vetores de expansão: fortalecimento do mercado interno; expansão dos investimentos em infraestrutura econômica e social; expansão dos investimentos para ampliar a capacidade produtiva em recursos naturais. O impulso a esses três vetores estava previsto na dimensão estratégica do PPA 2004-2007, o que mostra que os resultados alcançados não foram fruto do acaso. Para cada vetor de expansão foram executadas políticas que ou estavam presentes no projeto de lei do PPA ou foram a ele incorporadas posteriormente. A figura 5 ilustra a dimensão econômica da estratégia de desenvolvimento do período.

Figura 5 – Dimensão econômica da estratégia de desenvolvimento – crescimento econômico com redução da desigualdade.

Fonte: SPI-MP

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2004-2007 atingiu 20,3%, com um crescimento médio anual de 4,7%, contra uma média de 2,5% dos 10 anos anteriores.

Sob a ótica da oferta, as maiores contribuições para o crescimento do PIB no período do PPA 2004-2007 vieram da indústria, que teve uma expansão de 18,55% e da atividade serviços, que aumentou 20,37%.

Tabela 1 – Crescimento real do PIB 2004-2007, segundo a ótica da oferta agregada – porcentagem ao ano

	2004	2005	2006	2007	2004-2007
PIB	5,8	3,2	4,0	6,1	20,35
Agropecuária	2,3	0,3	4,8	4,8	12,69
Indústria	7,9	2,1	2,2	5,3	18,55
Serviços	5	3,7	4,2	6,1	20,37

Fonte: Sistema de contas nacionais - Brasil: 2003-2007 / IBGE

Sob a ótica da demanda os componentes que apresentaram a maior taxa de variação e tiveram a maior contribuição para o crescimento do PIB foram o Consumo das Famílias e a Formação Bruta de Capital (investimento).

Tabela 2 – Crescimento real do PIB 2004-2007, segundo a ótica da demanda agregada – porcentagem ao ano

	2004	2005	2006	2007	2004-2007
PIB	5,8	3,2	4,0	6,1	20,35
Consumo das famílias	3,8	4,5	5,3	6,3	21,41
Consumo do governo	4,1	2,2	2,6	5,1	14,72
Investimento	9,1	3,6	9,8	13,9	41,35
Exportações de Bens e Serviços	15,3	9,3	5,0	6,2	40,52
Importações de Bens e Serviços	13,3	8,5	18,4	19,9	74,51

Fonte: Sistema de contas nacionais - Brasil: 2003-2007 / IBGE

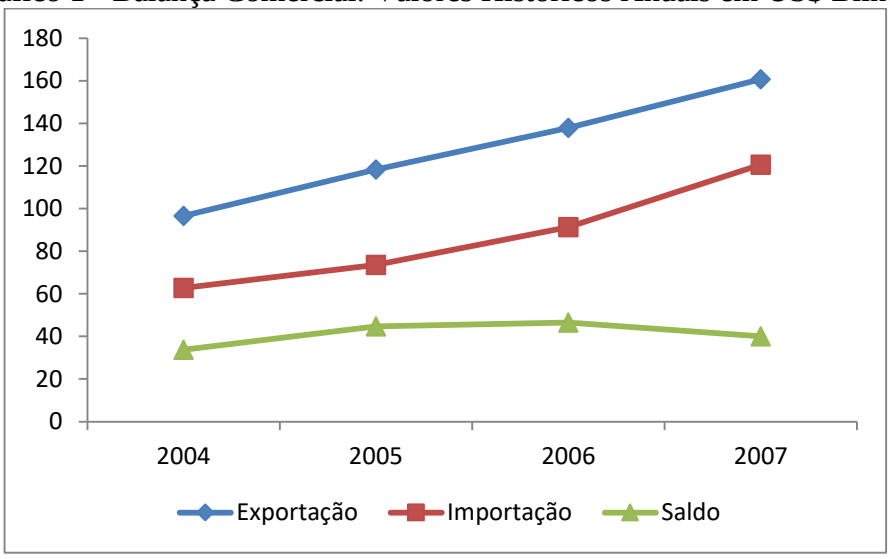
O Consumo das Famílias apresentou taxas ascendentes de crescimento entre 2004 e 2007, comportamento possibilitado, sobretudo, pela geração de emprego, aumento da renda oriunda do trabalho, concessão de ganhos reais no poder de compra do salário mínimo, ampliação dos programas de transferência de renda e do volume de crédito para pessoa física e controle da inflação.

A Formação Bruta de Capital Fixo que aumentou 2,19% em relação ao PIB no período, também se beneficiou da expansão do crédito que avançou de 24% do PIB em 2003 para 34,7% do PIB em 2007. Esta expansão possibilitou que, em um ambiente de crescimento econômico, as empresas tivessem acesso ao capital necessário para realização de seus investimentos. Destaca-se o papel do BNDES na disponibilização de crédito ao setor produtivo, cujos desembolsos cresceram a uma taxa real 12,3% ao ano.

Em relação ao setor externo, o saldo em conta corrente refletiu o aquecimento da demanda doméstica e dos investimentos, declinando de um saldo positivo de 1,36% do PIB em 2004 para um negativo de 0,23% do PIB em 2007.

O grande responsável por esse declínio foi a conta de bens e serviços, que apesar do crescimento de 40,52% das exportações registrou uma ampliação de 74,51% das importações. Esse comportamento foi reflexo da valorização de 33% do Real em relação ao Dólar no período, o aumento do consumo das famílias e do volume de investimentos, o que levou à reorientação da produção para atender ao mercado doméstico em crescimento e à ampliação da demanda interna por bens de consumo duráveis e de bens de capital oriundos do exterior.

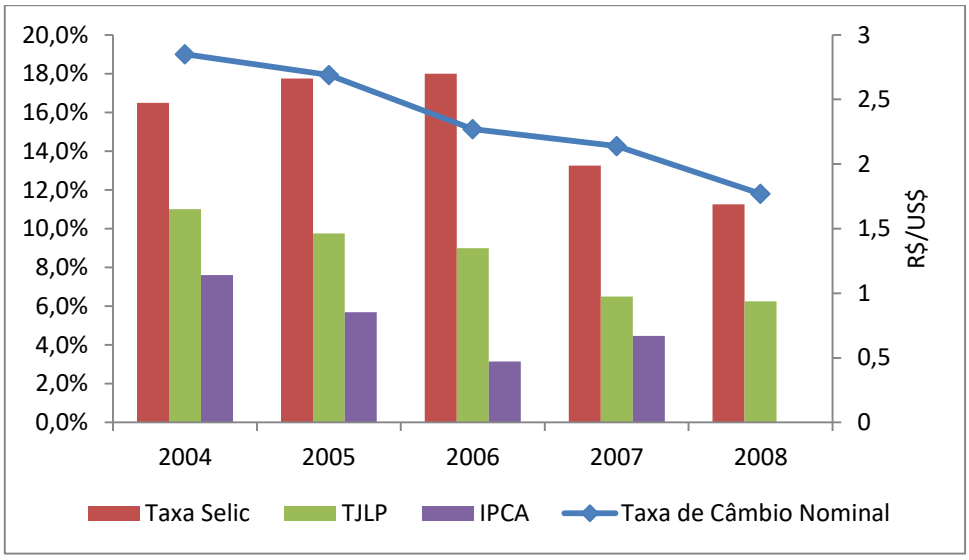
Gráfico 1 - Balança Comercial: Valores Históricos Anuais em US$ Bilhões



Fonte: MDIC

No âmbito da política fiscal, como descrito no relatório de avaliação do PPA 2004-2007, destaca-se a redução do endividamento público como proporção do PIB em 10,32% ao mesmo tempo em que se ampliaram os investimentos na área social e em infraestrutura. Essa redução de endividamento foi resultado de conjunto de fatores: a obtenção de superávits primários médios de 2,45% do PIB, o controle da inflação que permitiu a redução da taxa de juros básica da economia (Selic) e da taxa de juros de longo prazo (TJLP), a valorização do Real frente ao Dólar e o crescimento do PIB.

Gráfico 2 - Evolução da Selic, da TJLP (porcentagem ao ano no início do período), do IPCA (valor acumulado ao ano) e da taxa de câmbio R$/US$ (no início do período)



Fonte: Bacen/Ipeadata/BNDES/IBGE

Tabela 3 – Saldo em conta corrente 2004-2007 em porcentagem do PIB[15]

	2004	2005	2006	2007
1. RECEITA TOTAL	21,89	22,85	23,39	24,24
2. Transferências a Entes Subnacionais	3,28	3,93	3,88	4,01
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	18,61	18,93	19,5	20,24
4. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	16,12	16,91	17,61	18,45
5. RESULTADO PRIMÁRIO (3-4)	2,7	2,45	2,6	2,45

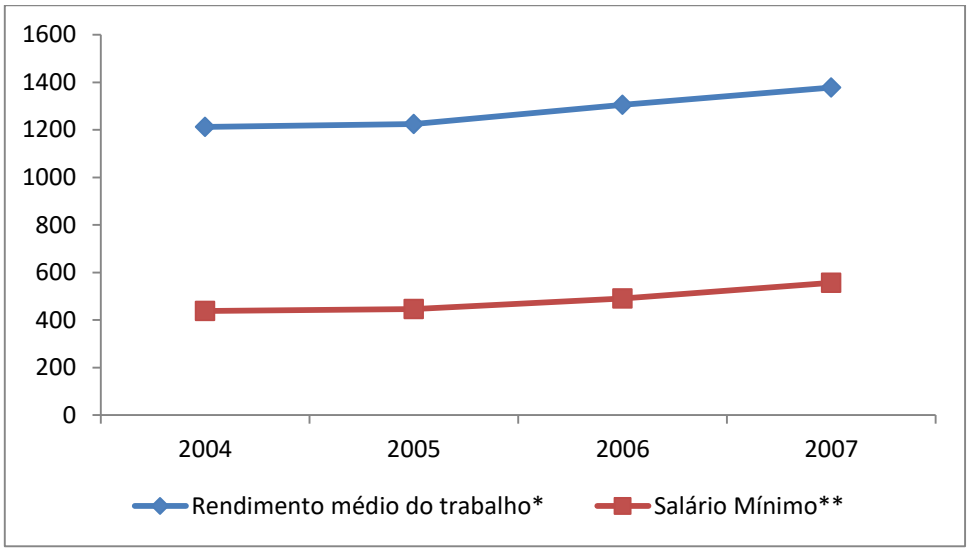
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal/MP. Elaboração própria

A expansão econômica no período do PPA 2004-2007 guarda relação com o aumento dos rendimentos do trabalho, que cresceram 13,6% no período, e pela política de valorização do salário mínimo, que resultou em um ganho real acumulado de 27,1%. O

15 Os valores previstos referem-se às projeções quando da elaboração do PPA 2004-2007, não considerando a nova metodologia do PIB. Por sua vez, os valores realizados consideram a nova metodologia de cálculo do PIB.

aumento dos rendimentos do trabalho foi acompanhado da queda da taxa de desocupação e pela geração de 5,6 milhões de empregos formais.

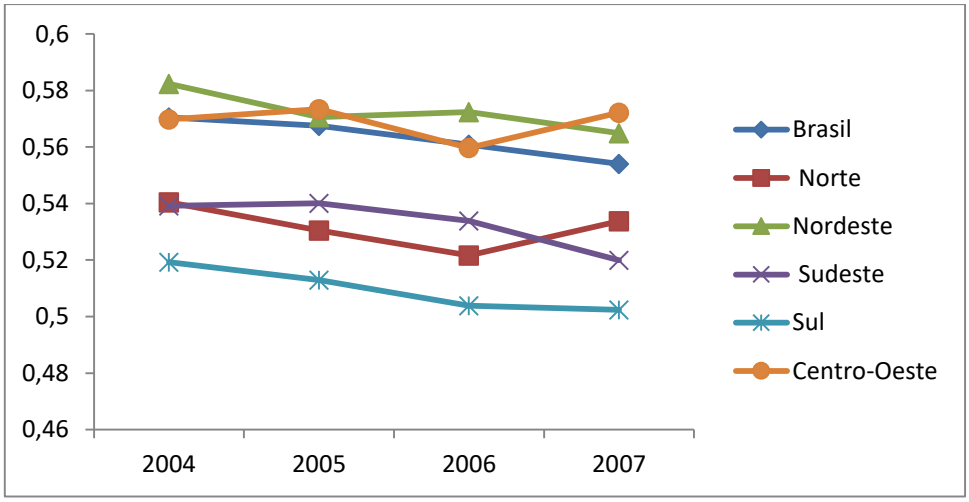
Gráfico 3 - Valor do rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência e valor do salário mínimo (R$)



Fonte: IBGE/Bacen
* Rendimento médio do trabalho – valores deflacionados pelo IPCA com base em junho de 2015.
**Salário mínimo – valores deflacionados pelo INPC com base em janeiro de 2015

O crescimento relativo do salário mínimo superior ao do rendimento médio do trabalho, associado ao aumento de 47% nominal no volume das transferências governamentais, sobretudo por meio do regime geral de previdência social, benefício de prestação continuada e bolsa família, possibilitou uma redução na desigualdade de distribuição de renda, expressa pelo Índice de Gini da renda.

Gráfico 4 - Índice de Gini da renda domiciliar per capita, segundo Região e Brasil, 2004-2007



Fonte: IBGE/Pnad

Os resultados apresentados demonstram consonância com a estratégia de desenvolvimento e as políticas prioritárias que integraram o Plano Plurianual 2004-2007.

Porém, isto não significa que o PPA tenha contribuído de forma significativa para a obtenção dos mesmos. O envolvimento do governante e do núcleo de governo esteve restrito a fase de elaboração da dimensão estratégica do PPA. Salvo algumas questões pontuais, o PPA não foi significativo no desenvolvimento de governabilidade e seu modelo de gestão esteve desvinculado do monitoramento e avaliação das políticas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. Desta forma, a principal função do PPA 2004-2007 foi cumprir com as exigências constitucionais de prestação de contas do Poder Executivo ao Legislativo.

5. PLANO PLURIANUAL 2012-2015

Neste capítulo são apresentados os principais achados de pesquisa do Plano Plurianual 2012-2015 decorrentes da aplicação do método de pesquisa. O capítulo está organizado pelas dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus, sendo ao final apresentada a análise macroeconômica e os principais resultados no período do respectivo PPA.

Quanto aos resultados apresentados, mantêm-se válida a consideração realizada para o PPA 2004-2007, na qual, apesar de não ser possível afirmar que haja causalidade estrita entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e os resultados apresentados, também não há casualidade. Há uma correlação positiva entre as políticas públicas executadas no período e as transformações socioeconômicas apresentadas ao final do capítulo, sendo que, como descrito no decorrer do capítulo, estas políticas estiveram presentes no Plano Plurianual 2012-2015.

5.1 Projeto de Governo

O Plano Plurianual 2012-2015 foi o primeiro elaborado após a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, candidata do PT e apoiada pelo ex-presidente Lula. O Plano foi instituído pela Lei n° 12.593, de 18 de janeiro de 2012, e era composto por Programas Temáticos (anexo I), Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (anexo II) e Empreendimentos individualizados como Iniciativas (anexo III).

O PPA 2012-2015 apresentou um novo modelo metodológico em relação aos planos anteriores, sobretudo na sua parte programática, como será detalhado na análise das capacidades de governo. Neste momento, destaca-se algumas razões para a mudança do modelo[16]:

- fortalecer a função planejamento – tinha-se o diagnóstico de que a forma de construção e apresentação das informações não contribuía para que o plano dialogasse com o funcionamento da administração pública;
- incorporar ao PPA os objetivos de governo como declarados pelo governante, a partir do uso de uma linguagem própria que seja compreendida dentro e fora do governo;
- induzir novos arranjos de gestão pública – inspirando-se nos exemplos do PAC e BSM;

[16] Para maiores detalhes sobre as razões que levaram a mudança do modelo do Plano Plurianual verificar Fanke, Navarro e Santos, 2012. O modelo segue em implementação por meio do PPA 2016-2019, porém críticas podem ser encontradas em Garcia, 2012 e Cardoso Jr., 2015.

- criar espaços para tratar, no PPA, a transversalidade, multissetorialidade e regionalização das políticas;
- reorganizar gradualmente o orçamento para a dinâmica de execução das políticas. (BRASIL, 2013)

A dimensão estratégica do Plano Plurianual 2012-2015 foi detalhada na mensagem presidencial que encaminhou o PPA ao Congresso Nacional. Na lei constaram em seu artigo 4º as nove diretrizes que orientaram a elaboração do plano.

A dimensão estratégica do PPA 2012-2015 era composta por visão de futuro e valores e 11 Macrodesafios que orientariam as políticas públicas federais durante a vigência do plano. Também foram construídos quatro cenários: macroeconômico, social, ambiental e regional, que descreviam a situação atual e projetavam um futuro desejado.

A dimensão estratégica do PPA 2012-2015 apresentava grande adesão ao plano de governo da então candidata Dilma e os dois documentos propunham o aprofundamento da estratégia de desenvolvimento implementada pelo ex-presidente Lula. Seria dada continuidade à ampliação do consumo de massa, via elevação da renda das famílias (transferência de renda, valorização do salário mínimo, estímulo à criação de novos postos formais de emprego e expansão do crédito); aumento dos investimentos públicos e privados; melhoria da distribuição de renda e riqueza; e redução da pobreza.

A proposta de aprofundamento da estratégia de desenvolvimento de seu antecessor se deve ao sucesso que esta obteve entre 2003 e 2010, nos quais o país conjugou crescimento econômico com distribuição de renda. Como destacado na própria dimensão estratégica do PPA, entre 2004 e 2010 a renda per capita cresceu mais de 25% em termos reais, a taxa de desemprego metropolitano reduziu mais que a metade entre 2003 (10,9%) e 2010 (5,3%) e ocorreu uma redução relativa de 37,3% da pobreza. Além disso, entre 2003 e 2009 verificou-se uma queda de 10% da desigualdade da renda pessoal.

Desta forma, tanto o plano de governo como o PPA propunham a expansão das principais políticas executadas durante o governo do Presidente Lula (PAC, MCMV, Bolsa Família, valorização do salário mínimo, entre outros).

Por ser um governo de continuidade cuja a maioria das principais políticas já estavam estruturadas e em execução, coube ao PPA 2012-2015 traduzi-las para a linguagem do plano. A nova metodologia do PPA 2012-2015 permitiu melhor adesão ao plano de governo e ao discurso da governante. Sobretudo, houve grande compatibilidade entre a forma como a presidenta Dilma anunciava seus programas, objetivos e metas de governo e a metodologia do plano. Tornou-se fácil e simples, sem a necessidade de um elevado

conhecimento técnico sobre planejamento e orçamento, encontrar na dimensão estratégica e na parte programática do plano os principais programas e metas do governo, como por exemplo: Plano Brasil Maior, Plano Brasil sem Miséria, Pronatec, Plano Nacional de Banda Larga, continuidade do PAC 1 e PAC 2, nova fase do Minha Casa Minha Vida, metas de redução do índice de Gini para 0,496 em 2015, expansão de 20 mil MW de potência instalada até 2015, ter em funcionamento até 2015 563 estabelecimentos de educação tecnológica e 63 universidades, entregar dois milhões de moradias no MCMV e criar oito milhões de vagas no Pronatec.

No que se refere às reformas legais e constitucionais presentes tanto no plano de governo como nas mensagens presidenciais encaminhadas pela Presidenta ao Congresso Nacional nas aberturas das sessões legislativas não se encontrou grande aderência com o PPA, com este se limitando a tratar de reformas ou alterações nas legislações tributárias. Desta forma, temas como reforma política, alteração nas atribuições constitucionais na área de segurança pública e criação de um piso salarial para o setor, e definição de um novo pacto federativo não foram encontradas no plano.

A incorporação do projeto de governo pelo PPA não significou maior participação do núcleo de governo. O auge do envolvimento dos dirigentes ocorreu durante a elaboração do Plano e foi focada na adequada representação das políticas prioritárias pelo novo modelo de PPA. A participação da presidenta se limitou à aprovação do novo modelo do PPA, enquanto os principais programas e metas foram validados diretamente pela Ministra do Planejamento.

> O envolvimento da Presidenta foi o seguinte: uma viagem dela com a Secretária da SPI na qual ela iria validar tanto a nova estrutura como as principais metas. Porque teve uma mudança de modelo do PPA, e ninguém faz isso sem convencer o presidente, ainda mais uma presidenta como a Dilma.
> Esse envolvimento foi só no início da elaboração do PPA. Eu lembro que teve um momento de validação do modelo pela Secretária da SPI Lúcia Falcon com a Dilma. Depois, em outro momento, foram validadas as metas, mas eu acho que esta validação foi apenas com a Mirian Belchior, Ministra do Planejamento. (ENTREVISTADO A, 2017)

No que se refere ao lançamento de planos com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante, foi dada continuidade ao PAC, com o diferencial que sua gestão foi transferida para o Ministério do Planejamento, e foi lançado em 2011 o Plano Brasil sem Miséria (BSM)[17] com objetivo de superar a extrema

[17] O plano buscava integrar e fortalecer todas as políticas públicas direcionadas para a superação da pobreza, tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda, se manifestando em várias dimensões, como: segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho.

pobreza[18] no país. O BSM esteve sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e contava com a participação de 22 ministérios, além da parceria de estados e municípios, de bancos públicos, do setor privado e da sociedade civil. Nos moldes do PAC, o BSM dispunha de uma estrutura própria de monitoramento e avaliação.

Novamente, os entrevistados afirmaram não haver relação entre o grau de importância do Plano Plurianual e a existência de planos paralelos com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante. Na realidade, conforme destacado, a melhor incorporação e visualização desses planos e prioridades no PPA foi um dos objetivos almejados com a mudança do modelo.

Neste momento já se tinha toda uma estrutura de gestão das prioridades sedimentada no governo, e ela ocorria à margem do Plano Plurianual. Desta forma, o PPA 2012-2015 não tinha a pretensão de se tornar o instrumento pelo qual as prioridades seriam definidas e monitoradas, mas sim ser a expressão das escolhas que o governo efetuava.

> No PPA 2012-15, a minha sensação é que você já tinha tido os dois mandatos do Lula e era quase um terceiro mandato da mesma coalizão, e nesse ponto essa coalizão de governo já tinha o seu plano de ação de governo estruturado, delineado, prescindindo do PPA como uma ferramenta para auxiliar nisso. O que houve na minha interpretação foi a utilização do PPA para representar a ação de governo que já estava delineada, porque aquele grupo já sabia o que ela queria fazer na prática. Então, o PPA foi mais uma apropriação desse plano de governo e ação para um instrumento formal. (ENTREVISTADO C, 2017)

5.2 Governabilidade

No que se refere à utilização do PPA como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental a percepção geral dos entrevistados é que apesar do novo modelo ter gerado maior debate nas oficinas de elaboração do plano, no geral não houve grandes diferenças em relação ao PPA 2004-2007.

O grande diferencial do PPA 2012-2015 neste aspecto ocorreu no tratamento de públicos e temas transversais como idoso, mulheres, água, gestão de risco e resposta a desastres. Houve um forte debate no momento da elaboração sobre a inserção desses públicos e temas nos grandes programas setoriais (saúde, educação, saneamento básico, entre outros). Como resultados foram pactuadas a inserção de metas e iniciativas importantes para públicos específicos em Objetivos sob responsabilidade dos grandes ministérios (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, entre outros), e a construção de um programa específico para tratar do tema de gestão de risco e resposta a desastres, que foi composto por objetivos de quatro órgãos.

[18] Considera-se extrema pobreza aquela população com renda per capita mensal de até R$ 70,00 (setenta reais).

Contudo, apesar deste avanço, a capacidade do PPA ser um instrumento de coordenação intragovernamental se limitou a fase de elaboração.

> Sim, do mesmo jeito que os outros tiveram. Mas com uma dificuldade maior, como você tinha um modelo novo se enfrentou uma resistência, principalmente burocrática. Surgiram alguns conflitos que não apareceriam se não fosse uma mudança de modelo. Os conflitos eram sutis. Porém, este alinhamento se limitou também a fase de elaboração. (ENTREVISTADO A, 2017)

> Eu vivenciei vários esforços de transformar o PPA em um instrumento de pactuação e coordenação intragovernamental, e diria que nenhum deles foi bem sucedido. Nem o caminho que o 2004-2007 tentou, nem o tentado no 2012-2015. Agora, atuando no órgão setorial, eu já concordei com algumas alterações que solicitavam a retirada das políticas de saúde de questões que envolviam igualdade racial, alimentação e nutrição por exemplo. Por um lado, tem o discurso de ser importante representar no PPA estas metas que são relevantes para a política racial e alimentar nutricional. Eu lembro de ter intermediado a criação disso em 2011, mas agora você analisa e tem metas que desde lá não tiveram nenhum avanço. Eu suspeito que é porque o processo de articulação de governo passa por outra instância que não o processo de elaboração do PPA. Quando essa outra instância funciona, o PPA vai representar, se for bem elaborado. (ENTREVISTADO C, 2017)

A elaboração da dimensão tática do PPA 2012-2015 partiu de uma proposta elaborada pelo Ministério do Planejamento dos Programas Temáticos com seus respectivos objetivos, metas e inciativas. Esta proposta inicial visava dotar o MP e sobretudo a SPI com conhecimento técnico sobre as políticas públicas e acelerar o processo de aprendizado dos órgãos setoriais acerca da nova metodologia.

Em seguida, a proposta inicial foi debatida em três frentes: dentro da Administração Pública Federal, por meio de oficinas; com a sociedade civil organizada; por meio do Fórum Interconselhos; e com os entes federados, por meio de encontros regionais.

O debate no interior do governo foi realizado, especialmente, por meio de duas rodadas de oficinas para cada Programa na ENAP. As reuniões contaram com a participação de todos os órgãos da Administração Pública Federal representados por 3.894 pessoas. Entre as duas rodadas de oficinas, a equipe do Ministério do Planejamento esteve presente no dia a dia da elaboração dos Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas pelos Ministérios, fornecendo apoio técnico e esclarecendo dúvidas.

Quanto ao papel do PPA 2012-2015 como instrumento de articulação, pactuação e coordenação com o Poder Legislativo, a mudança metodológica na qual as ações orçamentárias deixaram de constar diretamente no PPA e sua linguagem mais inteligível atraíram inicialmente maior atenção dos parlamentares para o PPA. Isto pode ser verificado no processo de tramitação do projeto de lei do PPA e por meio do volume e objeto das emendas apresentadas.

A tramitação do PLPPA 2012-2015 no Congresso Nacional foi relativamente mais tranquila que a do PPA 2004-2007, com sua aprovação no final de 2011 e sanção em 18 de janeiro de 2012.[19]

No que se refere as emendas apresentadas, mais de 2.000, percebe-se um crescimento absoluto e relativo nas emendas de texto, o que pode ter sido consequência da nova metodologia, seja pela melhor explicitação dos objetivos e metas do governo para os próximos quatro anos, seja pela resistência dos parlamentares à mudança metodológica, uma vez que foram propostas várias emendas com objetivo de reestabelecer no PPA 2012-2015 atributos presentes nos planos anteriores.

Foram apresentadas 2.213 emendas ao projeto de lei, dentre as quais, 953 (43%) tratavam de emendas de texto e 1.260 (57%) tratavam de emendas à despesa[20]. A demanda de recursos por meio de emendas à despesa ultrapassou R$ 7,5 trilhões, quantia superior à prevista pelo Executivo para todo o período do Plano, o que demonstra a ausência de preocupação dos parlamentares com a origem dos recursos para suas emendas. Desta forma, das 1.260 emendas à despesa 45 (3,5%) foram aprovadas e 112 (9%) aprovadas parcialmente. Além da ausência de demonstração das origens de recursos, contribuíram para a elevada rejeição das emendas o fato de muitas propostas serem relativas a empreendimentos abaixo do valor de referência para sua individualização[21], e que, portanto, já estariam abarcados em uma iniciativa destinada a consolidar vários empreendimentos de pequeno porte.

Dentre as 953 emendas ao texto, 195 (20%) destinaram-se aos dispositivos do texto da lei, das quais 19 (10%) foram aprovadas e 95 (49%) aprovadas parcialmente; as outras 758 (80%) foram apresentadas para modificação de atributos qualitativos dos programas, objetivos, anexo I, II e III e para alteração ou cancelamento de iniciativas. Dentre estas 182 (24%) foram aprovadas e 56 (7,4%) aprovadas parcialmente. Assim, o PPA 2012-2015 teve 509 emendas, sendo 157 (31%) relativas à despesa e 352 (69%) relativas ao texto.

O substitutivo do PLPPA 2012-2015 aprovado no Congresso Nacional e enviado para sanção da Presidenta recebeu um total 20 vetos, sendo 1 referente à inclusão de nova meta, por tratar de matéria estranha ao PPA; 19 referentes às inclusões de novas inciativas, por seu custo total ser inferior ao Valor de Referência necessário para individualização como

[19] Apesar da relativa celeridade da tramitação do PPA 2012-2015 em relação ao PPA 2004-2007, o novo modelo do plano foi alvo de inúmeros questionamentos pela assessoria parlamentar e pelo Tribunal de Contas da União. Todos respondidos por meio de notas técnicas elaboradas pela SPI-MP.

[20] De acordo com os itens 2.3.3 e 2.3.4 do Relatório Preliminar considera-se emendas à despesa a inclusão no PPA de nova iniciativa ou alteração de iniciativa existente que impliquem alteração de seu valor.

[21] "O Valor de Referência é um parâmetro financeiro, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar, no PPA 2012-2015, empreendimentos, quando seu custo total superar aquele valor." (BRASIL, 2012)

Iniciativa, ou pelas iniciativas em questão se sobreporem a outras já previstas no PPA, ou por tratar-se de empreendimentos de grande porte que não possuíam estudos prévios de viabilidade técnica, econômica, ambiental e social necessários à sua implementação.

Em que pese a maior atenção dedicada ao PPA no Congresso, seu papel na construção de governabilidade continuou muito semelhante aos anteriores, ou seja, muito pequeno. Os entrevistados afirmaram que os parlamentares continuaram focados no orçamento e a grande diferença foi que o novo modelo de plano atrapalhava menos a votação do orçamento, uma vez que não era preciso replicar as mudanças ocorridas no PLOA no PLPPA.

> Nos PPAs anteriores, o PPA atrapalhava a votação do orçamento porque como tinha a necessidade de compatibilidade, tida como identidade entre os dois instrumentos. Na medida que o PPA 2012-2015 não tinha mais essa necessidade, ele parou de atrapalhar um pouco a votação do orçamento. Como os parlamentares só se preocupam com o orçamento, o PPA deixou de atrapalhar e continuou sendo alvo de pouca atenção pelos parlamentares.
> O discurso era que o PPA ficaria mais estratégico e aderente à realidade com o fim da identidade do plano com o orçamento. Esse discurso agradava o legislativo, ninguém era contra. Ele se fez de certa maneira na má fama do outro. (ENTREVISTADO A, 2017)

Durante sua vigência, o Poder Executivo encaminhou apenas um projeto de lei de revisão do PPA. Seu envio ocorreu no segundo semestre de 2013 e sua sanção em 02 de fevereiro de 2014. O PL teve dois objetivos principais: realizar ajustes nos objetivos, metas e iniciativas decorrentes do aprendizado após o primeiro ano de gestão do novo modelo; e realizar a compatibilização do plano com a nova estrutura de ações orçamentárias implantada em 2013[22].

A tramitação do PL de revisão do PPA não despertou o mesmo interesse dos congressistas, resultando em apenas cinco emendas, das quais uma foi vetada pela Presidenta devido ao valor alocado ser muito inferior ao necessário para execução do empreendimento e por não possuir todos os estudos prévios de viabilidade técnica, social, ambiental e econômica.

Quanto ao papel do PPA na pactuação e coordenação com os entes federados, durante o período de elaboração e vigência do PPA 2012-2015 foram tentados alguns caminhos com este intuito. Durante a elaboração foram realizadas cinco reuniões regionais organizadas de forma conjunta pelo MP, a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF-PR) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN), que contaram com a participação dos

[22] Em 2013 foi criado no orçamento federal o Plano Orçamentário (PO), que é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária. O PO permitiu que Ações com produtos intermediários fossem aglutinadas em ação com produto final, reduzindo o número de ações orçamentárias.

secretários estaduais de planejamento, representantes das associações dos municípios e representantes do Governo Federal, inclusive com a participação efetiva de ministros de Estado. Os diálogos federativos serviram para divulgação e discussão da proposta do PPA 2012-2015, dos aspectos críticos e dos impactos estratégicos para cada uma das regiões das principais agendas do Governo Federal. As considerações e recomendações acerca do Plano e de sua gestão foram consolidadas em um relatório, que deveria servir como base para a estruturação do processo de monitoramento e avaliação do PPA.

As reuniões regionais e o diálogo no CONSEPLAN tiveram como foco principal promover o debate sobre o modelo do Plano Plurianual com intuito que os Estados e o Distrito Federal incorporassem em seus PPAs o modelo utilizado no governo federal. Nesta fase, não era um dos objetivos promover a concertação entre os entes.

> Agora do ponto de vista da concertação entre os entes federados, ele não teve esse objetivo. O que teve foram reuniões com os estados para debater o novo modelo de PPA, na tentativa que se a estrutura fosse minimamente compatível, com metas iguais, facilitaria a comunicação. Mas isso era mais uma disputa de modelo do que tentar ser um instrumento de coordenação entre os entes. (ENTREVISTADO A, 2017)

Durante a vigência do PPA 2012-2015, após mudanças nos diretores da secretaria responsável pela coordenação do Plano Plurianual, um dos caminhos para se tentar dar utilidade ao PPA foi utilizá-lo como um instrumento de articulação federativa. Para isto se lançou o projeto de construção das Agendas de Desenvolvimento Territoriais (ADT), que pretendia identificar a estratégia de desenvolvimento de determinado território e a partir desta estratégia construir uma agenda conjunta de investimentos federais e estatuais que atuariam sobre aquele território. Essa agenda não necessariamente incluiria novos investimentos, mas ofereceria uma gestão diferenciada para projetos já previstos de serem executados.

O primeiro obstáculo à construção das ADTs foi a ausência de um projeto de desenvolvimento nos territórios. Isto demandou que a SPI-MP apoiasse e capacitasse os municípios na elaboração dos seus Planos Plurianuais. Posteriormente esta iniciativa foi expandida para os consórcios intermunicipais, que construíram os Planos Territoriais Participativos. Neste momento a intenção era utilizar estes planos como insumo para construção do PPA 2016-2019, porém antes de o processo ser estruturado ocorreu a troca da Secretária (DAS 6) da SPI e a iniciativa foi descontinuada.

> No caso da regionalização foi desenvolvida uma estratégia de agendas territoriais que eu comecei e depois passou para o Jorge Abrahão. Essa estratégia foi complementada pelo desenvolvimento dos PPAs dos consórcios intermunicipais. Novamente o PPA estava sem função. O que nós poderíamos fazer para fortalecer o instrumento? A escolha foi fazer uma discussão mais robusta da dimensão estratégica com a volta do Ricardo Bielschowsky para participar do debate.... Uma outra vertente foi a dimensão participativa na qual se buscou usar o PPA como um

> instrumento de articulação com a sociedade civil via fórum Interconselhos, e uma terceira vertente que era usar o PPA como instrumento de articulação federativa.
> Diferentemente das experiências anteriores que buscavam no planejamento territorial identificar uma carteira de investimentos a partir de uma estratégia de intervenção, o que a gente fez foi reconhecer que havia um conjunto de investimentos no território que expressava uma estratégia para aquele território. A partir disso, fomos a todos os estados apresentar a ideia das agendas territoriais, que buscava uma convergência entre a agenda do governo federal e dos governos estaduais para construção de uma agenda comum que seria objeto de uma gestão diferenciada. O que nos deparamos foi que muitos territórios não possuíam sequer uma estratégia de desenvolvimento própria. Como era o momento de construção dos PPAs municipais, nós realizamos um esforço de apoio à construção desses PPAs visando a superação da lógica que o PPA é apenas um instrumento contábil para as prefeituras. Nós buscamos apresentar o PPA como um instrumento estratégico de desenvolvimento. Para este processo nós tivemos três movimentos complementares: cursos presenciais com apoio dos estados, no qual nós treinávamos técnicos dos governos estaduais que depois replicaram o curso nos municípios; curso à distância na tentativa de alcançar um número maior de municípios; conversa específica com os municípios acima de 200 mil habitantes que foi realizada em parceria com a Frente Nacional dos Prefeitos. Nesse evento apresentou-se a ideia de fazer a discussão do PPA nos consórcios.
> Eu não sei te dizer um número, mas a partir dessa iniciativa muitos consórcios fizeram Planos Territoriais Participativo, que seriam a base para a constituição de agendas de desenvolvimento territorial. Nossa pretensão era utilizar esses insumos na construção do próximo Plano Plurianual do governo federal, porém antes disso estar estruturado mudou a secretária da SPI
> Durante o PPA 2012-15 tiveram essas tentativas, mas na transição entre seu último ano e a elaboração do novo PPA, a constituição do Fórum Interconselhos e a discussão da participação social mediada pelo plano enfraqueceu muito; a discussão da dimensão estratégica e das agendas territoriais morreram.” (ENTREVISTADO D, 2017)

Como descrito, a tentativa de utilizar o PPA como um instrumento de pactuação e coordenação federativa não foi bem sucedida e se limitou ao envolvimento dos técnicos das SPI, não ganhando força política para se sustentar após a saída dos dirigentes que lideravam sua implantação. Desta forma, o PPA teve um papel muito pequeno na pactuação e coordenação federativa, que ocorreu por outros canais, como por exemplo pressão direta de governadores e prefeitos.

> Os dois PPAs (2004-2007 e 2012-2015) tentaram, por caminhos diferentes, fazer do processo de elaboração do PPA uma oportunidade de pactuação federativa, ou de representar o interesse das regiões ou dos territórios no PPA. Eu acho que os dois foram absolutamente mal sucedidos. Na minha avaliação técnica burocrática eu acho que nos dois casos foi um grande teatro no qual você fez uma audiência, mostrou alguma abertura, para depois você buscar atributos do plano que já estavam definidos para dizer que as demandas foram atendidas. O que não quer dizer que você não tenha demandas regionais que foram representadas no processo de planejamento. Eu estou dizendo que a representação disso via processo de elaboração do PPA é próxima de zero. Agora por outros caminhos, como por exemplo pressão dos governadores, prefeitos e parlamentares sobre o núcleo decisório de governo, este abre um canal de negociação no qual políticas são pactuadas e após isso passam a ser representadas no PPA. Dessa forma, o PPA não foi o fio condutor para essa representação. (ENTREVISTADO C, 2017)

A ampliação e qualificação da participação social na elaboração e gestão do plano plurianual foi um objetivo que esteve presente desde o início de sua concepção. A SPI-MP e a

SG-PR elaboraram, em conjunto, uma estratégia que ampliasse o diálogo social e permitisse à sociedade apresentar suas recomendações e sugestões. Foi delineado, então, como espaço de interação com a sociedade um Fórum Interconselhos de caráter consultivo, que contaria com a participação de representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade.

Primeiramente, foi realizada reunião para sensibilizar os secretários executivos de todos os conselhos nacionais sobre a importância do processo e esclarecer de que forma a participação social seria inserida no PPA 2012-2015. Em seguida, foram realizadas reuniões preparatórias em 19 conselhos nacionais e três comissões (entre os dias 4 e 23 de maio de 2011) para esclarecer as principais dúvidas acerca do diálogo com a sociedade, do novo modelo do Plano, das orientações estratégicas de governo e da proposta programática. Nos dias 24 e 25 de maio de 2011, foi realizado, em Brasília, o Fórum Interconselhos com a participação de 300 representantes da sociedade civil, indicados pelos 33 conselhos nacionais e por quatro comissões, além de representantes de diversas entidades nacionais. Seu principal produto consubstanciou-se em um relatório com diversas considerações e recomendações encaminhado aos conselhos nacionais e analisado pelas equipes técnicas da SPI-MP, em conjunto com os ministérios e secretarias setoriais, para que fosse avaliada a sua pertinência e possível inclusão no Plano. Ainda em 2011, foi realizado o II Fórum Interconselhos para a devolutiva das incorporações das propostas da sociedade ao Plano Mais Brasil, que ficou em torno de 77%[23].

A proposta de promover a participação social por meio dos conselhos de políticas públicas teve origem na elaboração do PPA 2008-2011, sendo aprofundada e efetivamente implementada no PPA 2012-2015. A criação do Fórum Interconselhos abriu um canal de diálogo entre o governo e os conselhos com vistas a debater o conteúdo do plano. Essa iniciativa foi favorecida pela nova linguagem do PPA que era mais aderente às discussões internas dos conselhos. Posteriormente à captação das sugestões da sociedade civil organizada via conselhos, houve uma atuação efetiva da SPI junto os órgãos setoriais com objetivo de atender as demandas captadas, principalmente as relacionadas aos públicos específicos.

> No PPA 2012-2015 toda a programação foi submetida aos conselhos, que puderam apresentar suas demandas durante o Fórum Interconselhos no momento de elaboração do PPA. Posteriormente teve um esforço forte de ver em que aquelas demandas já estavam atendidas, e também um esforço forte de indução junto aos Ministérios que executam grandes políticas (saúde, educação, previdência, MDS) para que as demandas de públicos específicos (mulheres, idosos, pessoas com deficiências, entre outros) fossem incluídas nas suas respectivas programações no

[23] Aparentemente elevado, esse índice reflete o fato de muitas demandas específicas dos conselhos estarem contidas em iniciativas mais genéricas do PPA 2012-2015.

> PPA. Depois teve um processo de prestação de contas de forma ativa, tanto ainda na fase de elaboração, como durante o monitoramento. (ENTREVISTADO C, 2017)

Apesar da atuação ativa da SPI-MP no atendimento das demandas do Fórum e de 77% destas terem sido contempladas pelo PPA, foi relatado um descompasso significativo entre o que os conselhos demandavam e o que era possível ser realizado durante o período de vigência do plano. Outro obstáculo para que o PPA atuasse como instrumento de alinhamento e coordenação entre o governo e a sociedade foi a limitação da participação social aos conselhos.

> O Fórum Interconselhos foi mais denso, porém houve um conflito muito grande do que é possível e o que as pessoas desejam... Os principais ganhos do Fórum foram o destaque dado à participação social e a tentativa de incorporar de forma mais densa e presente as demandas dos conselhos. Mas, por outro lado, você fez isso só mediado pelos conselhos. A participação social se esgotou nos conselhos, excluiu-se o restante. (ENTREVISTADO A, 2017)

Embora tímido, o Fórum Interconselhos se consolidou com o principal espaço de participação social durante a gestão do PPA, sendo premiado em 2014 pela *United Nations Public Service Awards* (UNPSA) como uma das melhores práticas inovadoras de participação social no mundo. Além dos dois fóruns realizados durante a fase de elaboração do PPA, outros três ocorreram durante sua implementação:

- III Fórum Interconselhos (2012) - pactuou a proposta de Monitoramento Participativo do PPA, que teve foco nas Agendas Transversais do Plano Plurianual 2012-2015.
- IV Fórum Interconselhos (2013) – apresentou o primeiro relatório de monitoramento do PPA e da execução orçamentária, tendo como ano-base 2012.
- V Fórum Interconselhos (2014) – apresentou o sumário executivo do monitoramento das Agendas, tendo como ano-base 2013 e os infográficos com os principais destaques.

O monitoramento participativo do PPA ocorreu sobre as Agendas Transversais, que eram compostas de compromissos expressos tanto em Programas de caráter setorial (saúde, educação, desenvolvimento urbano, assistência, previdência, cultura, etc.), como em Programas de caráter transversal, e buscavam a concretização dos direitos de públicos específicos por meio da ação direta e da coordenação das políticas setoriais mais relevantes para os públicos.

Por meio da pactuação entre os representantes da sociedade civil organizada e o governo federal foram construídas nove Agendas Transversais: Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais; Povos Indígenas; Políticas

para as Mulheres; Criança e Adolescente; Juventude; Pessoa Idosa; Pessoa com Deficiência; População em Situação de Rua; e População LGBT.

Cada agenda era composta por Objetivos, Metas e Iniciativas, atributos esses escolhidos durante o III Fórum Interconselhos de forma conjunta por governo e sociedade como os mais relevantes para o público específico que a agenda representava. A partir da definição das agendas, a SPI-MP buscou junto aos órgãos setoriais responsáveis pela execução dos atributos escolhidos que as informações de monitoramento inseridas no SIOP fossem discriminadas pelos públicos beneficiados.

Para tornar o relatório de monitoramento participativo mais amigável e interessante à sociedade, a SPI desenvolveu cartilhas compostas por infográficos para cada agenda. Contudo, esses relatórios eram produzidos exclusivamente a partir das informações oriundas do governo federal, sem que houvesse espaço para captação da percepção dos conselhos sobre a evolução das metas e para a pactuação de futuras ações. Desta forma, o Fórum Interconselhos se tornou um espaço de prestação de contas aos conselhos, e não de um monitoramento participativo.

> Foi um avanço, mas ele ainda era limitado. As reuniões de monitoramento participativo semestrais eram muito ruins, com o governo apresentando os resultados das agendas, mas sem existir de fato uma discussão de monitoramento e ações posteriores. Era uma prestação de contas diferenciada. (ENTREVISTADO D, 2017)

Mesmo com o monitoramento participativo tendo se tornado um processo qualificado de prestação de contas, o processo de participação social no PPA 2012-2015 foi considerado um avanço pelos entrevistados, sobretudo na captação e inserção das demandas dos públicos transversais nas políticas estruturantes do governo.

> O avanço que eu acho que ocorreu no PPA 2012-15 foi conseguir em algum nível capitalizar as demandas das políticas transversais junto as grandes políticas estruturantes, e ao tornar o modelo do PPA mais flexível e adaptável a cada realidade também se favoreceu a representação dos planos setoriais no PPA, o que por decorrência trouxe com maior efetividade a institucionalidade da participação social existente. Isto traz para o PPA não só as declarações, objetivos e metas, mas também os processos de monitoramento e cobrança dos conselhos junto aos órgãos setoriais. (Entrevistado C, 2017)

Em 2015, o Fórum Interconselhos foi substituído pelo Fórum Dialoga Brasil, que teve como tema o processo de elaboração do PPA 2016-2019. Isto deixou uma lacuna referente à participação social nos últimos dois anos de execução do PPA 2012-2015. Este fato pode ser explicado pelas mudanças ocorridas no governo, sobretudo na Secretaria Geral, no Ministério do Planejamento e na SPI-MP, após a reeleição da Presidenta Dilma e pelo fato de o monitoramento participativo ter se tornado um processo de prestação de contas.

> Mas, como eu disse, aquilo era mais uma indução para participação efetiva do corpo técnico nessas agendas, o que requereria mais um processo diferenciado para alguma dessas metas, de forma a tentar propor maneiras alternativas e diferenciadas de alcançá-las, e menos de abrir de tantos em tantos meses um sistema onde são preenchidas informações sobre o que está sendo feito ou não. Então, tenho a impressão que depois elas acabaram caindo em um processo mais rotineiro, que toda via ainda mantém um relativo ganho na medida que você continua conseguindo se comunicar em categorias que fazem mais sentido, por exemplo, para um conselho de política social. (ENTREVISTADO B, 2017)

5.3 Capacidades de governo

A compreensão de como o PPA 2012-2015 dialogou com a construção de capacidade de governo, sobretudo capacidade de planejamento governamental, começa nos motivos que levaram à mudança do modelo de PPA. Durante a vigência do PPA 2008-2011 a SPI-MP se inseriu de forma relevante no processo de gestão do PAC, sobretudo no processo de definição da carteira da área social do PAC 2. Essa inserção demandou a construção de bancos de dados que suportassem o processo de decisão sobre a regionalização da carteira e a defesa junto à Casa Civil de alguns processos ou maneiras de execução diferenciada. Todo esse processo ocorria à margem do monitoramento do PPA, que só era lembrado no momento de registrar a ação orçamentária que seria executada no período seguinte.

A gestão do PPA era o principal processo sob responsabilidade da SPI, porém pouco contribuía para qualificar a inserção da secretaria nas agendas prioritárias do governo. A informação coletada pelo Sigplan visava o cumprimento de um rito burocrático auto referenciado, no qual o cumprimento de prazos e o preenchimento de campos se tornaram o foco principal dos analistas. A partir desse diagnóstico os dirigentes da SPI decidiram aproveitar o momento de elaboração do PPA 2012-2015 para alterar o modelo do plano de forma a torna-lo mais aderente às agendas prioritárias e que sua gestão fornecesse subsídios à ação do governo.

> Uma primeira observação: é importante entender o que nos motivou a fazer uma mudança no PPA. Nós, a burocracia, vamos instrumentalizando aqueles institutos poderosos que temos e transformando-os em eventos de máquina, em caixinhas, em planilhas. Nós fomos simplesmente traduzindo os comandos constitucionais de ter um plano de desenvolvimento econômico em mecanismos que nos facilitavam o trabalho. Desta forma, chegou-se a um ponto em que o Sigplan era mais importante que o PPA.
> Um outro sinal que a gente achou que a coisa estava “malparida”, como dizem os espanhóis, foi quando eu percebi que os técnicos não detinham conhecimento das políticas que eles eram responsáveis.
> Desta forma, quando percebemos que política pública não era o que estava no PPA e que nós precisávamos de gestores com conhecimentos para incentivar a esplanada a conhecer suas políticas, foi quando começamos a mudar o modelo. (ENTREVISTADO G, 2017)

> Em 2012, o que tínhamos em mente era um plano que orientasse a ação, nos permitindo intervir de alguma forma sobre esses processos, e não valesse simplesmente por ser um cartório. (ENTREVISTADO B, 2017)

Desta forma, a construção do Plano Plurianual 2012-2015 partiu da interpretação do plano “como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais.” (BRASIL, 2012) Sua concepção foi influenciada pela elaboração e implementação das principais agendas de governo nos últimos nove anos: MCMV, Bolsa Família, PDE e sobretudo o PAC.

Outro ponto almejado pelo PPA 2012-2015 foi ressaltar as diferenças e complementariedades em relação ao orçamento, que ao manter as ações orçamentárias apenas na LOA tentava evitar sobreposições e ampliar o debate sobre os programas, objetivos e metas de médio prazo.

A construção do PPA 2012-2015 como um instrumento de apoio à gestão governamental não estava clara para todos os atores. Alguns entendiam a mudança promovida como uma forma de reduzir a resistência oferecida pelo PPA à execução da agenda de governo, sobretudo a necessidade de alteração legal do plano quando se alterasse uma ação orçamentária com característica plurianual. Outro motivo citado para alteração do modelo de PPA foi o de torna-lo mais “leve”, diminuindo a demanda burocrática sobre os órgãos setoriais e sobre os analistas da SPI, liberando-os para uma maior inserção nas agendas prioritárias do governo, como por exemplo o PAC.

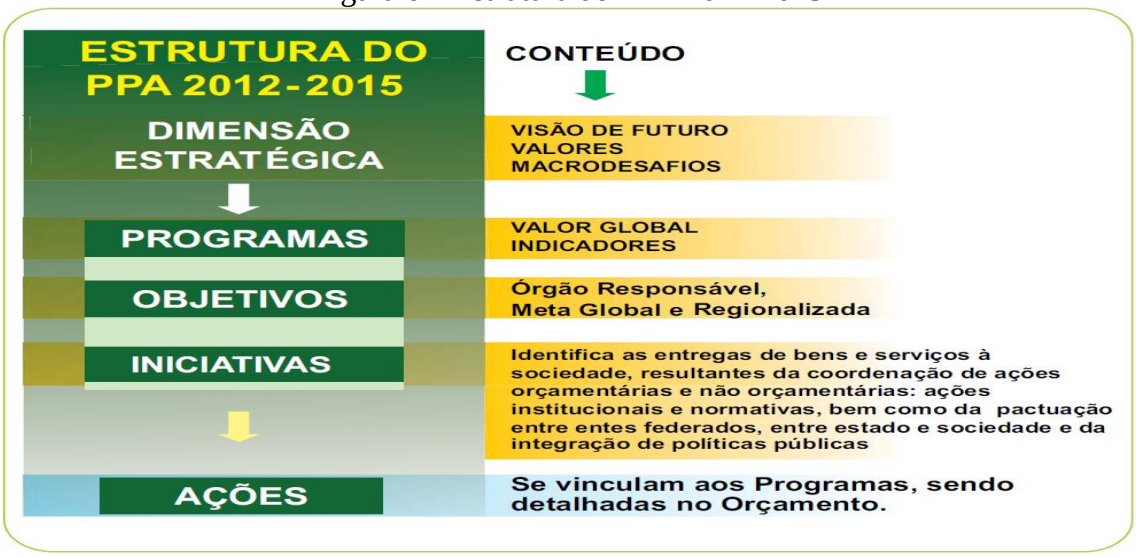
> Durante a elaboração do PPA 2012-2015, o que eu senti por meio de conversas com colegas que estiveram no momento de elaboração, inclusive o Eugênio sempre dizia "a gente fez isso para confundir, tirar a burocracia da sua caixa". Então, não se tinha estruturado uma função específica para o plano, tinha-se claro o que não queria que ele fosse, o que incluía ser um instrumento de apoio a gestão.
> Esse apoio à gestão seria feito de outra forma, o que se chamava de "política do engate". Iríamos engatar naquelas políticas que estão sendo discutidas e tentar fazer uma contribuição. Do ponto de vista mais macro sempre foi uma tentativa de incluir a SPI na discussão e na gestão da agenda prioritária do governo, e se sabia que não era pelo PPA o caminho. (ENTREVISTADO D, 2017)

Os Programas Temáticos foram construídos a partir da dimensão estratégica definida pelo núcleo técnico-político do governo. Detalhados no anexo I da lei, foram concebidos a partir de recortes de políticas públicas reconhecidos pelo governo e sociedade, e estavam organizados em Objetivos que, por sua vez, eram compostos por Metas e Iniciativas.

Os Objetivos expressavam as escolhas do governo para a implementação de determinada política, devendo apontar os caminhos para sua execução e, assim, orientar a ação governamental. A cada Objetivo estavam associadas Metas, que podiam ser qualitativas ou quantitativas. As Metas eram indicações, de forma simples e transparente, para as realizações esperadas no período do Plano. Esta categoria trouxe para o plano uma dimensão que até então confundia-se com o produto da ação orçamentária. As Iniciativas declaravam as

entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias, institucionais e normativas. As Iniciativas também estabeleciam a relação formal do plano com o orçamento, na medida em que aquelas que demandavam recursos orçamentários estavam associadas às respectivas ações no Orçamento. A figura 6 demonstra a estrutura dos programas temáticos constantes do Plano.

Figura 6 – Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: SPI-MP

As novas categorias apresentadas pelo PPA 2012-2015, objetivos, metas e iniciativas, permitiram revelar a transversalidade presente nas políticas públicas, sobretudo o tratamento de públicos específicos como mulheres, negros, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência. (BRASIL, 2012) Antes a transversalidade era limitada pelo desenho das ações orçamentárias e seus respectivos produtos. Como ressaltado, esse avanço no tratamento da transversalidade permitiu qualificar a participação da sociedade civil nos processos de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual.

A preocupação em tornar o PPA um instrumento de gestão que esteve presente no momento de construção do novo modelo foi perdendo espaço após a sua elaboração.

A mensagem presidencial que encaminhou o plano ao Congresso trouxe um conjunto de diretrizes e expectativas que deveriam ser consideradas para a construção do seu modelo de gestão. Neste conjunto destacam-se a flexibilidade e orientação pelo conhecimento, o diálogo com a racionalidade política, foco na implementação das políticas e na solução de entraves à execução.

Segundo o documento, o monitoramento poderia abranger, dentre outros objetos: i) o cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos programas; ii) as agendas prioritárias;

iii) as restrições sistêmicas à implementação de metas e iniciativas; iv) a implementação articulada de políticas complementares, em bases territoriais; e v) o cumprimento de condicionantes (indicadores socioeconômicos, ambientais, localização, critérios de seleção, diretriz política etc.) estabelecidos para realização de empreendimentos ou oferta de bens e serviços. (BRASIL, 2011)

Pretendia-se que o Sistema de Monitoramento e Avaliação fosse utilizado como instrumento de apoio gerencial de forma a possibilitar:

- elaborar painéis de evolução de metas e indicadores e relatórios gerenciais, tais como balanços periódicos, relatórios de status etc;
- cruzar informações de bases de dados e indicadores de diferentes órgãos de governo, de forma adaptada e adequada à tomada de decisão;
- comunicar-se com os diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas setoriais, especialmente nos casos envolvendo temas transversais ou multissetoriais;
- atuar preventivamente em elementos críticos à consecução de metas;
- identificar as necessidades de meios (recursos humanos, orçamento, metodologias de gestão e capacitação, patrimônio, tecnologia de informação etc.) para implementação de políticas públicas;
- realizar análises multissetoriais e espacializadas da implementação do conjunto das políticas públicas. (BRASIL, 2011)

No momento da construção do modelo de gestão do PPA 2012-2015 a SPI-MP estava sob o comando de uma nova Secretária, a terceira troca de comando desde que o início do processo de alteração do modelo do PPA. Neste estágio, a proposta de se utilizar o PPA como um instrumento de gestão e apoio à tomada de decisão perde espaço. Atores importantes que defendiam uma nova inserção do plano nas agendas prioritárias do governo saíram da Secretaria e o modelo tradicional de monitoramento totalizante utilizado nos PPAs anteriores predominou.

> Em relação a isso teve uma disputa de modelo dentro do Planejamento e meu trabalho ficou mais por colocar isso nos termos de um decreto e depois em portaria. Neste momento já era a terceira secretária, a Esther Bemerguy, então o PPA não tinha essa pretensão. Voltou-se para ideia totalizante de monitorar todo o plano. Na concepção do modelo do PPA 2012-2015 se tinha essa pretensão, mas à medida que o plano foi sendo construído, houve uma mudança de pensamento sobre o que o PPA deveria ser. (ENTREVISTADO A, 2017)

O Decreto n° 7.866 de 20 de dezembro de 2012 e a Portaria n° 23 de 2013 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão trouxeram o detalhamento dos processos, prazos e produtos da gestão do PPA.

Não foi criada uma estrutura própria para a gestão do PPA, sendo um princípio o aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes, com foco na busca de informações complementares.

O monitoramento incidiu sobre os indicadores, objetivos, metas e iniciativas dos Programas Temáticos. O órgão responsável por determinado objetivo ficou com o dever de prestar informações sobre as metas e iniciativas associadas ao objetivo, inclusive nos casos de metas ou iniciativas executadas por outros órgãos. Para o cumprimento dessa determinação fazia-se necessário o diálogo entre os órgãos que executassem políticas dentro de um mesmo objetivo. Não foi definido nenhum processo que incentivasse essa troca de informações entre os órgãos. Partiu-se do princípio que a gestão da política representada no PPA seria suficiente para promover a intersetorialidade, não sendo necessário fomentá-la por meio do plano.

> Durante a elaboração foram convidados todos os possíveis interessados para as oficinas da Enap. No processo de monitoramento, previa-se o compartilhamento de informação, mas não tinha nenhum processo que induzia a intersetorialidade. Colocou-se no decreto que o órgão que executava uma meta dentro do objetivo sob responsabilidade de outro órgão deveria enviar informações sobre a execução desta meta.
> Sobre a gestão da política, era um princípio que não era preciso criar novas instâncias paralelamente às já existentes. Desta forma, partiu-se da visão que a intersetorialidade já era tratada dentro do governo, e não seria preciso fomenta-la por meio do PPA. (ENTREVISTADO A, 2017)

Como no PPA 2012-2015 não havia responsável pelo Programa Temático, o monitoramento dos seus indicadores ficou sob responsabilidade da SPI-MP. Além dessa atividade, a SPI era responsável por coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão; disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para o monitoramento e avaliação; realizar a gestão do SIOP nos módulos referentes ao PPA; e fomentar a participação social no processo de monitoramento e avaliação.

A coleta de informações referente ao monitoramento foi realizada por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), devolvido para substituir o Sigplan e o SIDOR, e utilizado, desde 2011, para elaboração e gestão PPA e LOA. Esta coleta era realizada semestralmente: para o primeiro semestre até 15 de agosto e para o segundo semestre até 15 de fevereiro do ano subsequente.

A mudança do modelo não resultou em grandes alterações no processo de gestão do PPA. A intenção inicial de associar a gestão do PPA com a implementação das políticas públicas e com o processo de decisão dos gestores públicos não prosperou e os principais

produtos do monitoramento continuaram sendo a elaboração do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional e a revisão do plano.

O PPA 2012-2015 continuou deslocado do processo de decisão dos dirigentes e sem dialogar com a viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários à implementação das metas e objetivos nele declarados. O processo de monitoramento foi se convertendo em prestação de contas, na qual a SPI-MP apenas demandava informações dos órgãos executores. O foco do processo de monitoramento continuou a ser o preenchimento de um sistema (o SIOP), no qual a informação coletada não era processada com intuito de subsidiar à tomada de decisão, mas apenas para compor o relatório de avaliação, que na verdade era um relatório de monitoramento, e para servir de insumo aos órgãos de controle por meio da PCPR.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA era enviado ao Congresso Nacional até 31 de maio do ano subsequente ao avaliado e era composto por dois volumes. O volume I consistia de um texto avaliando a evolução das variáveis macroeconômicas e da dimensão estratégica. O Volume II consistia na avaliação da dimensão programática do PPA, era organizado por Programa Temático e apresentava informações sobre seus indicadores, objetivos, metas e iniciativas, estas tratadas junto aos objetivos. Nos três primeiros anos de execução do PPA, o volume II foi basicamente um espelho, após correções pela SPI-MP e órgãos setoriais, das informações coletadas no monitoramento. Para o relatório referente ao ano de 2015, foi desenvolvido um novo formato para o volume II, que passou a apresentar uma visão geral da evolução do Programa Temático com detalhamento apenas dos objetivos mais relevantes. Essa análise do programa foi complementada pelo quadro com o resultado das metas quantitativas de cada objetivo.

> Acho que não contribuiu para o processo de tomada de decisão, talvez uma contribuição indireta de aprendizado, mas no geral não. O PPA foi se convertendo pela falta de função a ele atribuída em um instrumento de prestação de contas e isso permanece no PPA 2012-2015. Nós muito mais demandávamos os órgãos as informações que eram úteis para fazermos os relatórios de avaliação, PCPR, balanço geral, etc... Isso não mudou muito do que era antes." (ENTREVISTADO D, 2017)

> Nesse ponto, o engraçado é que toda a nossa cultura está ligada a um sistema de informação gerencial, seja o SIOP ou o antigo Sigplan, que tem essa rotina de abrir uma janela de preenchimento com todas as informações, o que por definição já afasta o núcleo decisório. (ENTREVISTADO B, 2017)

Uma tentativa promovida pela SPI-MP de tentar oferecer uma informação mais qualificada aos decisores ocorreu por meio do aplicativo PPA Mais Brasil. Este aplicativo originou-se com a finalidade de subsidiar a construção de uma agenda federativa por meio da indicação dos programas federais que realizavam transferências para estados e municípios, e de como era possível para os entes federados acessar esses recursos. Inicialmente essa

iniciativa não estava associada à gestão do PPA, contudo, logo se percebeu que o aplicativo PPA Mais Brasil poderia ser utilizado para oferecer à sociedade e aos gestores novas formas de apresentação das informações oriundas da gestão do plano. O SIOP, como sistema oficial de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e do Orçamento, possuía um processo de desenvolvimento rígido, cujo principal objetivo era cumprir as exigências legais relativas ao PPA, LDO e LOA. O aplicativo do PPA era desenvolvido por uma empresa vinculada a UFRJ, que apresentava maior flexibilidade e celeridade no atendimento das demandas da SPI-MP.

O aplicativo PPA Mais Brasil podia ser acessado pelo link http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br e disponibilizava todas as informações constantes do relatório de avaliação do PPA; os relatórios de monitoramento e infográficos das agendas transversais; uma lista de programas/políticas federais que poderiam interessar aos entes federados; e uma ferramenta, chamada "Meu PPA" na qual era possível escolher dentre todos os atributos do PPA (Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas) aqueles que fossem do seu interesse e assim gerar relatórios personalizados.

> Ele surgiu com a finalidade de se montar uma agenda federativa, indicando os programas federais que realizam transferências para estados e municípios. Depois, foi adicionando ao aplicativo o conteúdo do PPA e das agendas transversais. (ENTREVISTADO A, 2017)

> O App, quando eu cheguei, já estava gestado pelo pessoal. Eu acho que a criação dele tinha dois grandes objetivos: o primeiro era fazer do PPA um instrumento de comunicação (o que acho que o PPA não será) e o segundo era mostrar de uma forma mais simples as possibilidades das prefeituras acessarem recursos federais. Essa parte chamava-se programas federais, e eu acho que se nós tivéssemos estruturado corretamente e feito uma comunicação com os prefeitos talvez tivesse tido melhores resultados. (ENTREVISTADO D, 2017)

Figura 7 – Aplicativo PPA Mais Brasil

Fonte: http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br

Posteriormente, agregou-se ao aplicativo PPA Mais Brasil um módulo de acesso restrito direcionado aos gestores públicos, com vistas a qualificar e tornar as informações do monitoramento mais atrativas aos dirigentes. Nesse processo a SPI-MP selecionou metas que seus analistas consideravam estruturantes dentro de cada Programa Temático com objetivo de oferecer à Ministra do Planejamento um relatório com a evolução das principais metas do plano. Essa iniciativa recebeu um retorno positivo da Ministra, como relatado por um dos entrevistados.

> Esses foram os dois objetivos iniciais, depois agregou-se um terceiro que era utilizar o App Mais Brasil com um instrumento de gestão, gestão do plano e não das políticas. Para fazer relatórios mais interessantes, tornar a informação mais disponível e organizada de forma mais atrativa aos dirigentes. Foi uma boa experiência que nos levou a selecionar metas estruturantes no PPA, só nós, a SPI, que era uma visão nossa sobre as metas, dizendo quais eram as mais estruturantes e apresentando relatórios a Ministra do MP sobre a execução de cada uma delas.
> Nossa intenção era a cada semestre oferecer ao tomador de decisão uma visão geral do governo, quais metas estão ou não dentro do previsto, fazer uma separação por nível de importância... Porque, apesar de o PAC ser muito grande, muita coisa importante não era PAC e o governo não tinha um olhar sistematizado para o conjunto do governo. A gente tentou construir isso em determinado momento. Eu acho que essa iniciativa teve um bom retorno uma vez que a ministra Mirian ao analisar o relatório sobre a evolução das metas do PPA comentou: "o relatório que vai para o Congresso tinha que ser esse". O relatório tinha uma linguagem mais amigável e objetiva, e utilizava-se infográficos. A assessoria da Ministra também solicitava senha para acompanhar, então talvez alguma informação fosse útil. Não necessariamente para tomada de decisão, mas para alguma conversa com os órgãos." (ENTREVISTADO D, 2017)

A atualização do aplicativo e elaboração dos relatórios foram descontinuados após as mudanças ocorridas no Ministério do Planejamento e na SPI-MP no final de 2014 e início de 2015. Os novos dirigentes focaram seus esforços na elaboração no PPA 2016-2019 e se limitaram ao cumprimento das exigências legais de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015.

5.4 Análise macroeconômica e evolução dos principais indicadores

O PPA 2012-2015 foi elaborado no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), recebeu o nome de "Plano Mais Brasil Mais Desenvolvimento Mais Igualdade Mais Participação". O Plano manteve e aprofundou a estratégia de desenvolvimento declarada no PPA 2004-2007, com o lançamento da segunda fase do PAC e MCMV, ampliação das desonerações tributárias, redução das taxas de juros e lançamento dos Programas Brasil sem Miséria e Brasil Carinhoso, que complementavam o Programa Bolsa Família. A figura 8 apresenta a trajetória dos eixos estratégicos dos Planos Plurianuais no

período entre 2004 e 2015. Apesar desse esforço, não se obteve os mesmos resultados no que tange ao crescimento econômico e redução das desigualdades.[24]

Figura 8 – Trajetória dos Eixos Estratégicos dos PPAs 2004-2015

Fonte: SPI-MP

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2012-2015 atingiu 1,0%, com um crescimento médio anual de 0,27%, contra uma média de 3,8% dos 10 anos anteriores. Esse resultado foi consequência de uma forte desaceleração da economia em 2014, na qual o PIB manteve-se praticamente estável em relação a 2013, e uma queda de 3,8% em 2015.

Sob a ótica da oferta, as maiores contribuições para o crescimento do PIB no período do PPA 2012-2015 vieram da agropecuária, que teve uma expansão de 7,5%, e da atividade serviços, que aumentou 2,8%. Por outro lado, a indústria teve uma redução de 5,5% nesses quatro anos.

Tabela 4 – Crescimento real do PIB 2012-2015, segundo a ótica da oferta agregada – porcentagem ao ano

	2012	2013	2014	2015	2012-2015
PIB	1,9	3	0,1	-3,8	1,0
Agropecuária	-2,5	7,9	0,4	1,8	7,5
Indústria	0,1	1,8	-1,2	-6,2	-5,5
Serviços	2,4	2,5	0,7	-2,7	2,8

Fonte: Contas nacionais trimestrais/IBGE.

[24] Não será objeto deste trabalho a análise dos motivos que resultaram na reversão da tendência de crescimento econômico com redução das desigualdades que prevaleceu entre os anos de 2003 a 2011.

Sob a ótica da demanda os componentes que apresentaram a maior taxa de variação e tiveram a maior contribuição para o crescimento do PIB foram o Consumo do Governo e o Consumo das Famílias. Por outro lado, a Formação Bruta de Capital (investimento) teve retração no período.

Tabela 5 – Crescimento Real do PIB 2012-2015, segundo a ótica da demanda agregada – porcentagem ao ano

	2012	2013	2014	2015	2012-2015
PIB	1,9	3	0,1	-3,8	1,0
Consumo das famílias	3,9	2,9	1,3	-4,0	4,0
Consumo do governo	3,2	2,2	1,2	-1,0	5,6
Investimento	0,8	6,1	-4,5	-14,1	-12,2
Exportações de Bens e Serviços	0,5	2,1	-1	6,1	7,7
Importações de Bens e Serviços	0,7	7,6	-1,1	-14,3	-8,1

Fonte: Contas nacionais trimestrais/IBGE.

O Consumo das famílias, apesar de crescerem no período, apresentou taxas descendentes de crescimento entre 2012 e 2014 e negativa em 2015, comportamento que pode ser explicado pelo crescimento acumulado real de apenas 0,70% do rendimento médio mensal do trabalho, sendo que a variação foi negativa em 2015; reversão da tendência de baixa do desemprego, com aumento de 2,6% da taxa em 2015; aumento da inflação, com consequente aumento das taxas de juros e retração do crédito.

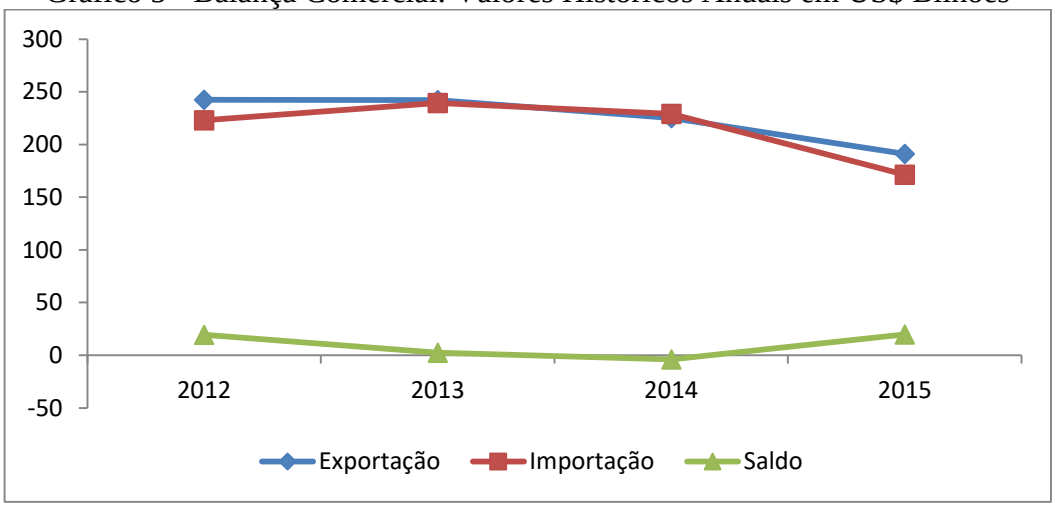
A Formação Bruta de Capital Fixo, que chegou a aumentar 6,1% em 2013 e atingir 20,9% em relação ao PIB, apresentou retração nos dois últimos anos do PPA e fechou 2015 em 18,1% do PIB. Os investimentos foram afetados pelo aumento da incerteza (aumento da inflação e do déficit público, retração no consumo e incertezas na política interna) e encarecimento do crédito, entre 2013 e 2015 a taxa Selic foi elevada em 7%. Destaca-se a redução do crédito emprestado pelo BNDES ao setor produtivo de R$ 190 bilhões em 2013 para R$ 136 bilhões em 2015 e um aumento de 1,5% da TJLP.

Em relação ao setor externo, o saldo em transações correntes do balanço de pagamentos refletiu o aumento do protecionismo internacional e a valorização relativa do Real frente às moedas internacionais, declinando de um saldo negativo de R$ 74 bilhões em 2012 para R$ 104 bilhões em 2014. Essa tendência foi revertida em 2015, com a desvalorização do Real e forte retração das importações o saldo ficou negativo em R$ 59 bilhões.

O grande responsável por esse declínio foi a conta de bens e serviços, mais especificamente a balança comercial, que variou de um saldo positivo de R$ 17,4 bilhões em 2012 para um déficit de R$ 6,6 bilhões em 2014, e para novamente um superávit de R$ 17,6

bilhões em 2015. Esse comportamento foi reflexo da variação da cotação do Real em relação ao Dólar no período, a redução do ritmo de crescimento do fluxo do comércio internacional, a retração do consumo e do investimento em 2015.

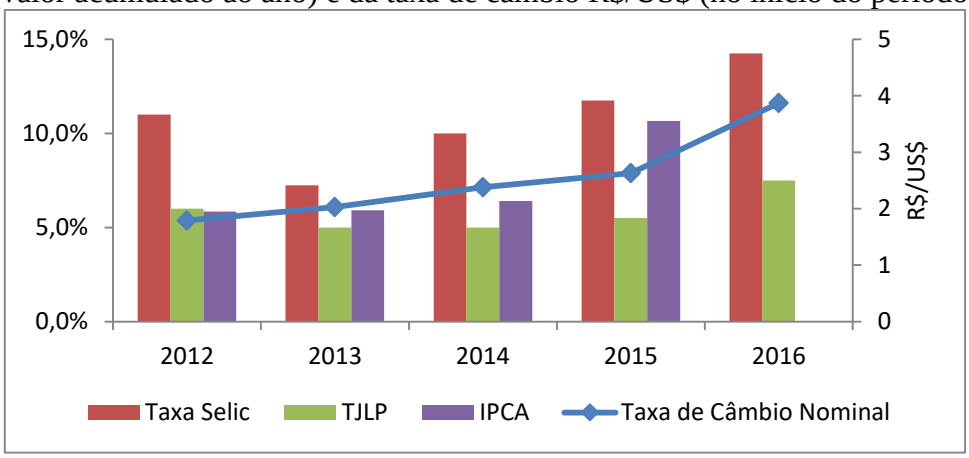
Gráfico 5 - Balança Comercial: Valores Históricos Anuais em US$ Bilhões



Fonte: MDIC

No âmbito da política fiscal, o cenário mostrou-se desafiador com a queda da receita e aumento da despesa pública. Segundo o relatório de avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2015, a queda da receita ocorreu principalmente devido "às amplas desonerações tributárias buscando reduzir custos do setor privado e preservar a geração de empregos num cenário global e interno de desaquecimento econômico" e o aumento da despesa esteve relacionado ao fortalecimento da política social por meio das transferências de renda às famílias, sobretudo por meio do RGPS, BPC e Bolsa Família, cuja efetividade é comprovada pela redução dos índices de pobreza e miséria no País. Esse descolamento entre as receitas e despesas resultou na deterioração do resultado primário do Governo Federal e no aumento do endividamento público como proporção do PIB em 5% nos dois últimos anos do PPA.

Gráfico 6 – Evolução da Selic, da TJLP (porcentagem ao ano no início do período), do IPCA (valor acumulado ao ano) e da taxa de câmbio R$/US$ (no início do período)



Fonte: Bacen/Ipeadata/BNDES/IBGE

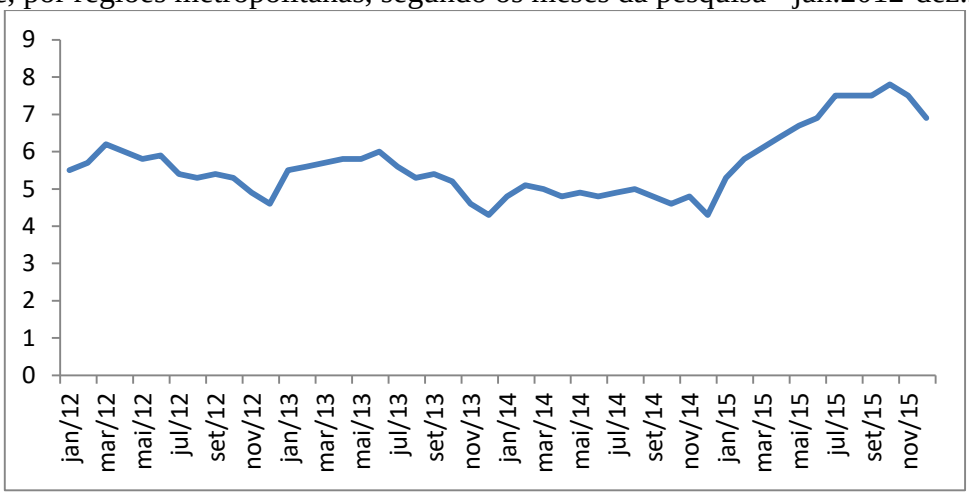
Tabela 6 – Saldo em conta corrente 2012-2015 em porcentagem do PIB

	2012	2013	2014	2015
1. RECEITA TOTAL	22	22,1	21,1	20,8
2. Transferências a Entes Subnacionais	3,6	3,4	3,5	3,4
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	18,5	18,7	17,7	17,4
4. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	16,9	17,2	18	19,3
5. RESULTADO PRIMÁRIO (3-4)	1,8	1,5	-0,3	-1,9

Fonte: Mensagem Presidencial que encaminha o PLPPA 2012-2015/BCB

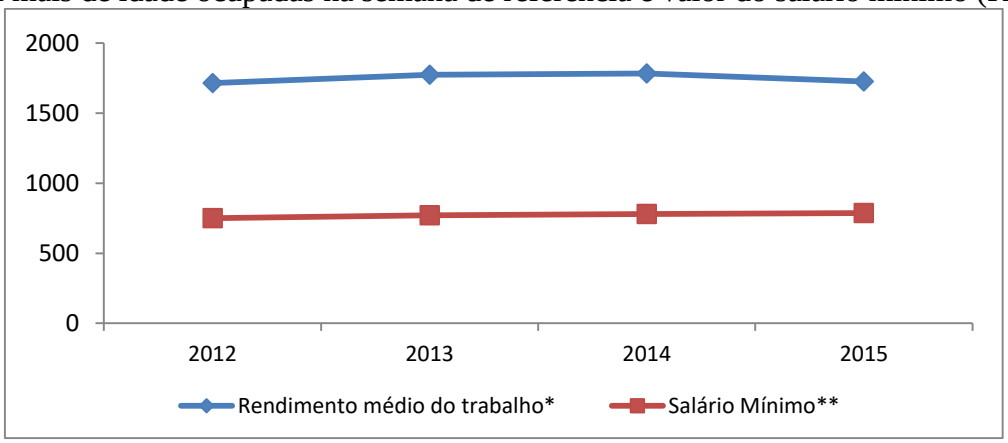
Apesar do cenário desafiador, o governo buscou manter e fortalecer os ganhos sociais obtidos nos anos anteriores. A política de valorização do salário mínimo resultou em um aumento real de 4,93% no período, acima do crescimento do rendimento médio do trabalho, 0,70%. A taxa de desocupação, mesmo aumentando a partir de 2015, manteve-se em um patamar historicamente baixo para o país.

Gráfico 7 - Taxa de desocupação na semana de referência, das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por regiões metropolitanas, segundo os meses da pesquisa - jan.2012-dez.2015



Fonte: PME-IBGE

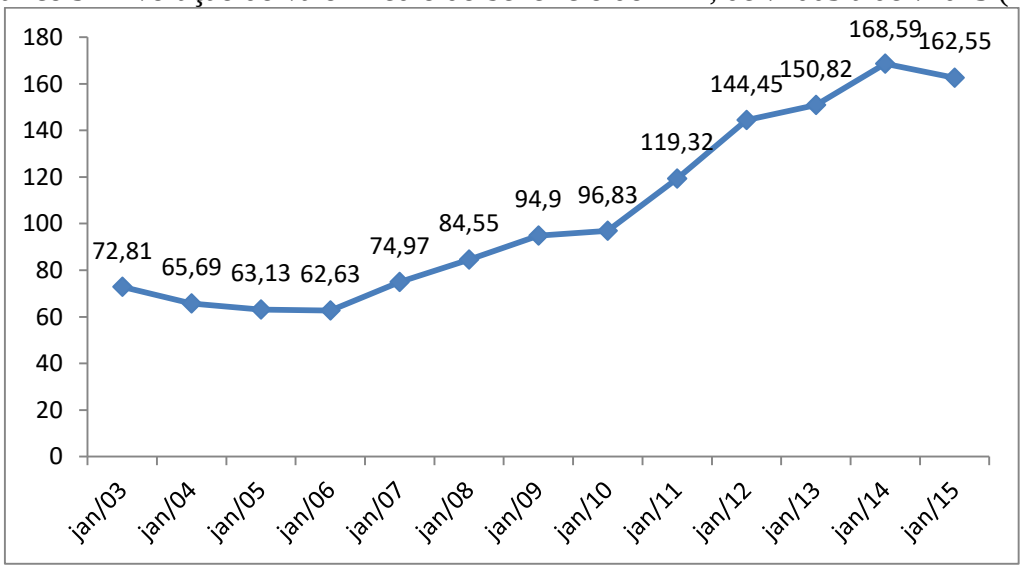
Gráfico 8 - Valor do rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência e valor do salário mínimo (R$)



Fonte: IBGE/Bacen
*Rendimento médio do trabalho – valores deflacionados pelo IPCA com base em junho de 2015.
**Salário Mínimo – valores deflacionados pelo INPC com base em janeiro de 2015

Na superação da extrema pobreza, o Programa Brasil sem Miséria promoveu um olhar integrado sobre essa população vulnerável, ampliando o processo de busca ativa e inclusão no cadastro único de famílias que se enquadrassem no perfil de beneficiários do Bolsa Família. O reconhecimento de que em muitos casos o benefício do programa não era suficiente para retirar a família da extrema pobreza levou a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), como ação central do Programa Brasil Carinhoso, que em 2015 beneficiou mais de cinco milhões de famílias. O BSP somado ao reajuste do valor do benefício do Bolsa Família, elevou o valor do benefício médio do programa em 36,23% no período, contra uma inflação de 32%.

Gráfico 9 - Evolução do valor médio do benefício do PBF, dez/2003 a dez/2015 (R$)

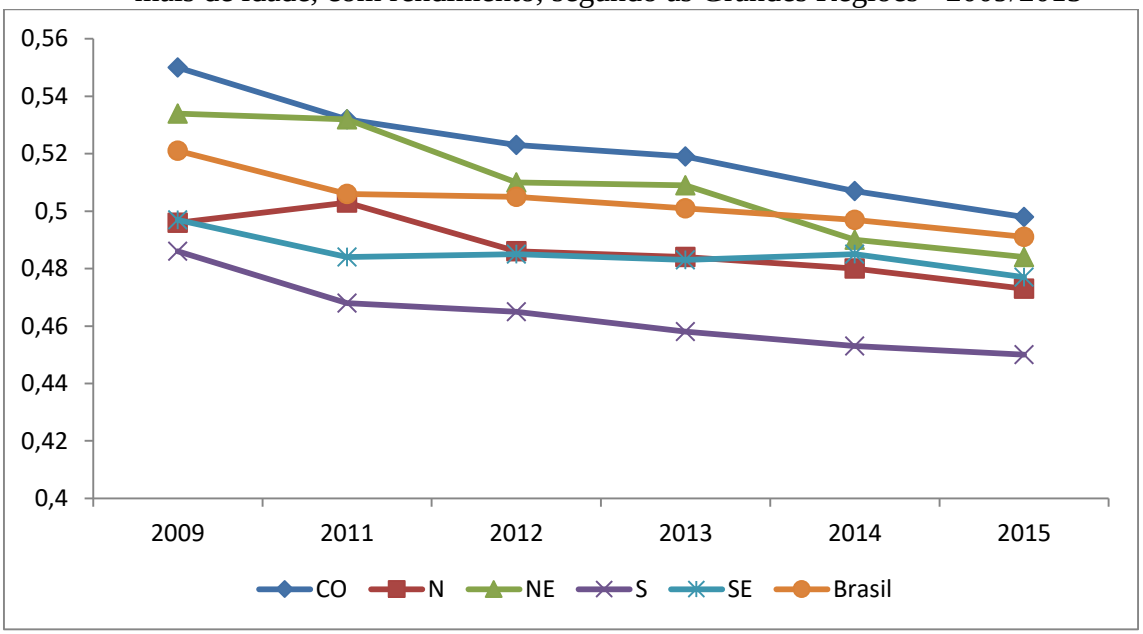


Fonte: Senac/MDS

O crescimento do salário mínimo e a ampliação das transferências governamentais as famílias, sobretudo por meio do regime geral de previdência social, benefício de prestação

continuada e bolsa família, possibilitou que mesmo em um cenário recessivo houvesse uma redução na desigualdade de distribuição de renda, expressa pelo Índice de Gini da renda.

Gráfico 10 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, segundo as Grandes Regiões - 2009/2015



Fonte: PNAD/IBGE.

Os resultados apresentados demonstram a dificuldade, sobretudo nos dois últimos anos de vigência do PPA 2012-2015, de se aprofundar a implementação da estratégia de desenvolvimento e das políticas prioritárias que integraram o Plano Plurianual. Porém, de forma semelhante ao PPA 2004-2007, este PPA não contribuiu de forma significativa para a evolução dos indicadores. A metodologia do PPA 2012-2015 possibilitou avanços na incorporação do plano de governo, porém o envolvimento da governante e do núcleo de governo se restringiu a validação do modelo e das principais metas. Os avanços obtidos por meio do Fórum Interconselhos na relação com a sociedade foram insuficientes para conferir ao PPA um papel relevante na construção de governabilidade. Por fim, seu modelo de gestão continuou desvinculado do monitoramento e avaliação das políticas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO

O governante é eleito com a proposta de implementação do projeto de governo vitorioso no processo eleitoral. No projeto de governo, geralmente, é apresentada a visão do governante e de sua coalizão sobre o país e quais problemas ele se propõe a enfrentar durante o seu mandato. A implantação do projeto de governo exige que o governante seja capaz de construir a governabilidade e as capacidades de governo compatíveis com os problemas que se propõe a enfrentar. Esta capacidade de promover o adequado alinhamento entre o projeto de governo e os níveis de governabilidade e capacidades de governo disponíveis distinguirão o bom do mau governo.

As três dimensões do triângulo de governo proposto por Matus (1993) são dinâmicas, cabendo ao governante e ao núcleo de seu governo promover o contínuo desenvolvimento de governabilidade e capacidades de governo. Isso permitirá a implementação de projetos de governo mais ambiciosos, que ao ser bem sucedida se reverte em maiores níveis de capacidade e governabilidade à disposição do governante.

No auxílio ao processo dinâmico de desenvolvimento do triângulo de governo, Matus (1993) identifica o planejamento governamental como a principal ferramenta à disposição do governante.

Por isso, o propósito geral dessa pesquisa foi analisar o principal instrumento formal de planejamento público, o Plano Plurianual, a luz das três dimensões do triângulo de governo. O triângulo de governo se mostrou uma abordagem adequada à análise de instrumentos e processos de planejamento que almejam auxiliar o governante ou dirigente a navegar por ambientes impregnados de incertezas e problemas semi-estruturados, nos quais sua liberdade de ação é limitada pelas relações com outros atores que também planejam.

O tratamento do PPA sob a lente da teoria do triângulo de governo demandou um esforço de decompor suas dimensões em variáveis observáveis que oferecem concretude e clareza ao significado de projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo. As variáveis observáveis de cada dimensão estão representadas no quadro 2.

Quadro 2 – Dimensões do triângulo de governo e suas respectivas variáveis observáveis

Dimensão	**Variável Observável**
Projeto de governo	• Incorporação do projeto de governo • Participação do governante e do núcleo de governo (centralidade política)
Governabilidade	• Relação intragoverno • Relação com o Congresso • Relação com a sociedade • Relação com os entes federados

(continua)

(conclusão)

Dimensão	Variável Observável
Capacidades de Governo	• Modelo de gestão • Gestão de prioridades (centralidade política) • Suporte a tomada de decisão e relação com a implementação do projeto de governo (centralidade política)

Fonte: elaboração própria.

Para a aplicação do método foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com atores chaves. A combinação destes dois procedimentos de investigação se mostrou pertinente e adequada ao objeto, uma vez que as categorias analisadas são em essência qualitativas e os registros formais disponíveis representaram apenas uma pequena parte dos achados da pesquisa.

Apesar de não ser o objetivo principal desta dissertação, o método desenvolvido apresenta-se como um resultado relevante, na medida que pode ser utilizado ou servir de inspiração para futuros trabalhos na área de planejamento e políticas públicas. Outro resultado foi a construção de um acervo de informações públicas, acessível por meio de contato com o autor, derivado da transcrição das entrevistas realizadas. Ressalta-se que na disponibilização deste acervo será preservada a não correlação direta entre os entrevistados e as transcrições.

A aplicação do método foi circunscrita a dois planos emblemáticos metodologicamente e com diferenças significativas quanto a sua estrutura, arranjos e instrumentos, os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015.

O PPA 2004-2007 foi o primeiro elaborado no governo do presidente Lula e aprofunda o modelo inaugurado no seu antecessor, no qual os programas de governo são construídos a partir de problemas que o governo se propõe a enfrentar. Aos programas estão vinculadas as ações orçamentárias responsáveis por financiar as políticas implementadas com vistas a enfrentar o problema elencado. No momento de elaboração destaca-se a construção da dimensão estratégica do PPA, que foi validada diretamente pelo Presidente e seu núcleo de governo. Coube à dimensão estratégica traduzir para o PPA o projeto de governo, tendo se constatado grande aderência entre os dois documentos.

Na elaboração da parte programática a preocupação foi com a correta incorporação das pautas prioritárias, o que ficou sob responsabilidade do Ministério do Planejamento.

Um achado importante foi que a participação do núcleo de governo se limitou à construção da dimensão estratégica, uma vez que o PPA era visto por esse núcleo como um instrumento burocrático destinado ao cumprimento de uma exigência constitucional. Esse

posicionamento é reforçado pelo lançamento em 2003 do Sistema de Metas Presidenciais, que foi utilizado para o gerenciamento das prioridades de governo e ficou sob coordenação da Casa Civil. Posteriormente, foram lançados o PPI e o PAC em 2005 e 2007, respectivamente.

Por sua vez, o PPA 2012-2015 foi o primeiro elaborado no governo da Presidenta Dilma, que deu prosseguimento à estratégia de desenvolvimento implementada nos oito anos anteriores. O sucesso dessa estratégia e dos programas prioritários do governo (PAC, MCMV, Bolsa Família, etc) viabilizaram a mudança do modelo do PPA, na qual se buscou tornar a categoria Programa mais estratégica, acabar com a sobreposição com o orçamento e permitir que os programas e metas do governo pudessem ser declarados no plano de forma semelhante às anunciadas pelo governante.

O Plano Plurianual continuou a ser percebido pelo núcleo de governo como um documento burocrático destinado a cumprir exigências constitucionais. A diferença deste PPA em relação ao de 2004-2007 foi que em 2011 o governo já tinha estruturado o processo de gestão de suas políticas prioritárias e caberia ao PPA representa-las da melhor forma possível. A participação do núcleo de governo foi menor que no PPA 2004-2007, com a Presidenta se limitando à validação do novo modelo. A nova metodologia possibilitou avanços na incorporação e declaração dos programas e metas do governo para os próximos quatro anos. Porém, o PPA continuou a abranger toda a ação finalística de governo, o que fez com que as políticas prioritárias ficassem escondidas em um universo de mais de 400 objetivos e 2.000 metas.

A existência de planos com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante esteve presente nos períodos analisados. Em ambos, as prioridades estavam presentes no PPA, porém seus processos de definição e monitoramento não eram os do PPA.

Identificou-se a tentativa de utilizar o PPA 2004-2007 como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental e entre a União e os demais entes federados. No que se refere às relações dentro do Poder Executivo os avanços foram pontuais e limitados à fase de elaboração. Os ganhos estiveram relacionados à capacidade das equipes do planejamento de construir um ambiente de diálogo e cooperação. Nas relações com os entes federados a iniciativa tentada não avançou além de alguns projetos pilotos.

Por seu turno, o PPA 2012-2015 até conseguiu promover algum alinhamento intragovernamental, com os grandes ministérios concordando em incluir demandas de públicos específicos em seus objetivos e metas. Porém, isso se limitou à fase de elaboração, o que resultou na não execução de várias das metas pactuadas inicialmente.

Na relação entre os entes federados, inicialmente o PPA 2012-2015 não teve o objetivo de ser um instrumento de coordenação. Após mudanças na Secretária e diretores da SPI-MP, foi realizado um grande esforço pela secretaria para transformá-lo em um instrumento relevante na articulação federativa. A pretensão inicial era a construção das Agendas de Desenvolvimento Territorial que abrangeriam um conjunto de investimentos federais, estaduais e municipais, que teria um monitoramento diferenciado. Porém, após enfrentar dificuldades com a assimetria de capacidade dos entes federados, sobretudo com a dos municípios planejarem o desenvolvimento do seu território, a iniciativa foi descontinuada depois de novas mudanças no comando do Ministério do Planejamento e da SPI-MP.

Na relação com a sociedade, o PPA 2004-2007 se limitou a promover o debate de suas diretrizes estratégicas em todas as regiões do país e o compromisso de se fazer o monitoramento participativo não foi implementado.

Já o PPA 2012-2015 foi bem sucedido na ampliação da participação social em sua elaboração e monitoramento. Em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República, a SPI-MP promoveu um Fórum Interconselhos para debate e captação das demandas da sociedade sobre a dimensão estratégia, os programas, objetivos, metas e iniciativas do PPA. Diferentemente do PPA 2004-2007, a participação não se encerrou nisto, sendo realizado um esforço pela SPI-MP junto aos órgãos setoriais para incorporação das demandas captadas. Posteriormente foi realizado o II Fórum Interconselhos para a devolutiva da incorporação das demandas da sociedade no PPA e pactuação do monitoramento participativo de 9 agendas transversais compostas por objetivos, metas e iniciativas vinculadas a públicos específicos. Durante a implementação do PPA esse processo perdeu força e o Fórum Interconselho se transformou em um espaço de prestação de contas diferenciado do governo à sociedade. Apesar dos problemas e da limitação da participação aos conselhos nacionais, o PPA 2012-2015 conseguiu fortalecer seu papel como instrumento de articulação e pactuação do governo com a sociedade.

Não houve nenhuma tentativa de se utilizar o PPA 2004-2007 e o PPA 2012-2015 como instrumentos de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental com o Poder Legislativo. A pesquisa demonstrou que o foco dos congressistas foi quase todo direcionado à Lei Orçamentária, sendo o PPA lembrado no momento de compatibilizar os dois instrumentos. Isso foi comprovado pelo teor das emendas apresentadas aos projetos de lei e revisão do plano, onde a sua grande maioria era destinada a viabilizar a execução de emendas apresentadas à Lei Orçamentária Anual. A única exceção identificada foi a disputa de parte dos congressistas do PT em torno das metas de superávit fiscal previstas na dimensão

estratégica do PPA 2004-2007. Neste episódio a estratégia de desenvolvimento presente na dimensão estratégica teve o papel de amenizar as críticas de parte do PT à política econômica adotada no início do governo Lula. Contudo, essa é uma exceção que confirma a regra na qual o PPA não possui um papel de destaque na coordenação e alinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

As gestões dos PPAs 2004-2007 e 2012-2015 apresentam diferenças na medida que em 2004 a opção foi por formalizar uma estrutura própria, composta por comissões de monitoramento e avaliação, comitês de coordenação, câmara de conselho e gerente de programa. As instâncias e atores tinham suas atribuições definidas em decreto e portaria. Em 2012, a escolha foi por não criar estruturas paralelas à gestão das políticas públicas. Caberia aos analistas da SPI-MP se inserirem por meio do PPA nas estruturas de gestão existentes, sobretudo nas responsáveis pelos programas prioritários, e realizarem o vínculo do plano com o processo de tomada de decisão do governo.

Por outro lado, ambos os modelos de gestão tinham no seu cerne sistemas de informação (Sigplan e SIOP) que se abriam de tempos em tempos para o registro de informações pelos órgãos sobre a execução dos atributos do plano.

Em que pese não ter ficado claro, por meio das entrevistas, qual o papel esperado da gestão do PPA nos períodos analisados, ambos pretendiam ser mais que um processo de prestação de contas do governo à sociedade e ao Poder Legislativo. Exemplos dessa pretensão foram o papel da CMA na avaliação de projetos de grande vulto no PPA 2004-2007 e do desenvolvimento do aplicativo PPA Mais Brasil no PPA 2012-2105, com vistas a qualificar e tornar as informações do monitoramento mais atrativas aos dirigentes.

Contudo, ambos os planos não obtiveram sucesso em ser um instrumento capaz de contribuir para a qualificação da ação pública. Isto ocorreu devido a inúmeros fatores: foco no cumprimento das rotinas pré-definidas de monitoramento e não no processamento de informações qualificadas aos dirigentes; padronização do monitoramento para todo o PPA, sem tratamento diferenciado para as prioridades; ausência de processamento e feedback das informações fornecidas pelos órgãos executores; o cerne do monitoramento ser um sistema para registro de informações com períodos fixos e predefinidos de preenchimento; ausência de avaliações de processos e resultados.

Esses achados não significam que não ocorreram contribuições do PPA ou da SPI-MP às decisões de governo, mas que, quando ocorreram não foram induzidas pelos processos formais de monitoramento e avaliação do plano, e sim devido a outros fatores, como o

conhecimento pessoal de um analista sobre determinada política e sua capacidade de inserção nas agendas prioritárias.

Por fim, tanto a gestão do PPA 2004-2007 como a do PPA 2012-2015 não foram capazes de contribuir para a construção de capacidades de governo e se tornaram um processo burocrático de prestação de contas descolado das agendas prioritárias e do processo de decisão dos dirigentes, cujo principal produto foi o relatório de avaliação enviado anualmente ao Congresso Nacional.

O quadro 3 consolida o tratamento das dimensões do triângulo de governo no PPA 2004-2007 e PPA 2012-2015.

Quadro 3 – Projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo no PPA 2004-2007 e 2012-2015.

	PPA 2004-2007	**PPA 2012-2015**
PROJETO DE GOVERNO		
Incorporação do projeto de governo	Estratégia de desenvolvimento e principais programas incorporados pela dimensão estratégica do PPA.	Além da dimensão estratégia, o novo modelo permitiu que o PPA representasse os programas e metas como declarados pelo governante.
Participação do governante e do núcleo de governo	Limitou-se à construção da dimensão estratégica.	Ficou restrita à validação do novo modelo e das principais metas.
GOVERNABILIDADE		
Relação intragoverno	Pontual e limitado ao momento de elaboração.	Avançou na representação de públicos específicos pelas principais políticas do governo. Limitado ao momento de elaboração.
Relação com o Congresso	No geral não possuiu papel relevante. Ressalva feita aos parâmetros macroeconômicos e à estratégia de desenvolvimento presentes na dimensão estratégica, que foram importantes no momento de tensão entre parte dos Congressistas do PT e a política fiscal adotada pelo partido no governo.	Não possuiu papel relevante. Exigiu menor esforço de compatibilização com o orçamento.
Relação com a sociedade	Debate na fase de elaboração das diretrizes estratégicas. O monitoramento participativo não foi implementado.	Criação do Fórum Interconselhos. Captação das demandas do fórum e esforço de incorporação junto aos órgãos. Pactuação do monitoramento participativo de 9 Agendas Transversais. O monitoramento se converteu em prestação de contas diferenciada do governo à sociedade. A participação se limitou aos representantes dos conselhos nacionais.

(continua)

(conclusão)

	PPA 2004-2007	PPA 2012-2015
Relação com os entes federados	Limitou-se a projetos pilotos para construção de pactos de concertamento.	Tentou-se construir Agendas de Desenvolvimento Territorial, prestou apoio à elaboração dos PPAs municipais e elaborou Planos Territoriais Participativos com consórcios intermunicipais. Porém, a iniciativa foi descontinuada após troca dos dirigentes da SPI-MP.
CAPACIDADES DE GOVERNO		
Modelo de gestão	Criou sua própria estrutura formal. Foi organizado em torno do Sigplan, com demandas periódicas de informação sobre a execução das ações orçamentárias, restrições e indicadores. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.	Buscou aproveitar as estruturas de gestão já existentes. Foi organizado em torno do SIOP, com demandas periódicas de informação sobre a execução de objetivos e metas. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.
Gestão das prioridades (PPI, PAC, MCMV, BSM, Pronatec)	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA
Suporte a tomada de decisão e relação com a implementação do projeto de governo	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.

Fonte: elaboração própria

Como observado, a mudança do modelo do PPA 2012-2015 não resultou em significativas diferenças no posicionamento do Plano Plurianual em relação ao projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo, o que indica não ser o modelo do plano o principal fator das fragilidades identificadas no PPA. A partir dos resultados desta pesquisa se conclui que em ambos os períodos o PPA possuiu baixa relevância para o governante. A construção e revisão do projeto de governo e políticas prioritárias ocorreu por vias externas ao PPA. A viabilização do projeto por meio da construção de governabilidade e capacidades de governo também não possuíram no PPA um instrumento de apoio.

Esses achados indicam que o planejamento público ocorre à margem do seu principal instrumento formal de planejamento. Instrumento este que se destina sobretudo a cumprir uma exigência constitucional do Poder Executivo com o Poder Legislativo, e sobre a qual nenhuma das duas partes atribui grande relevância.

Em que pese os resultados não animadores para aqueles que esperam ter no Plano Plurianual um instrumento efetivo de planejamento governamental, é possível utilizá-los como um ponto de partida para o debate das transformações necessárias ao instrumento, seu

modelo de gestão e à sua inserção junto ao núcleo de governo com intuito de torna-lo efetivo no apoio à construção do projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo.

O quadro 4 apresenta algumas recomendações com o objetivo de contribuir para os estudos e debates sobre os próximos planos plurianuais.

Quadro 4 – Recomendações para o Plano Plurianual à luz das dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus

	Recomendações para os próximos Planos Plurianuais
Projeto de Governo	Centralidade política – o Plano Plurianual deve ser amparado e referendado pelo governante e seu núcleo de governo. Flexibilização da temporalidade do plano – é necessário que o PPA possa expressar e se organizar a partir dos distintos tempos de maturação das políticas públicas. Seletividade e rigor técnico – apenas os programas prioritários e com grande potencial transformador devem integrar o PPA. Seus parâmetros devem estar embasados por análises técnicas consistentes. Distanciamento do "plano livro" – o PPA deve tanto ter a estabilidade necessária para direcionar o conjunto da ação de governo, como ser flexível para se adaptar as dinâmicas operacionais e decisórias das políticas públicas.
Governabilidade	Sociedade – dialogar no nível dos programas e metas prioritárias com as instâncias participativas já constituídas em cada setor ou política, e promover o debate na sociedade de grandes temas com o objetivo de construir uma visão de país. Relação federativa - promover a pactuação federativa por meio do debate do impacto territorial e cofinancimento dos programas prioritários. Poder Legislativo - qualificar a relação com o Congresso a partir da maior efetividade dos programas presentes no PPA, rompendo com o ciclo organizado de frustações.
Capacidades de Governo	Modelo de gestão – ter seus alicerces nas pessoas e não nos sistemas de informação. Focar no acumulo e disseminação de conhecimento sobre as políticas com vistas a tomada de decisão e superação de entraves. Pessoal – desenvolvimento de habilidades técnicas, de comunicação e liderança. Suporte a tomada de decisão – constituição de fluxos de processamento das informações até os decisores.

Fonte: elaboração própria.

Tão importante quando o que deve ser feito, são como e quando fazer. A pesquisa realizada demonstrou que houve várias tentativas de transformar o PPA em um instrumento efetivo de planejamento, porém nenhuma consegui superar as barreiras inerentes ao processo de mudança. Desta forma, as recomendações do quadro 4 devem ser vistas com cautela e não visam oferecer um cardápio de soluções para as carências identificadas no Plano Plurianual, mas apenas incitar o debate e futuros estudos sobre planejamento governamental no Brasil. Estudos estes que possuem o desafio de tratar de forma conjunta o que fazer, o que é necessário para que seja feito e como construir essas condições.

Por fim, como reflexão para futuros trabalhos é importante salientar que outra linha de pesquisa do planejamento governamental e sobretudo do Plano Plurianual envolve a inversão do objeto desta dissertação. Analisar o plano não a partir de suas definições oficiais e

espaços formais de interação, mas sim a partir dos atores que com ele interage ou poderiam interagir leva a um conjunto novo de questões, ao qual este trabalho não teve por objetivo responder, mas que são igualmente pertinentes.

O que o plano pode proporcionar aos atores, tem a ver com produzir novas categorias, ou tem a ver com produzir novas inclinações e disposições dos agentes? Os agentes que interagem com o plano têm inclinações para se inserirem em ambientes incertos e ambíguos, onde interesses de curto prazo são tão legítimos quanto os interesses do planejador. As definições formais reivindicam ao planejamento um status especial, no qual o ambiente e os atores devem se adaptar a ele. Contudo, qual o papel que estes atores atribuem ou esperam do planejamento e do PPA? Como o plano poderia se adaptar a este ambiente repleto de incertezas e atores com múltiplos interesses que oscilam entre alinhamentos e conflitos. Desta forma, não se trata apenas de dada sua definição oficial perguntar como ele pode se organizar e como os atores (gestores, prefeitos, governadores, parlamentares) teriam que se adaptar ao plano, mas invertendo, qual deveria ser sua definição e como ele pode ser racionalizado perante estes atores que inerentemente estarão com seus interesses e necessidades habitando este espaço no qual o planejamento governamental se insere.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

_____.Curso de monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA. Brasília: MP-SPI, 2013.

_____.Decreto nº 7.866. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Lei nº 6.036. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e da outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1974.

_____. Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, 2012. Brasília: Presidência da República, 2011.

_____. Nota Técnica Sei n° 3291/2015-MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. MP, 2015.

_____. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012- 2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.

_____. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2015.

_____. Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (mensagem presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

BALBE, R. S. O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. V. (Org.). **PPA 2012-2015 experimentalismo institucional e resistência burocrática.** Brasília: IPEA, 2015. p. 161-206.

BORGES, A. **Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa.** Revista BIB, n. 63, 2007.

CAMPOS, C. J. G. **Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde.** Revista Brasileira de Enfermagem. Brasília, 2004. set/out; 57(5):611-4.

CARDOSO JR., J. C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas**: requisitos tecnopolíticos, propostas metodológicas e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Texto para Discussão: TD 2040. Brasília: IPEA, 2015.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI:** inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015. p. 135-170.

CARDOSO JR., J. C.; MELO, V. R. Introdução: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011. p. 11-29.

CARNEIRO, R. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, J. C.; PIRES, R. R. (Org.) **PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil.** Brasília: IPEA, 2015. p. 15 – 100.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008

COUTO, L. F.; MAGALHÃES, A. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. In: **Boletim de Análise Político-Institucional n° 12**: Transformações recentes na Administração Pública Federal brasileira. Brasília: IPEA, 2017. p. 37 – 42.

DINIZ, Eli. (1995), Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. In.: Szwako, J.; Moura, R.; Filho, P. (Org.) **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016. p. 47-72.

EV, L. S.; Gomes, A. P. **Entre a especificidade e a teorização**: a metodologia do estudo de caso. Revista Teoria e Sociedade. 22.2ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p. 75-103.

FRANKE, F. D.; NAVARRO, C. A.; SANTOS, E. A. **A estrutura do PPA 2012-2015.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012. p. 24-47.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, 2015. p. 81-106.

GARCIA, R. C. A; CARDOSO JR. J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, 2015. p. 17-54.

GARCIA, R. C. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, v. 1, n. 20. Brasília: IPEA, 2012. p. 431-456

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. p. 351-380.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, **A. Política pública, seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

LASCOUMES, P.; GALÊS, L. G. **Sociologia da Ação Pública**: tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió. Edufal, 2012.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. Andrade. **Técnicas de pesquisa.** 4ª. ed. São Paulo. Atlas, 1999.

_____. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo. Atlas, 2003.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados.** São Paulo. FUNDAP, 1996.

_____. **O plano como aposta.** São Paulo em Perspectiva, Vol 5. São Paulo: SEADE: 1991. p. 28-42.

_____. **Política, Planejamento & Governo.** 1ª ed. Brasília. IPEA, 1993.

_____. **Política, Planejamento & Governo.** 2ª ed. Brasília. IPEA, 1996.

_____. **Teoria do jogo social.** São Paulo. FUNDAP, 2005.

MELO, E. B. B; NETO, R. M.; SILVA, M. S. **Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

NETO, R. M.; VENTURA, F. A. O.; SANTOS, V. A. E. **O Modelo de Gestão do PPA 2012-2015.** VI Congresso de Gestão Pública – CONSAD. Brasília, 2013.

OLIVIERI, Cecília. A construção institucional do sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In. CUNHA, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. M. C. (Org.) **Estado, instituições e democracia: república.** Brasília: IPEA, 2010. p. 315-342.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI:** inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015. p. 185-234.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Governança e Capacidades Estatais:** uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política. No prelo, 2016.

QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** 4ª. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RESENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** Brasília: CEPAL. IPEA, 2010.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: **O Estudo da Política:** tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, M. B. **O ministério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro.** 2014. 202f. Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

VENTURA, O. **RIGIDEZ OU FLEXIBILIDADE GOVERNAMENTAL? Discursos Anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso.** 2016. 88f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

Apêndice A – Lista de entrevistados

Lista de pessoas entrevistadas por ordem alfabética.

Nome	Relação declarada com os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015
Afonso de Oliveira Almeida	Foi Assessor da Junta de Execução Orçamentária, coordenada pela Casa Civil do Governo Federal entre 2003 e 2005; assessor do Ministério do Planejamento entre 2006 e 2007, secretário executivo-adjunto do Ministério do Planejamento, em 2007 e secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento entre 2007 e 2010.
Ariel Cecílio Garces Pares	Exerceu, de 1998 a 2003, a função de Diretor de Planejamento e Secretário Adjunto, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), tendo coordenado a elaboração e o gerenciamento do PPA 2000-2003 e do PPA 2004-2008. Ocupou a função de Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos de 2004 a 2007. De 2008 a 2011, ocupou o cargo Secretário de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
Bruno Moretti	Analista de planejamento e orçamento na SPI entre de 2003 a 2009. Exerceu, de 2009 a 2012, a função de Diretor da Área Social na SPI. Entre 2013 e 2015 atuou como assessor na Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Diretor de Programa da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde e Secretário Executivo Adjunto da Casa Civil.
Eugênio Andrade Vilela dos Santos	Analista de planejamento e orçamento na SPI-MP entre de 2003 a 2009. Exerceu na SPI, de 2009 a 2014, as funções de coordenador no Departamento de Temas Sociais e coordenador-geral Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento. Participou do grupo de trabalho responsável por elaborar a proposta de mudança da metodologia do PPA 2012-2015.
Jorge Luiz Rocha Reghini Ramos	Analista de Planejamento e Orçamento, atuou na SPI-MP de 2004 a 2013, onde exerceu os cargos de coordenador e coordenador-geral no Departamento de Gestão do Ciclo de Planejamento, coordenador-geral no Departamento de Temas Sociais.
Leandro Freitas Couto	Analista de planejamento e orçamento na SPI entre em 2002 e 2008, onde exerceu o cargo de coordenador-geral de planejamento territorial e integração sul-americana. Após doutorado, retornou a SPI no início de 2012 e exerceu os cargos de Diretor do Departamento de Planejamento (2012-2014) e Diretor do Departamento de Gestão do Ciclo de Planejamento (2014-2015).
Ronaldo Coutinho Garcia	Participou do Grupo de Trabalho Interministerial cujo relatório inspirou o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que regulamentou o modelo do Plano Plurianual de 2000 a 2011. Exerceu cargos de direção na Casa Civil de 2002 a 2004, e integrou o Comitê Gestor do PPA 2004-2007. Retornando ao IPEA em 2006 apoiou o processo de monitoramento e avaliação do PPA 2004-2007.

Apêndice B – Roteiro das entrevistas

PPA 2004-2007

Projeto de Governo

- O governo eleito em 2003 possuía um plano de governo claro e documentado? Em caso afirmativo, como você caracteriza o papel do PPA na incorporação do plano de governo do presidente e a participação do núcleo político na sua elaboração? Essas características sem mantém durante o período de vigência do PPA?
- O lançamento de algum plano com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante, como inicialmente o PPI e posteriormente o PAC, afetou o grau de importância política (para mais ou para menos) que o PPA possuía como instrumento de planejamento governamental? Poderia detalhar um pouco melhor como isto ocorreu?
- Durante a elaboração do PPA houve participação direta do presidente e dos dirigentes políticos?

Governabilidade

- Pela sua experiência, o PPA possui algum papel como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental, dentro do Poder Executivo?
- O PPA teve algum papel como instrumento de articulação, pactuação e coordenação com o Poder Legislativo? O PPA, por em tese possuir os principais projetos e metas do governo, foi utilizado para alinhar as agendas entre os poderes?
- O PPA 2004-2007 inovou ao promover uma maior participação social na elaboração da dimensão estratégica do plano, porém quando e como a parte programática do plano e seu processo de gestão, essa participação ocorreu? Por meio de quais canais, quais produtos geravam e como estes eram incorporados ao processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA?
- Por fim, como ocorreu a participação federativa no PPA, sobretudo em sua gestão? A lei do PPA 2004-2007 previa a possibilidade realização de pactos de concertamento entre o Poder Executivo e os entes federados, você se recorda de algum pacto que tenha sido firmado?

Capacidades de Governo

- Na sua visão de que maneira o PPA contribuiu para o processo de tomada de decisão dos dirigentes?
- Durante o processo de monitoramento e avaliação do PPA, em geral onde estavam localizados os interlocutores na estrutura institucional dos órgãos? Percebe-se uma clara tentativa de incorporar no processo de gestão do plano o núcleo decisório do governo, porém sem muito sucesso. Na sua visão porque isto ocorreu?
- Os PPAs foram planos que abarcaram um enorme conjunto de atividades, projetos e programas de governo, sejam estes prioritários ou não para o governante. Durante o processo de gestão do plano foi realizado algum tipo de priorização? A lei do PPA 2004-2007 previa uma gestão estratégica, sob responsabilidade do Ministério do Planejamento e da Casa Civil e compreendia o monitoramento, avaliação e revisão dos desafios e dos programas prioritários. Esta gestão chegou a ser implantada, você teria exemplos de políticas ou projetos que a integraram?
- De que maneira o PPA dialogava com a necessidade de viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários a implementação do projeto de governo e políticas prioritárias?
- Como a gestão tático-operacional dialogava com o processo de tomada de decisões do núcleo político do governo? A construção de uma estrutura própria de gestão (CMA, UMA, Comitê Coordenador de Programas, Comitê Gestor de Programas) ajudou ou dificultou esse diálogo? As informações coletadas no SIGPLAN tinham quais finalidades? A análise de projetos de grande vulto se consistia na principal atividade da SPI durante a gestão do PPA?
- Houve a contratação de consultores externos para elaboração, monitoramento ou avaliação do PPA? Qual o papel das consultorias contratadas? Houve preocupação com a transferência de conhecimento para o corpo técnico do governo?
- Foram realizadas capacitações referentes ao modelo do PPA, seu processo de monitoramento e avaliação? Quem era o público principal das capacitações realizadas? Houve participação da alta administração?
- Havia algum processo de gestão específico para tratar de regionalização e/ou intersetorialidade das políticas públicas?
- Quais eram os produtos do sistema de monitoramento e avaliação? E a quem e de forma se destinavam?

PPA 2012-2015

Projeto de Governo

- O governo eleito em 2011 possuía um plano de governo claro e documentado? Em caso afirmativo, como você caracteriza o papel do PPA na incorporação do plano de governo do presidente e a participação do núcleo político na sua elaboração? Essas características sem mantém durante o período de vigência do PPA?
- A existência de planos com intuito de explicitar e oferecer tratamento especial a um conjunto de prioridades do governante, como o PAC e o BSM, afetou o grau de importância política (para mais ou para menos) que o PPA possuía como instrumento de planejamento governamental? Poderia detalhar um pouco melhor como isto ocorreu?
- Como se deu a participação da alta administração (técnica-política) na elaboração e gestão do PPA?

Governabilidade

- Pela sua experiência, o PPA possui algum papel como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental, dentro do Poder Executivo?
- O PPA teve algum papel como instrumento de articulação, pactuação e coordenação com o Poder Legislativo? O PPA, por em tese possuir os principais projetos e metas do governo, foi utilizado para alinhar as agendas entre os poderes?
- Você conhece ou participou da experiência de participação promovida pela criação do Fórum Interconselhos? Em caso afirmativo, poderia caracterizar essa experiência em termos do seu potencial quanto à efetivação da participação social no âmbito do monitoramento do PPA? Quais os principais ganhos (e prejuízos ou dificuldades) proporcionados pela criação do Fórum Interconselhos para a participação social na elaboração e gestão do PPA? Estes ganhos se estenderam para além do PPA?
- Em 2015, o Fórum Interconselhos foi substituído pelo Fórum Dialoga Brasil, porém o foco do novo fórum foi a elaboração do PPA 2016-2019. Isto seria reflexo de um desinteresse do governo e da sociedade civil pelo plano em execução?
- A gestão do PPA 2012-2015 adotou algum processo de envolvimento dos entes federados? Em caso afirmativo, poderia caracterizar essa experiência em termos do seu potencial quanto à capacidade de melhor coordenação federativa no âmbito da

gestão do PPA?

Capacidades de Governo

- Na sua visão de que maneira o PPA contribuiu para o processo de tomada de decisão dos dirigentes?
- Durante o processo de monitoramento e avaliação do PPA, em geral onde estavam localizados os interlocutores na estrutura institucional dos órgãos? Percebe-se uma clara tentativa de incorporar no processo de gestão do plano o núcleo decisório do governo, porém sem muito sucesso. Na sua visão porque isto ocorreu?
- O PPA abarcou um enorme conjunto de atividades, projetos e programas de governo, sejam estes prioritários ou não para o governante. Durante o processo de gestão do plano foi realizado algum tipo de priorização?
- De que maneira o PPA dialogava com a necessidade de viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários a implementação do projeto de governo e políticas prioritárias?
- Qual a finalidade e principais usuários das informações coletadas por meio do SIOP? O sistema estava conectado com os processos de tomada de decisão da alta administração?
- Você conhece ou já utilizou o Aplicativo PPA Mais Brasil? Qual a finalidade do Aplicativo PPA Mais Brasil?
- Houve a contratação de consultores externos para elaboração, monitoramento ou avaliação do PPA? Qual o papel das consultorias contratadas? Houve preocupação com a transferência de conhecimento para o corpo técnico do governo?
- Foram realizadas capacitações referentes ao modelo do PPA, seu processo de monitoramento e avaliação? Quem era o público principal das capacitações realizadas? Houve participação da alta administração?
- Havia algum processo de gestão específico para tratar de regionalização e/ou intersetorialidade das políticas públicas?
- Quais eram os produtos do sistema de monitoramento e avaliação? E a quem e de forma se destinavam?