ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Amaral, Lucas Alves

Working Paper

Participação social e conteúdo estratégico nos PPAS estaduais

Texto para Discussão, No. 1998

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Amaral, Lucas Alves (2014) : Participação social e conteúdo estratégico nos PPAS estaduais, Texto para Discussão, No. 1998, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121708

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1998
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTEÚDO ESTRATÉGICO NOS PPAS ESTADUAIS

Lucas Alves Amaral

ipea

1998

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, agosto de 2014

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTEÚDO ESTRATÉGICO NOS PPAS ESTADUAIS[1]

Lucas Alves Amaral[2]

1. O autor agradece a Roberto Rocha C. Pires, coordenador do Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs, e a José Celso Cardoso Jr. pelas orientações, leituras críticas e sugestões que muito contribuíram para a elaboração do estudo.

2. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), membro do grupo de pesquisa Repensando as Relações entre Estado e Sociedade Civil (Resocie).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18; O21; H70.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O QUE É O PPA 9

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO 10

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PPAS ESTADUAIS NO BRASIL 16

5 AS VARIAÇÕES NOS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS PPAS ESTADUAIS 28

6 OS CONTEÚDOS ESTRATÉGICOS DOS PPAS ESTADUAIS 36

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 42

REFERÊNCIAS 44

APÊNDICES 48

SINOPSE

O texto problematiza a inserção da participação social na construção dos Planos Plurianuais (PPAs) estaduais relativos ao quadriênio 2012-2015 no Brasil. Descreve o que tem sido feito nos PPAs de dez estados brasileiros em termos de participação social, a partir da síntese e sistematização de igual número de estudos de caso produzidos no âmbito do projeto do Ipea Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Em caráter exploratório, o texto busca problematizar as variações quanto aos graus de participação social na construção desses PPAs, bem como identificar se a participação social de fato promove alterações nos conteúdos estratégicos dos planos. Além disso, observa-se a base aliada ao governo federal dos dez estados analisados, bem como seu estoque participativo em termos de conselhos de políticas públicas, explorando possíveis porquês das variações quanto aos graus de participação social nos PPAs.

Palavras-chave: Planos Plurianuais estaduais; participação social; conteúdo estratégico; base aliada ao governo federal; conselhos de políticas públicas.

ABSTRACT

This article discusses the insertion of social participation in the construction of multiannual plans – Planos Plurianuais (PPAs) – of the states relative to the period of 2012-2015 in Brazil. It describes what has been done in ten states in Brazil in terms of social participation from the synthesis and systematization of ten case studies produced by the IPEA project "Planning and Public Management at the State Sphere: a comparative analysis of the processes, content and systems for monitoring the PPAs." We seek to problematize the variations about the degree of social participation in the construction of these PPAs, as well as to identify whether social participation, in fact, create changes in the contents of Plans. Furthermore, we observe the allied base to the federal government and also the policy councils present in these ten states of the federation, analyzed seeking to explore possible causes of variations in the degrees of social participation in the PPAs.

Keywords: States Multiannual Plans; social participation; contents of Plans; allied base of the Brazil's federal government; policy councils.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o planejamento governamental esteve nas mãos da burocracia estatal.[1] Na última década, no entanto, a participação social começou a ser introduzida na elaboração do planejamento dos Planos Plurianuais (PPAs), federal, estaduais e municipais. Entre os motivos que concorreram para isso estão as experiências anteriores em estados e municípios com o Orçamento Participativo e a tônica de relação dos governos petistas com a sociedade civil e os movimentos sociais. Desde então, além da própria União, a partir do PPA 2004-2007, vários estados brasileiros têm implantado mecanismos de participação social na elaboração de seus próprios PPAs, independentemente de orientação partidária, e simultaneamente ao processo desenvolvido em âmbito federal. Entre os anos 2010 e 2011, ocorreram experiências na construção dos PPAs estaduais relativos ao quadriênio 2012-2015, conforme analisado pelo projeto coordenado pelo Ipea, Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs (Ipea, 2012). No projeto foram estudadas experiências de construção dos PPAs 2012-2015 em dez estados da federação: Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte.[2] Nestas análises foi explorado, entre outros diversos temas, como se deu a participação social no processo de elaboração dos PPAs, qual a natureza da participação e por meio de quais canais e formatos ela aconteceu e quando aconteceu.

Este texto objetiva, munindo-se desses dados, descrever as variações da participação social na elaboração dos diferentes PPAs estaduais, problematizar seus porquês, bem como observar se há variações nos conteúdos estratégicos dos planos que se relacionam

1. "O planejamento governamental é uma função do Estado que tem por finalidade construir uma estratégia alinhada a uma visão de futuro capaz de afirmar, no presente, escolhas de futuro que resultem no desenvolvimento do país, entendida não apenas como produção de riquezas mas também, e essencialmente, como garantia de bem-estar, cidadania e democracia. O planejamento explicita os compromissos dos governos com a sociedade: o que será feito, como será feito e quais os recursos que serão mobilizados" (Oliveira, 2013).

2. É importante salientar que, no projeto que gerou os estudos de caso, foram produzidas análises das experiências recentes das administrações das citadas unidades federativas, concernentes à utilização do instrumento de planejamento consubstanciado no PPA referente ao período 2012-2015. Os casos foram definidos segundo a adesão voluntária dos estados à Plataforma Ipea. Portanto, não foram selecionados segundo critérios objetivos, por isso, em termos territoriais, há a ausência de estados da região Norte do país entre os relatórios. Os casos versam sobre o contexto político e os antecedentes do planejamento governamental em cada estado; o processo de elaboração do PPA; seu conteúdo; e, por fim, seu sistema de monitoramento.

com estas variações da participação. Para isso, foram utilizados, como fonte de dados, os relatórios produzidos no âmbito do referido projeto do Ipea sobre os dez estados citados, o documento *Plano Plurianual 2012-2015 – Dimensão Estratégica: Relatório PPAs Estaduais* (Brasil, 2013a), bem como a base Estadic (IBGE, 2013). As informações contidas nessas fontes de dados foram sistematizadas e sintetizadas quanto a presença e intensidade da participação social nos PPAs estaduais, de modo a serem elaboradas tipologias com as variações identificadas nos casos pesquisados. Após isso, realizou-se uma análise comparativa entre os estados com diferentes graus de participação na elaboração dos PPAs no que tange à base aliada ao governo federal e a presença, ausência e ao tempo de existência de conselhos de políticas públicas nos estados.

Foi realizado neste estudo um esforço no sentido de descrever o que tem sido feito nos PPAs estaduais, nos últimos anos, em termos de participação social, deslocando o eixo de análise para a esfera estadual. Considerando-se o fato de que o encontro entre planejamento governamental e participação social é recente no Brasil, espera-se contribuir para maior convergência entre ambos. Este texto, portanto, objetiva explorar aspectos da interseção entre participação social e planejamento governamental em âmbito estadual no Brasil, já que a informação a respeito do tema é quase nula na literatura. Em caráter exploratório, busca-se problematizar os porquês das variações e identificar se a participação social, de fato, promove alterações nos conteúdos dos PPAs.

O texto se estrutura da seguinte maneira: além desta introdução, na segunda seção, faz-se uma conceituação sintética do que vem a ser o PPA. Na terceira e quarta seções, discutem-se os modelos brasileiros de planejamento governamental e a inserção da participação social neles em três períodos (até 1930, de 1930 a 1980 e de 1990 em diante). Na quinta seção, descreve-se a participação social nos PPAs estaduais de 2012-2015 de dez estados brasileiros (Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte), classificando-os de acordo com os graus de participação social entre eles. Na sexta seção, discute-se brevemente a influência da participação social no conteúdo estratégico dos planos. Por fim, na sétima seção são traçadas breves considerações finais acerca da interseção entre participação social e planejamento governamental.

2 O QUE É O PPA

Antes de tudo é preciso retomar o significado do PPA no planejamento governamental do país. Não há na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) a definição de um modelo formal de planejamento para o Brasil, mas há destaque para o PPA, instrumento que baliza a ação governamental e desemboca na programação orçamentária do Poder Executivo. Na letra da lei o PPA é definido da seguinte forma: "O Plano Plurianual (PPA) define, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada" (Art. 165, § 1º, CF/1988).

O PPA é elaborado sempre no primeiro ano do mandato do governante eleito. É por meio deste instrumento que o governo faz as definições prévias a respeito do planejamento e do orçamento que devem orientar as ações durante o período de quatro anos. Todo o gasto que é feito de forma parcelada por mais de um ano deve estar previsto no PPA. Além disso, é a partir do PPA que o Poder Executivo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, aprovada pelo Poder Legislativo, estabelece as prioridades e metas para o ano subsequente e orienta a formulação da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, além de poder espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPA representa também um instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA. O PPA se constitui, assim, como peça central na articulação entre planejamento e gestão, intermediada pelo orçamento. Além disso, devido ao seu caráter de instrumento de planejamento, o PPA tem, também, o papel de revelar a estratégia de desenvolvimento para o país, ainda que circunscrita ao mandato presidencial em curso.

O PPA é um instrumento de planejamento elaborado não somente pela União, mas também por estados e municípios brasileiros. Não há normas que definam um padrão para sua elaboração – muito menos que tornem obrigatória a participação social nesse processo. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, e a Resolução de 2006, que dita as regras de tramitação do orçamento no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, avançaram no que diz respeito à previsão de participação social. Elas preveem, no entanto, apenas a realização de audiências públicas no Parlamento, sem que haja penalidade alguma caso a audiência não aconteça.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

Desde que o Estado brasileiro passou efetivamente a promover o desenvolvimento por meio da intervenção na economia, na década 1930, com Getúlio Vargas, houve diferentes momentos de inserção do planejamento governamental na forma como os governantes geriram o país. É possível observar três momentos bem definidos: de 1930 a 1980, marcado por visão tecnocrática do planejamento; os anos 1990, norteados pela reforma do aparelho do Estado e por uma visão que privilegiava a gestão ao planejamento; e, por fim, os anos 2000, com uma retomada paulatina do instrumento do planejamento (sem a tecnocracia do passado) e com a aplicação efetiva de inovações constitucionais, entre elas o PPA, como esforço de articular planejamento e orçamento (Cardoso Júnior, 2011a; 2011b).

Getúlio Vargas promoveu uma reforma administrativa e "adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva – até então dominada pelo setor agrário exportador – e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional" (Rezende, 2011). Nesse período, o planejamento se tornou um importante instrumento de desenvolvimento e predominou uma visão incompatível com a participação social nesse processo. "Somente os técnicos governamentais, os grandes empresários e a classe política eram mobilizados para discutir e propor" (Pomponet, 2008). Esta visão é típica de um planejamento tecnocrático, feito por especialistas. Sabel (2004) considera que essa visão está envolta num paradigma de planejamento no qual apenas um ator, o especialista burocrata, é considerado capaz de solucionar os problemas complexos da sociedade.

A partir de 1964, com a instituição do Regime Militar, essa tendência do planejamento tecnocrático se acentuou. Foi no período entre 1965 e 1985 que foram elaborados o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e os "famosos" Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) I e II, com ênfase em aspectos econômicos, como a supressão dos entraves logísticos ao crescimento, bem como na ausência de participação da sociedade.

> Até o término da Ditadura Militar (1964-1985), não havia envolvimento da sociedade com a gestão pública. Foi, a propósito, a pressão de sindicatos e movimentos sociais por maior espaço político que serviu de justificativa para o golpe militar que depôs o presidente João Goulart em 1º de abril de 1964 (Pomponet, 2008).

De acordo com Pomponet (2008), três motivos concorreram para corroborar a ausência de qualquer mecanismo de participação social no planejamento nesta fase. Primeiramente, o mundo vivia a polarização ideológica da Guerra Fria, na qual qualquer traço de consulta à sociedade era sinônimo de comunização do país. Inclusive, o Golpe foi justificado pelos generais para se evitar que o país se tornasse comunista. Em segundo lugar, a classe dirigente brasileira, herdeira de tradições escravocratas, oligárquicas e patrimonialistas, não via com bons olhos a mobilização social. Por fim, predominava à época uma crença positivista de tradição militar de que era a burocracia estatal, por meio de técnicos qualificados, a única capaz de formular a estratégia de desenvolvimento do país.

Na década de 1990, com a orientação neoliberal de Fernando Collor de Mello, e a crise política que se instalou no país devido à corrupção e à má gestão, "embora as funções de planejamento perdessem ímpeto, por outro lado surgiam mecanismos que fortaleciam a participação social no gerenciamento dos recursos públicos" (Pomponet, 2008). É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja gestão prevê a participação de membros da comunidade nas esferas municipal, estadual e também federal. O envolvimento da sociedade no gerenciamento da saúde foi um dos primeiros legados da CF/1988. Mais demorados, os mecanismos de participação social referentes à educação foram definidos quase uma década depois da CF/1988 e tomaram forma com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sob a gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC). Mesmo instituído por meio de legislação, o envolvimento social, porém, permaneceu escasso, apesar de alguns avanços (Pomponet, 2008).

Ainda na década de 1990, no governo FHC, colocou-se em marcha a reforma do aparelho de Estado de Bresser Pereira. Abrucio (2007) diz que um dos efeitos fragmentados e dispersos da reforma sobre o planejamento é que se constituiu uma coalizão em torno do PPA e da ideia de planejamento não na sua versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar mas, sim, segundo uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Assim, segundo o autor, embora o PPA esteja mais para um Orçamento Plurianual (OPA) "na maioria dos governos, alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano plurianual" (Abrucio, 2007). Para Cardoso Jr. (2011a), nos anos 1990, há a primazia da gestão sobre o planejamento. Ou seja, o PPA estaria muito mais vinculado ao orçamento do que ao planejamento e engessado por uma visão gerencial voltada para o controle

de gastos e seus resultados, visão antevista pelos constituintes em resposta ao período autoritário (Abrucio, 2007; Santos, 2011; Cardoso Jr., 2011a). Como afirma Santos (2011), "É essencial ter claro que o atual modelo de planejamento surgiu na esteira do Plano Diretor da Reforma do Estado, documento elaborado em um contexto de crise fiscal e dominado por ideias que preconizavam a redução das funções diretas do Estado".

Nos anos 2000, com o advento de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) na presidência, algumas inovações no âmbito do planejamento governamental foram feitas no país. O governo Lula "aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do Planejamento" (Abrucio, 2007).

> O PPA 2004-2007 adotou a estratégia de consolidação da metodologia lançada no plano anterior, tendo o programa como unidade de gestão voltada para resultados. A inovação proposta foi a inserção da participação social na elaboração e gestão do plano, que se materializou durante o processo de confecção, em eventos realizados em todos os estados e no Distrito Federal. Contudo, durante a gestão do plano não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação (Paulo, 2010).

É de se notar com este breve relato que, no Brasil, a "conciliação entre planejamento e participação social é um fenômeno relativamente recente" (Pomponet, 2008). A interação entre planejamento governamental e participação social, a exemplo do que se realizou no Orçamento Participativo com o processo orçamentário, desde a experiência da cidade de Porto Alegre na década de 1980, vem tomando nova face no Brasil há menos de uma década em alguns estados brasileiros. Mecanismos de participação social têm sido criados para subsidiar a construção dos PPAs estaduais. Alguns estados, inclusive, chamam seu plano de "PPA Participativo", pois são construídos com a premissa de que a participação social é o elemento-chave na sua elaboração. Ou seja, vêm sendo implantados arranjos participativos em alguns estados da federação com formatos e naturezas de participação específicos, visando a que a participação social, além dos planos de governo, planos de longo prazo e outros mecanismos, também defina ao menos o escopo geral de conteúdo do PPA, expresso, em geral, em suas diretrizes, metas, programas e ações.

As experiências na arena estadual começaram a ocorrer em paralelo e simultaneamente ao processo que se iniciou no primeiro mandato do presidente Lula, de se fazer confluir a participação social no PPA da União, por meio da experiência de se produzir o PPA

federal de 2004-2007, Plano Brasil de todos: Participação e Inclusão. Em 2003, na elaboração do PPA 2004-2007, foi realizada uma grande consulta popular. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 fóruns estaduais de participação social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância de prestígio durante o governo Lula, também discutiu o plano. Como resultado desse processo foi criado um Grupo de Trabalho (GT), constituído por represente do governo e da sociedade, com o objetivo de formular a metodologia de participação. O GT começou a funcionar, de fato, em 2007.

Contudo, de acordo com a sociedade civil organizada, as propostas elaboradas nos fóruns não foram incorporadas de modo efetivo no plano. Esta experiência produziu algumas frustrações, mas também aprendizados importantes. Na visão crítica da sociedade civil organizada envolvida no processo, como resultado final,

> esse processo foi um verdadeiro "espetáculo" da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, de fato, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o "modelo de desenvolvimento" (Moroni, 2010).

No PPA 2008-2011 federal, no âmbito do Legislativo, a CMO do Congresso teve a iniciativa de discutir o PPA com organizações da sociedade civil, prometendo acatar com prioridade as sugestões apresentadas. Foram promovidos seminários regionais, bem como um nacional realizado em Brasília, na Câmara dos Deputados, em outubro de 2007. O processo de consulta ao PPA 2008-2011, coordenado pela CMO, revelou-se um momento que suscitou muitas críticas. De acordo com a sociedade civil, nesses eventos regionais, parlamentares aproveitaram o espaço para prolongados discursos, reduzindo o tempo destinado às vozes da sociedade civil, dos movimentos sociais, das universidades, dos representantes de bairros. "Na fase de elaboração do plano 2008/2011, no âmbito do Executivo, verificou-se, mais uma vez, a frustração da sociedade civil, que há muito luta para ter maior participação no processo de concepção do Plano Plurianual" (INESC, 2007).

A elaboração do PPA 2012-2015 contou com a introdução de um novo elemento, com o fim de incorporar a participação da sociedade civil nesse processo, o Fórum

Interconselhos.[3] Essa instância surgiu após um primeiro momento de debates em quase todos os conselhos setoriais, "incluindo a indicação de até 10 membros para participar do segundo momento do processo, um Fórum Interconselhos de Debate do PPA" (Oliveira, 2013).

O Fórum, que reúne representantes da sociedade civil, integrantes de conselhos e comissões nacionais, foi criado para, além de continuar o processo de participação social no ciclo orçamentário iniciado nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, auxiliar no aprofundamento e aperfeiçoamento das experiências anteriores (Brasil/SGPR, 2011a; 2011b).

> Esse espaço de debate com a sociedade surgiu quando o Governo Federal definiu que o Plano Plurianual 2012-2015 seria orientado por um amplo processo participativo, cuja finalidade é a de torná-lo um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas. Para tanto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – e a Secretaria Geral da Presidência da República elaboraram em conjunto uma estratégia que ampliasse o diálogo social e permitisse à sociedade apresentar suas recomendações e sugestões para a construção de um país melhor. Para que esse evento acontecesse, realizou-se, primeiramente, uma reunião de sensibilização para a importância do processo com os secretários executivos de todos os Conselhos. Nessa reunião, esclareceu-se como a participação social seria inserida na fase de elaboração do PPA e sua importância para o monitoramento e avaliação durante os próximos quatro anos. A partir daí, a Secretaria-Geral e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos participaram de reuniões preparatórias em dezenove Conselhos Nacionais e três Comissões (...), a fim de esclarecer as principais dúvidas do processo de participação social e aquelas concernentes ao novo modelo do PPA, orientações estratégicas de governo e proposta programática, tendo sido inclusive encaminhado por meio eletrônico um material de apoio que trazia informações sobre os diálogos sociais e sobre o próprio Plano Plurianual (Brasil/SNAS, 2011).

O I Fórum Interconselhos aconteça em maio de 2011, por meio de plenárias em que foram apresentados os programas temáticos propostos pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). Além das plenárias foram construídos GTs para discussão de temas específicos. O evento reuniu cerca de trezentas pessoas que apresentaram as contribuições da sociedade civil para o processo de elaboração do Plano Mais Brasil – PPA 2012-2015. Foram mostradas mais de seiscentas propostas. Depois de analisadas, houve a incorporação

3. O Fórum foi criado para ser uma "instância de debate efetivo, qualificado, contínuo e institucionalizado sobre participação social e planejamento público, assim como ampliar a conexão entre a participação social e expressões das escolhas estratégicas de governo, como PPA, LDO e LOA" (Brasil/SNAS, 2011).

total de cerca de 80% das sugestões e incorporação parcial de 20% no texto do projeto de lei do PPA enviado ao Congresso Nacional.[4]

Em outubro de 2011, ocorreu o II Fórum Interconselhos, quando foi apresentada aos representantes de diversos conselhos nacionais e entidades da sociedade civil a proposta do PPA 2012-2015, que foi enviada ao Congresso Nacional no final de agosto daquele ano. Nela estavam incluídas as recomendações sugeridas pela sociedade civil durante o I Fórum. No encontro foi discutida, ainda, a implantação do monitoramento dos programas temáticos do PPA.

Em novembro de 2012, houve o III Fórum Interconselhos. Foi o primeiro evento de participação social de um PPA que ocorreu posteriormente a sua elaboração. Reuniram-se representantes de 37 conselhos de políticas públicas e entidades de âmbito nacional para debater o PPA 2012-2015 e seu monitoramento. Neste encontro foi sugerido que o fórum se reúna semestralmente, de forma presencial, para analisar relatórios das agendas transversais produzidos pelo MPOG, o que vem ocorrendo desde então.

Em setembro de 2013 aconteceu o IV Fórum Interconselhos para divulgar os relatórios de monitoramento e avaliação das Agendas Transversais do PPA 2012-2015. As agendas transversais são "documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial" (Brasil/MPOG, 2013b), tais como juventude, mulheres, igualdade racial, população de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs), população de rua, criança e adolescente, idosos, deficientes e povos indígenas (Brasil/SGPR, 2013).[5]

As experiências que envolvem a participação social no PPA federal têm sido debatidas e problematizadas (INESC, 2007; Moroni, 2010; Oliveira, 2013). Não se trata, porém, de um fenômeno apenas de âmbito federal. Paralelamente, a participação social tem sido introduzida em âmbito estadual desde o PPA 2004-2007. Tem aumentado

4. "No total, a sociedade civil fez 629 sugestões à proposta de PPA apresentada pelo Ministério do Planejamento, tendo sido incorporadas, na avaliacão do Ministério do Planejamento (2011), 96,7% delas, sendo 77,1% integralmente e 19,6% parcialmente" (Oliveira, 2013).

5. "São formas alternativas de organização das informações contidas no Plano, que permitem apreender a ação planejada para assuntos que estão dispersos nos programas temáticos, fazendo uso da maior capacidade do PPA 2012-2015 de revelar os compromissos de governo para os públicos específicos" (Brasil/MPOG, 2013b).

o número de PPAs estaduais com experiências de participação social em sua elaboração. Alguns estados têm tomado emprestado as experiências federais, e outros têm trilhado caminhos independentes no que tange à participação social na elaboração dos PPAs estaduais. Mecanismos inovadores na internet, oficinas, audiências, plenárias, até conselhos próprios para o PPA estadual têm sido criados com a intenção de aproximar a sociedade do planejamento governamental.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PPAS ESTADUAIS NO BRASIL

Como dito, na última década alguns mecanismos de participação social têm sido criados para subsidiar a construção dos PPAs estaduais. O projeto do Ipea Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs analisou as experiências de construção dos PPAs 2012-2015 em dez estados da federação: Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Norte. Buscou-se aqui sistematizar as informações relativas à participação social presentes nesses processos.[6]

Para este texto, foi elaborada uma lista com particularidades da participação social na construção dos PPAs estaduais, feita a partir da observação das características empíricas encontradas nos próprios casos analisados, examinando como se organiza essa participação. Na ausência de uma literatura que defina estes critérios, optou-se por utilizar as próprias características das experiências práticas para se construir uma base comparativa entre os casos e perceber, entre eles, os diferentes graus de participação social na elaboração dos PPAs estaduais, e, a partir daí, buscar semelhanças e diferenças entre os casos. A definição desses graus permitirá que se problematize, adiante, se estados com PPAs com graus de participação social semelhantes apresentam governos da base aliada na esfera federal e instituições participativas também semelhantes, bem como observar se a variação nos

6. A participação aqui foi considerada a partir de seu formato (o modo como é organizada e os canais pelos quais acontece), e não por sua natureza (se consultiva ou deliberativa), pois, na grande maioria dos estados analisados, a participação social teve natureza apenas consultiva. Embora os estados tenham feito esforços no sentido de envolver a sociedade no processo de construção do conteúdo do PPA, este envolvimento social não significa vinculação das propostas com o conteúdo do documento. A opção analítica pelo formato se deu, pois permite que se visualize se há um esforço de construção de um sistema de participação integrado no estado, o que aponta para uma participação social mais inclusiva, efetiva e perene.

graus de participação social na elaboração dos PPAs corresponde à variação nos conteúdos estratégicos dos planos.

4.1 Regionalização da participação

Está é uma das características mais marcantes observadas nas experiências de participação social na elaboração dos PPAs estaduais. Em alguns estados, a participação social aconteceu de forma regionalizada, sendo o estado dividido em regiões com características socioeconômicas diferentes para que ocorressem eventos locais, com ou não eleição de representantes para encontros posteriores em nível estadual, envolvendo representantes dessas regiões. Por trás desta descentralização da participação social subjaz o princípio da inclusão e a busca por equanimidade entre as regiões, muitas vezes díspares em termos socioeconômicos.

4.2 Presença de mais de um canal de participação

Como segundo critério de organização da participação social na elaboração dos PPAs estaduais, observou-se em alguns estados "a presença de mais de um canal de participação". Como dito no início deste trabalho, não há legislação específica que obrigue o envolvimento social na elaboração dos PPAs, com exceção da LRF e da Resolução de 2006 da CMO do Congresso Nacional, que ditam as regras de tramitação do orçamento no âmbito do Legislativo e preveem a participação social por meio da realização de audiências públicas no Parlamento. No entanto, não há pena ou sanção caso essa prerrogativa não seja cumprida. Considera-se, portanto, um critério significativo, no que tange à organização da participação social na elaboração dos PPAs estaduais, a presença de mais de um canal de participação. Ou seja, para além das audiências previstas em lei, a participação ocorre em plenárias regionais e/ou estaduais, oficinas, seminários, através da internet, nos conselhos de políticas públicas e/ou em conselhos próprios criados para o PPA estadual em questão.

4.3 Eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual

O terceiro critério observado nos PPAs estaduais que apresentam a participação social de forma mais sistematizada deriva dos primeiros critérios expostos anteriormente. Trata-se de uma característica importante que demonstra a intenção da sistematização da participação

e de sua institucionalização. O que quer dizer que a participação ocorre em dois níveis, por meio de encontros regionais e um ou mais encontros estaduais, apresentando regras definidas para a eleição de representantes, envolvendo critérios variados de votação, entre outras regras que tornam o processo mais democrático, transparente e plural. Além disso, esta descentralização demonstra o interesse do estado em envolver não somente um maior número de pessoas no processo político de construção do PPA como também contribuir pedagogicamente para o entendimento deste instrumento de planejamento governamental por um maior número de grupos e pessoas da sociedade civil. Além disso, em alguma medida, cada representante expõe as necessidades mais prementes da sua região, o que pluraliza e complexifica o processo de proposições.

4.4 A criação de conselho ou fórum exclusivo para construção e debate do PPA estadual

O quarto critério observado nos estados que apresentam uma organização mais sistematizada da participação na construção de seus PPAs e que tem paralelismo com o terceiro critério, no sentido do esforço do estado em construir um sistema de participação efetivo e integrado na elaboração do PPA, demonstra o caráter especial dado ao PPA como instrumento de planejamento que requer discussão e monitoramento por parte da sociedade civil.

4.5 A participação social é promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo

Como foi visto, não há sanção ou pena para o Legislativo que não realizar audiências públicas no processo orçamentário (que envolve o PPA, a LDO e a LOA). Portanto, aqueles estados que têm Legislativos que cumprem com a realização dessas audiências públicas e ainda possuem um Executivo que cria outros canais e formas de diálogo com a sociedade demonstram um maior grau de participação na elaboração do PPA em relação àqueles estados que somente cumprem com a realização de audiências públicas e não apresentam outros canais (caso do Espírito Santo) e, mais ainda, em relação àqueles estados que sequer cumprem com a norma de realizar audiências públicas (caso do estado do Paraná, que efetuou apenas uma audiência em um município durante todo o processo de elaboração do seu PPA estadual).

Observados estes cinco critérios iniciais a partir da observação dos casos empíricos estudados, e comparando-os em relação uns aos outros a partir da presença ou não dos critérios sugeridos, é possível afirmar que aqueles estados que apresentam um conjunto significativo destas características listadas possuem um *alto grau* de participação social na elaboração de seus PPAs estaduais.

A Bahia e o Rio Grande do Sul são os estados que apresentam esse conjunto de características como um todo entre os casos observados. Além destes, destaca-se ainda o Ceará, pois, entre os demais estados analisados, é o único que apresenta também um conjunto significativo das características importantes listadas anteriormente, tais como a regionalização da participação, a presença de mais de um canal de cooperação e a participação promovida tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo. No entanto, ainda assim, distancia-se de Bahia e Rio Grande do Sul, pelo fato de ambos terem criado um comitê especial para o PPA e de preverem eleição de representantes em plenárias regionais para deliberações e debates em etapas estaduais. Mesmo com esse distanciamento, o Ceará é, relativamente aos demais estados analisados, o que apresenta alto grau de participação social na construção de seu PPA estadual, com Bahia e Rio Grande do Sul.

O conjunto de características apresentado demonstra um esforço de integrar diferentes regiões do território e diferentes espaços de participação, com vistas a não só atender o maior número de cidadãos nesses espaços bem como pluralizar (em termos regionais) os debates em termos de priorização e hierarquização de propostas advindos da sociedade. Assim, de forma objetiva, a presença conjunta das características citadas evidencia os estados com alto grau de participação social na elaboração dos PPAs, em relação aos demais, por demonstrar esforço de construir um sistema de participação social em torno do PPA que seja inclusivo e perene.

A seguir, será visto como se deu a participação social no PPA 2012-2015 nos estados da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará.

De acordo com o estudo realizado pela Secretaria de Planejamento do estado da Bahia (Seplan/BA, 2013), na construção do PPA 2012-2015, o Executivo baiano dividiu o estado em 26 territórios de identidade onde foram construídos GTs com a participação de representantes do estado e da sociedade civil ("regionalização da participação"). Além disso, como método complementar às plenárias dos GTs, foi desenvolvido um espaço na

internet para consultas sociais do PPA. Foi criado, ainda, o Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual (Cappa) ("presença de mais de um canal de participação" e "criação de um conselho exclusivo para construção e debate do PPA estadual"). Este Conselho considerou a eleição, nas audiências públicas do PPA, dos representantes dos 26 territórios de identidade, totalizando 104 representantes da sociedade civil, com a finalidade de acompanhar, monitorar, subsidiar e aconselhar o governo do estado quanto à execução do PPA ("eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual").

Como foi dito, foram realizadas audiências públicas organizadas pelo Poder Legislativo para discussão do PPA da Bahia ("participação social promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo"). Entre dezembro de 2009 e 2010, a Seplan realizou o ciclo de debates Pensar a Bahia 2023 – Construindo o nosso Futuro. Este ciclo foi uma série de eventos dos quais participavam representantes do governo federal, acadêmicos e membros da iniciativa privada e dos movimentos sociais. Cada um discorria sobre um tema em questão e apresentava críticas ou sugestões e, ao final, um debate era franqueado.

Dito isso, é possível observar com clareza que, na Bahia, há o esforço de construção de um sistema de participação social elaborado e efetivo. Foram realizadas plenárias territoriais, reuniões com a participação da sociedade civil local para definição das preferências em termos de hierarquização e priorização de propostas para o plano. Assim, a participação social é considerada relevante para o PPA baiano, de forma que o plano foi chamado de PPA Participativo (PPA-P). Entre os dez casos analisados, somente Bahia e Rio Grande do Sul apresentaram este nome para seus PPAs.

O PPA-P baiano busca integrar diferentes espaços de participação e diferentes formas de gerar propostas. Um fator extra é que o estado em questão se diferencia dos demais por demonstrar um esforço de incluir as demandas sociais no conteúdo do plano, destacando no PPA 2012-2015 aquelas propostas que foram elaboradas pela sociedade e incluídas no seu conteúdo. O aumento da complexidade no sistema de participação social na construção do PPA estadual na Bahia advém da inclusão da participação desde o PPA 2008-2011, que foi aprimorado no atual.

O Rio Grande do Sul, por sua vez, apresenta formalmente a construção de um sistema estadual de participação, um "conjunto de ações e canais que permitem à sociedade

participar e acompanhar as realizações de governo" (UNISC, 2013). A participação social na construção do PPA-P 2012-2015 se configurou a partir da realização de um seminário de governo, que envolveu a participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e do CDES. Além disso, ocorreram encontros regionais com a participação da sociedade civil organizada. Para a realização destes, o estado foi dividido em nove regiões de planejamento ("regionalização da participação").

Nos seminários, o governo se dirigia à comunidade para apresentar o balanço da situação econômico-financeira do estado e os objetivos estratégicos do plano. O objetivo era ouvir a população sobre suas necessidades e buscar sugestões para alavancar o desenvolvimento da região. Além desses eventos, foi criado um sítio na internet chamado participação digital ("Presença de mais de um canal de participação"). A participação social envolveu tanto a consulta à sociedade sobre a dimensão estratégica do conteúdo do PPA como a prestação de contas sobre a realização do planejamento e o diálogo com o governo em outros campos, como no programa de interação entre o estado e a sociedade civil – chamado A comunidade Pergunta e o Governo Responde.

Foi instituído, ainda, um conselho do PPA formado por um representante de cada Corede e por representantes eleitos nos seminários regionais ("Eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual" e "Criação de um conselho exclusivo para construção e debate do PPA estadual"). Este conselho tem como atribuições iniciais apreciar, emitir opinião e validar a proposta do PPA do governo do estado para encaminhamento à Assembleia Legislativa do estado, além de acompanhar a execução do plano. Assim, a versão final do PPA de Participação Cidadã foi apresentada para aproximadamente sessenta conselheiros do PPA. Além de todas as iniciativas promovidas pelo Executivo do estado, foram realizadas audiências públicas pela Assembleia Legislativa ("Participação social é promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo").

No Ceará, no PPA 2008-2011, foi realizado um fórum estadual de planejamento participativo e regionalizado como esforço de introdução da participação social na construção do PPA. Assim, a elaboração do PPA 2012-2015 procurou incrementar a participação social e focar as diferentes potencialidades regionais do estado, tendo como metodologia a participação e a regionalização. O estado foi dividido em dezessete macrorregiões, onde foram realizadas oficinas participativas, em 2011, sob a coordenação

conjunta da vice-governadoria e da Secretaria de Planejamento e Gestão ("regionalização da participação").

Para as oficinas foram convocados os diversos setores da sociedade, como cidadãos e representantes das administrações municipais, de organizações não governamentais (ONGs), dos sindicatos, de entidades de classe, da iniciativa privada, dos fóruns de políticas públicas, para dar sugestões, estabelecer suas demandas e fazer reivindicações. Foi feita uma reunião com os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas em nível estadual e houve a realização do V Fórum Estadual de Planejamento Participativo, com a entrega do Caderno do PPA 2012-2015 ("Presença de mais de um canal de participação").

Observa-se também, no Ceará, a presença de audiências públicas executadas pelo Legislativo ("participação social promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo"), dessa forma, constituindo-se como o estado que mais se aproxima do esforço de se construir um sistema integrado de participação, ensejado no Rio Grande do Sul e na Bahia, em relação a todos os demais casos analisados.

O conjunto de critérios observados na Bahia, no Rio Grande do Sul e no Ceará representa meios de se construir uma sistematização e uma integração da participação social na elaboração dos PPAs estaduais. O esforço do estado em concretizá-los e articulá-los confere maior intensidade da participação social na elaboração do PPA. No entanto, além desse conjunto de critérios, observam-se outros, importantes, nos estados que apresentaram intensidade média de participação social na elaboração dos PPAs 2012-2015 em comparação com os demais casos.

4.6 A participação social ocorre por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado

Um critério importante a ser observado e que também demonstra um esforço de integração entre diferentes espaços de participação social é que a participação social se dá por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado independente e paralelamente à participação mais geral da sociedade, por meio de plenárias, oficinas, seminários, audiências, internet e da eleição de representantes outros que não apenas os dos conselhos gestores. A utilização dos conselhos gestores de políticas públicas na discussão e proposição do instrumento de planejamento demonstra a intenção de sobrepor metas e objetivos estratégicos de acordo com as áreas temáticas, embora não

necessariamente isso aconteça de fato; além de se utilizar complementarmente os espaços institucionalizados de participação social já existentes, como é o caso dos conselhos, para além da implementação de políticas públicas, também para a discussão do planejamento governamental, que antecede tal implementação.

4.7 Presença de mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual

Outro importante critério a ser observado é a necessidade de haver mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual, promovidas seja pelo Legislativo seja pelo Executivo, contando obrigatoriamente com a presença de alto número de participantes. Como foi visto, a LRF e a Resolução de 2006 da CMO do Congresso Nacional ditam as regras de tramitação do orçamento no âmbito do Legislativo e preveem a participação social por meio da realização de audiências públicas no Parlamento. No entanto, não existem sanções caso as audiências não ocorram. O fato de alguns Legislativos fomentarem a realização de várias audiências públicas e de alguns Executivos as realizarem, com a presença de altos quóruns, demonstra não somente o cumprimento da legislação mas um esforço para que a população saiba o que é o PPA, quais seus principais objetivos e ateste a eficácia da publicidade das audiências.

4.8 Presença de meios eletrônicos como espaços de consultas ou construção de propostas ao PPA estadual

Este é outro critério a ser observado no que diz respeito ao grau de participação social na elaboração do PPA estadual. A internet tornou-se um meio de participação social, embora não se possa dizer que todas as experiências de participação social por meio deste veículo sejam eficazes. Primeiramente, existe a questão de o acesso à internet ser ainda muito desigual entre os diferentes grupos sociais. Além disso, nos casos analisados, os meios eletrônicos têm sido usados mais como um mecanismo de consulta das diretrizes, objetivos e metas do PPA do que como espaço de proposição social. A internet, no entanto, é um instrumento inovador como tecnologia de participação social e tem incluído uma série de cidadãos que não participam dos espaços físicos das audiências e plenárias, o que aponta a inclusão de um novo perfil de participantes.

4.9 A participação social tem sido incorporada na elaboração do PPA desde o último ou últimos PPAs

Por fim, o último critério passível de ser analisado é o esforço de continuidade e/ou aprimoramento do instrumento da participação social na elaboração do PPA, o que demonstra a intenção de se enraizar o envolvimento da comunidade e da sociedade em geral como um dos meios de se construir o plano.

Em comparação com os demais estados analisados, aqueles que apresentam apenas algumas dessas características listadas possuem grau médio de participação social na elaboração de seus PPAs. Esta classificação significa que são estados que, diferentemente dos casos de Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará, não apresentam as principais características que podem contribuir para a construção de um sistema de participação social que integre diferentes momentos de participação (em escala regional e em escala estadual) e diferentes espaços (audiências, internet, Conselho do PPA, plenárias etc.), de modo a dar acesso a um maior número de pessoas e promover uma pluralização das propostas. Os critérios apresentados pelos estados com grau médio de participação demonstram algum esforço em ir além do mecanismo das audiências públicas.[7] Já os estados que possuem um grau baixo de participação social não apresentam nenhuma das características listadas, como será visto adiante.

Os estados que apresentam *grau médio* de participação social na elaboração dos PPAs estaduais são Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. Observa-se nesses estados a presença de audiências públicas como o principal canal de participação social. No entanto, ainda é possível identificar outras formas de participação em todos eles, como é caso dos fóruns setoriais criados no Rio de Janeiro, complementando o trabalho das audiências, ou a audiência *on-line* no caso de São Paulo. No Espírito Santo e em São Paulo também se encontra a internet como um meio de gerar propostas e realizar consultas sobre o PPA.

Outro fator considerável na participação deste grupo de estados com grau médio de participação é que as audiências públicas são propostas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo e de número variado. No entanto, diferentemente do que acontece neste grupo intermediário, nos estados com baixo grau de participação social nos PPAs

7. Para uma conceituação de audiência pública, ver Fonseca *et al.* (2013).

estaduais, a ocorrência das audiências públicas é bem menor, e elas têm caráter isolado e apresentam baixos quóruns.

No Espírito Santo, uma série de audiências públicas foi organizada pelo Executivo. Nelas, os participantes foram divididos em seis grupos e debateram a priorização e hierarquização das metas para cada um dos temas. Os grupos giravam em torno dos seguintes temas: educação, cultura, esporte e lazer; desenvolvimento, turismo, ciência, tecnologia e meio ambiente; transportes, desenvolvimento urbano e saneamento; saúde, assistência social, trabalho e direitos humanos; segurança pública e justiça; desenvolvimento regional: agricultura e pequenos negócios. Mais de 6 mil pessoas participaram das reuniões (FCAA, 2013). Além das audiências convocadas pelo Executivo, com seu caráter de oficinas, ocorreram audiências públicas no Legislativo e foi criado no estado o "PPA *on-line*", instrumento por meio do qual o cidadão pode definir demandas prioritárias para o estado.

Em São Paulo, por sua vez, o Executivo realizou uma série de audiências públicas no âmbito do ciclo de eventos regionais Governo Presente. Além disso, o estado se muniu da internet de diferentes formas, criando o Portal PPA para consulta da população. Já a Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) realizou uma "audiência *on-line*" por meio de seu portal na internet. Outra audiência, em caráter presencial, também foi realizada no Legislativo. Desde 2005, o governo de São Paulo faz audiências públicas anuais durante o processo de elaboração da LOA nas regiões administrativas do estado. Além destes dois portais, criou-se em São Paulo o sítio Emendas *on-line*, onde a população produz sugestões que se tornam emendas ao projeto do PPA, as quais podem permanecer ou não no texto, a critério do relator do projeto. "O Portal PPA registrou 218 sugestões, sendo 191 de cidadãos, 24 de órgãos públicos e 3 de ONGs, conforme mostra o Relatório da Consulta Pública, disponível no Portal PPA" (Cepam, 2013).

Por fim, no estado do Rio de Janeiro, foram realizadas algumas audiências públicas sobre o PPA, promovidas pelo Executivo, e também foram criados fóruns setoriais sobre o plano. Os fóruns são comissões setoriais que envolvem conselhos paritários, em especial o da saúde e o da assistência social. Além disso, para a elaboração do PPA 2012-2015, foram realizadas entrevistas pela equipe da Secretaria de Planejamento do estado com pessoas de notório saber, sobre as perspectivas para o estado, incluindo acadêmicos e

a sociedade civil organizada. Além das audiências públicas realizadas pelo Executivo, ocorreram algumas audiências públicas em algumas assembleias legislativas municipais.

O terceiro grupo, PPAs com baixo grau de participação social, reúne os estados que não possuem nenhuma das características presentes nos PPAs com alto e com médio grau de participação social. São estados que, na prática, apresentam uma frágil relação com a participação social em comparação aos demais. São eles: Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná.

Pode-se ver, no caso de Rio Grande do Norte e Mato Grosso do Sul, apenas a presença de uma relação pouco profícua com os conselhos gestores na definição de diretrizes e metas do PPA. No caso de Minas Gerais, apenas a presença de audiências públicas propostas pelo Legislativo. E no caso do Paraná, onde se registrou uma única audiência pública em um município do estado em dois anos, uma ausência expressiva da participação social na construção do PPA.

A Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais (ALMG) tem comissões permanentes que realizam audiências públicas no interior e na capital. São realizadas pelas comissões permanentes da ALMG, de acordo com o tema em discussão, e coordenadas pelas Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária e de Participação Popular. Conta também com a participação dos gestores dos programas estruturadores do PPA. As audiências não reuniram presença expressiva da população. Os secretários e gestores responsáveis pelo PPA afirmaram que a participação social não seria considerada no conteúdo do plano, pois este deveria vincular-se ao plano de governo e aos planos de longo prazo do estado (UFV, 2013). Dessa forma, a presença de audiências no interior e na capital se deu apenas como publicização do processo, mas sem um esforço eficaz do governo em chamar a população a participar.

No Mato Grosso do Sul, além de esporádicas audiências públicas realizadas pelo Legislativo, a participação social ocorreu na elaboração da proposta no âmbito do Executivo por meio dos segmentos representativos dos conselhos estaduais, seja mediante demandas expressas, seja por intermédio de suas deliberações (SEMAC, 2013).

No Rio Grande do Norte, por sua vez, a participação social na elaboração do PPA foi anunciada para acontecer a partir do conjunto das deliberações e das recomendações

dos conselhos e das conferências, identificadas tanto em sua abrangência estadual quanto regional, por intermédio da formação de grupos de trabalho. Na prática, houve baixa participação dos conselhos: e os mais antigos, os de saúde e educação, procuraram apenas se informar das propostas do PPA, não existindo, neles, um processo dinâmico de escuta (UFRN, 2013).

Por fim, na elaboração do PPA 2012-2015 do Paraná, não se observou nenhum estímulo para que ocorresse a participação da sociedade. Tal como constatado em análise sobre o PPA no Paraná, a ausência da participação social no estado durante a construção do plano é notável.

> Preocupante, no entanto, é a constatação de que não há estímulo para que ocorra a participação da sociedade nos debates de elaboração do PPA. Verifica-se um retrocesso político no estado do Paraná referente às iniciativas de planejamento e gestão participativa, como havidas durante o mandato do governador José Richa (pai do atual), durante o período de transição democrática da década de 1980. Para o PPA 2012-2015 ocorreu a excepcionalidade de uma Audiência Pública no município de Laranjeiras do Sul, por convocação da Comissão Permanente de Orçamento da Assembleia Legislativa. Na falta de participação popular no planejamento governamental, os articuladores do discurso oficial buscam uma brecha democrática no fato de o plano de governo ter sido aprovado nas urnas quando a população elegeu o mandatário do governo do estado. Se por um lado é indiscutível a legitimidade do governante, por outro lado o eleitor não votou especificamente no plano de governo que gostaria, apenas eliminou uma alternativa menos desejável. A coordenadora oficial do PPA apresenta um discurso oficioso de que o Paraná nunca desenvolveu a cultura de participação popular (Unicentro, 2013).

A partir do que foi exposto nos dez casos analisados, foram identificados três grupos de estados com a presença distinta da participação social na elaboração dos PPAs 2012-2015. Há estados com um formato participativo mais complexo, com vistas à construção de um sistema de participação que integra diferentes espaços, como é o caso da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará. Num segundo grupo, há estados com uma intensidade de participação inferior ao primeiro grupo na construção dos PPAs. Nestes, encontram-se os canais das audiências públicas convocadas pelo Legislativo em sua maioria como o principal espaço de participação social na construção do PPA. Em alguns casos, ou se encontram outras audiências convocadas pelo Executivo ou se vê a interação com os conselhos gestores tomados como os legítimos e únicos espaços representativos da população para se discutirem as diretrizes, programas e ações do futuro PPA. O processo de seleção de outros representantes advindos de outras clivagens ou exteriores às organizações mais capitalizadas da sociedade civil do estado fica de fora

deste grupo de estados com grau médio de participação. Por fim, há um grupo de estados que não apresenta esforço de incluir as demandas sociais no processo de construção do PPA. Nestes a participação social na elaboração dos PPAs estaduais é praticamente nula.

5 AS VARIAÇÕES NOS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS PPAS ESTADUAIS

Nesta seção busca-se analisar por que alguns estados têm aparatos mais participativos na elaboração de seus PPAs do que outros e quais fatores ajudam a explicar os diferentes graus de participação social. Para responder essas questões, considerou-se a perspectiva de duas variáveis: *i)* se o governo do estado é da base aliada ao governo federal; e *ii)* se o estoque de instituições participativas anteriores apresenta variações que reproduzam, entre os estados, a lógica da variação entre os graus de participação social na elaboração do PPA.

Observou-se se o governo é da base aliada do governo federal em cada estado, buscando analisar se há algum padrão entre os estados com diferentes graus de participação social nos PPAs, bem como a presença, ausência e tempo de existência de alguns conselhos de políticas públicas nos estados analisados, tais como os do idoso, de deficiência, de igualdade racial, LGBTs, de direitos humanos, da mulher, de segurança alimentar, de assistência social, de educação, de cultura, de esporte, de habitação, de transporte, de saúde, de segurança pública, de meio ambiente e de criança – disponibilizados na base de dados Estadic (IBGE, 2013) e sistematizados pelo Ipea.

O quadro 1 indica se o governo estadual é da base aliada ao governo federal nos dez estados analisados, organizados de acordo com os graus de intensidade da participação social na elaboração dos PPAs estaduais.

QUADRO 1
Governos e bases partidárias por estado (dados referentes a dezembro de 2013)

Estado	Governador (partido)	Base aliada ao governo federal
Bahia	Jaques Wagner (PT)	Governista
Rio Grande do Sul	Tarso Genro (PT)	Governista
Ceará	Cid Gomes (PSB)	Governista
Espírito Santo	José Renato Casagrande (PSB)	Governista
São Paulo	Geraldo Alckmin (PSDB)	Oposição
Rio de Janeiro	Sérgio Cabral (PMDB).	Governista
Minas Gerais	Antonio Anastasia (PSDB)	Oposição
Mato Grosso do Sul	André Puccinelli (PMDB)	Governista
Rio Grande do Norte	Rosalba Ciarli Rosado (DEM)	Oposição
Paraná	Carlos Alberto Richa (PSDB)	Oposição

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Em cinza escuro, estados com alto grau de participação social na elaboração do PPA. Em cinza médio, estados com grau médio de participação social na elaboração do PPA. Em cinza claro, estados com baixo grau de participação social na elaboração do PPA.

2. Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Democratas (DEM).

Pode-se observar no quadro 1 que os estados com governos pertencentes à base aliada do governo federal que introduziram mecanismos de participação social na construção de seus PPAs são maioria. Entre estes constam tanto Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará, os estados que possuem mais mecanismos de participação de forma sistêmica e integrada, bem como Espírito Santo e Rio de Janeiro, que estão entre aqueles com grau médio de participação social na elaboração do PPA. Entre os quatro estados com baixo grau de participação social, apenas o Mato Grosso do Sul é da base aliada ao governo federal. Dos dez estados analisados, quatro governos são da oposição ao governo federal: Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Paraná, todos com baixo grau de participação social na construção dos seus PPAs, e apenas São Paulo com grau médio.

Considerando essa relação entre a base aliada ao governo federal e o grau de participação social na construção dos PPAs estaduais, é possível afirmar que há maior incidência de estados que introduziram mecanismos de participação social na elaboração de seus PPAs sendo da base aliada do atual governo federal. De acordo com Abrucio (2011), desde o primeiro mandato petista no governo federal abriu-se espaço para introdução de mecanismos de participação social na administração pública. Por exemplo, das oitenta conferências nacionais realizadas de 1988 a 2009, 68% delas foram realizadas na gestão petista, envolvendo 33 temáticas (Abrucio, 2011). Além disso, o autor menciona a criação do CDES e a introdução da participação no âmbito do PPA federal. A incidência

de mais governos da base aliada ao governo federal com introdução de mecanismos de participação social no âmbito do PPA estadual pode estar ligada a esta intensificação no plano federal, por uma questão de certo paralelismo de princípios entre os governos estaduais e federal da mesma base. Estes enxergam a participação social como geradora de melhorias na administração pública e veem na participação social um reforço do caráter popular que prega o atual governo federal petista. Já os governos da oposição, representados principalmente por PSDB e DEM, têm desenvolvido administrações consideradas de cunho gerencialista, com pouca ênfase na participação social e mais ênfase na suposta eficácia do planejamento.

Outro fator interessante de ser observado nos estados analisados é a presença, a ausência e o tempo de existência de conselhos de políticas públicas. Os estados com mais conselhos de políticas públicas, e que existam há mais tempo, em tese, têm maior tradição participativa e maior propensão a constituir um sistema mais integrado de participação social em seu planejamento governamental. Pode-se observar no quadro 2 se estes estados são aqueles que têm implantado mais mecanismos de participação na construção de seus PPAs.

O quadro 2 indica a presença do conselho de política pública indicado no estado e, entre parênteses, está exposto o ano de sua criação. Ao todo, constam dezessete conselhos de políticas públicas, abarcando, principalmente, o rol de conselhos de proteção social, direitos humanos e da área de infraestrutura.

Entre os conselhos mais antigos, identificados no quadro 2, encontram-se os de educação dos estados da Bahia (com a excepcional data de 1842), Espírito Santo (1962), São Paulo (1963), Minas Gerais (1962) e Rio Grande do Norte (1962). Figuram ainda os conselhos de cultura da Bahia (1967), do Espírito Santo (1967) e de São Paulo (1959) e o conselho de saúde do Ceará (1961). Entre os conselhos mais antigos, encontram-se ainda os da mulher, implantado em São Paulo e Minas Gerais em 1983, no Paraná em 1985 e no Ceará e Rio Grande do Norte em 1986. Na sequência, aparecem os conselhos de igualdade racial da Bahia e do Mato Grosso do Sul, que foram implantados em 1987.

QUADRO 2

Conselhos de políticas públicas por estado e ano de criação

	Bahia	Rio Grande doSul	Ceará	Espírito Santo	São Paulo	Rio de Janeiro	Minas Gerais	Mato Grosso do Sul	Rio Grande do Norte	Paraná
Idoso	Sim (1994)	Sim (1988)	Sim (2003)	Sim (1999)	Sim (2007)	Sim (1996)	Sim (1999)	Sim (1998)	Sim (1992)	Sim (1997)
Deficiência	Sim (2002)	Sim (2005)	Sim (1988)	Sim (2004)	Sim (1996)	Sim (1995)	Sim (2000)	Sim (1996)	Sim (2004)	Sim (2002)
Igualdade racial	Sim (1987)	Não	Não	Não	Sim (1986)	Sim (2001)	Sim (2009)	Sim (1987)	Sim (2009)	Não
LGBTs	Não	Não	Não	Não	Sim (2010)	Sim (2009)	Não	Sim (2011)	Não	Não
Direitos humanos	Sim (2011)	Não	Sim (1997)	Sim (1995)	Sim (1991)	Sim (2010)	Sim (1987)	Sim (1987)	Sim (1997)	Sim (1995)
Mulher	Sim (2011)	Sim (2012)	Sim (1986)	Sim (2004)	Sim (1983)	Sim (1987)	Sim (1983)	Sim (1987)	Sim (1986)	Sim (1985)
Segurança alimentar	Sim (2003)	Sim (2003)	Sim (2003)	Sim (2003)	Sim (2003)	Sim (2003)	Sim (1999)	Sim (1999)	Sim (2003)	Sim (2010)
Assistência social	Sim (1995)	Sim (1996)	Sim (1999)	Sim (1995)	Sim (1995)	Sim (1996)	Sim (1996)	Sim (1995)	Sim (1995)	Sim (1996)
Educação	Sim (1842)	Sim (1992)	Sim (1948)	Sim (1962)	Sim (1963)	Sim (1998)	Sim (1962)	Sim (1993)	Sim (1962)	Sim (1964)
Cultura	Sim (1967)	Sim (1998)	Sim (2003)	Sim (1967)	Sim (1959)	Sim (1988)	Sim (2011)	Sim (1979)	Sim (1997)	Sim (2012)
Esporte	Não	Sim (2011)	Sim (2003)	Não	Sim (2001)	Sim (2007)	Sim (1995)	Não	Sim (1998)	Sim (1995)
Habitação	Sim (2007)	Sim (2005)	Sim (2007)	Sim (2012)	Sim (2008)	Sim (1995)	Sim (1982)	Sim (2007)	Não	Sim (2007)
Transporte	Não	Sim (1998)	Não	Não	Sim (1967)	Sim (1987)	Sim (1996)	Sim (2001)	Não	Não
Saúde	Sim (1991)	Sim (1954)	Sim (1961)	Sim (2004)	Sim (1993)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (1993)	Sim (1994)
Segurança pública	Não	Sim (1996)	Sim (1993)	Não	Não	Sim (1999)	Não	Sim (2007)	Não	Sim (1994)
Meio ambiente	Sim (1973)	Sim (2004)	Sim (1987)	Sim (1999)	Sim (2009)	Sim (2007)	Sim (1977)	Sim (1990)	Sim (1994)	Sim (1984)
Criança	Sim (1994)	Sim (1993)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (2007)	Sim (1990)	Sim (1991)	Sim (1991)	Sim (2002)	Sim (1991)

Fonte: Estadic (IBGE, 2013).

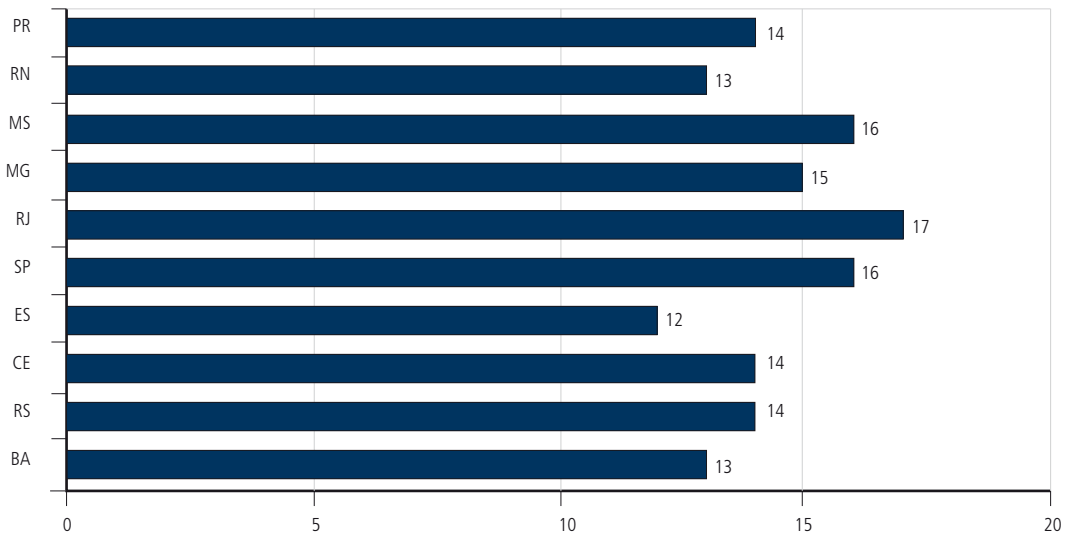
Elaboração do autor.

Obs.: Em cinza escuro, estados com alto grau de participação social na elaboração do PPA. Em cinza médio, estados com grau médio de participação social na elaboração do PPA. Em cinza claro, estados com baixo grau de participação social na elaboração do PPA.

Entre aqueles que foram implantados mais recentemente, encontram-se, na Bahia e no Rio Grande do Sul, os conselhos da Mulher em 2011 e 2012, respectivamente. Na sequência, o conselho de direitos humanos da Bahia criado em 2011, o conselho de segurança alimentar do Paraná, implantado em 2010, e os conselhos de LGBTs de Rio de Janeiro (2009), São Paulo (2010) e Mato Grosso do Sul (2011). Há ainda o conselho de cultura de Minas Gerais (2011), o do esporte do Rio Grande do Sul (2011) e o de habitação do Espírito Santo (2012).

Um primeiro dado que se pode extrair do quadro 2 é o número de conselhos por estado, conforme se observa no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Número de conselhos de políticas públicas por estado



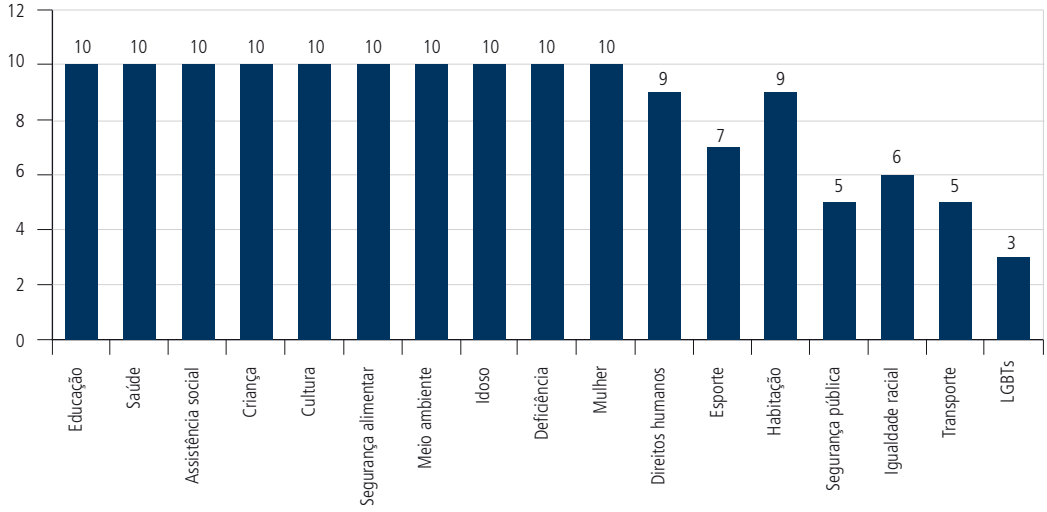
Fonte: Estadic (IBGE, 2013).
Elaboração do autor.

O Rio de Janeiro aparece como o estado que contém o maior número de conselhos de políticas públicas, dezessete ao todo. Em seguida, observa-se que São Paulo e Mato Grosso do Sul registram dezesseis conselhos cada um. Minas Gerais tem quinze conselhos de políticas públicas, seguido de Rio Grande do Sul, Ceará e Paraná com quatorze conselhos cada. Por fim, Bahia e Rio Grande do Norte apresentam treze conselhos de políticas públicas e o Espírito Santo registra doze, apresentando a menor presença de conselhos em relação aos demais estados. Observa-se que, entre os casos aqui analisados,

Bahia e Rio Grande do Sul são os estados com maior grau de participação na elaboração dos PPAs estaduais e figuram entre aqueles com o menor número de conselhos no estado, respectivamente, treze e quatorze. Já Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, que figuram entre os estados com menor grau de participação social na construção dos PPAs estaduais, estão entre os estados com maior número de conselhos de políticas públicas. Em suma, esta informação não permite aferir nenhuma conclusão mais substantiva, mas aponta para o fato de que o grau de intensidade da participação social na construção dos PPAs estaduais não necessariamente varia de acordo com o estoque de instituições participativas do estado.

O gráfico 2, refere-se à porcentagem de conselhos nos estados analisados. Observa-se que os dez estados possuem conselhos de educação, saúde, assistência social, criança, cultura, segurança alimentar, meio ambiente, idoso, deficiência e mulher. Nove estados possuem conselho de direitos humanos, com exceção do Rio Grande do Sul. Sete possuem conselho de esportes; nove de habitação; cinco de segurança pública e o mesmo número de estados possui o de transportes. Seis estados possuem o conselho de igualdade racial (entre estes, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte) e apenas três possuem conselhos LGBTs (São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul).

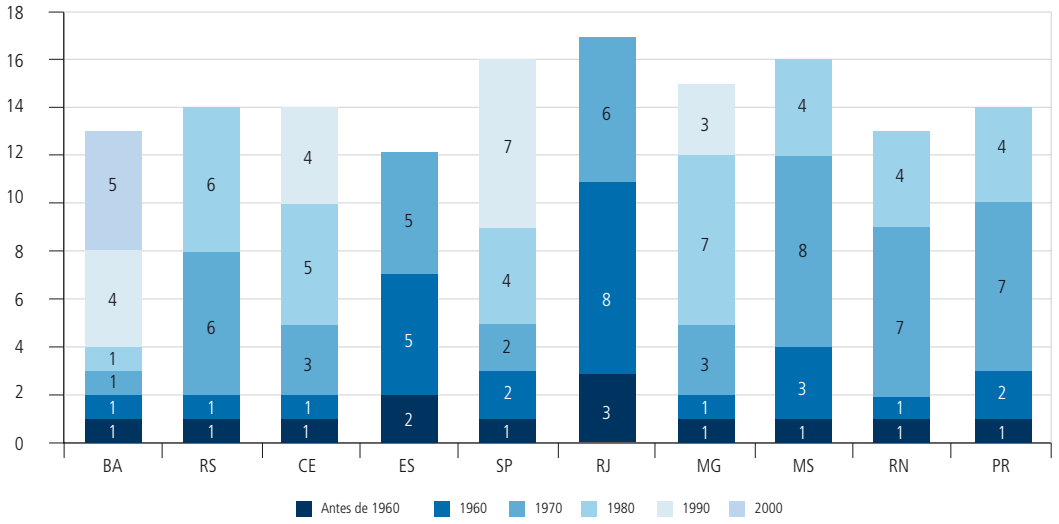
GRÁFICO 2
Número de estados por conselho de política pública



Fonte: Estadic (IBGE, 2013).
Elaboração do autor.

Adiante, no gráfico 3, apresenta-se o número de conselhos por década de criação de cada estado analisado.

GRÁFICO 3
Número de conselhos por década de criação



Fonte: Estadic (IBGE, 2013).
Elaboração do autor.

Observa-se, no gráfico 3, o número de conselhos criados até 2000 por estado, mas focou-se aqui aqueles criados até 1980, com o objetivo de observar a quantidade de conselhos criados há mais tempo nos estados analisados, o que pode indicar certa tradição participativa. A Bahia possui quatro conselhos criados até 1980 e o Rio Grande do Sul apenas dois. Já o Ceará possui cinco conselhos criados até a referida data. Entre os estados com grau médio de participação social na construção dos PPAs estaduais, estão o Espírito Santo, com apenas dois conselhos criados até 1980, São Paulo com cinco e o Rio de Janeiro com três (todos criados em 1980). Por fim, o gráfico mostra que Minas Gerais possui cinco conselhos criados até 1980; Mato Grosso do Sul registra quatro; Rio Grande do Norte, dois; e Paraná, três. Os estados com maior incidência de conselhos criados há mais longo tempo são Bahia, Ceará, São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Dessa forma, observa-se que tanto estados com alto, com médio e com baixo graus de participação social na elaboração dos seus PPAs possuem conselhos de políticas públicas há mais de trinta anos, envolvendo a participação social no monitoramento, na implantação e construção de políticas públicas.

O que se conclui, em síntese, é que os dados analisados não permitem enxergar uma relação direta entre o estoque de conselhos de políticas públicas nos estados analisados e o grau de participação social na construção dos PPAs estaduais 2012-2015. No entanto, os estados da Bahia e do Ceará figuram entre aqueles com conselhos de políticas públicas com existência há mais longo tempo. O Rio Grande do Sul, por sua vez, é o estado do Brasil onde as experiências, em âmbito municipal, tiveram início – não com os conselhos de políticas públicas, mas com o Orçamento Participativo. Foi na cidade de Porto Alegre, em 1989, com repercussão em várias outras cidades do estado. Atualmente, uma cidade do estado, Canoas, coordena a Rede Brasileira de Orçamento Participativo.

Os estados da Bahia e do Ceará também contam com uma série de experiências do Orçamento Participativo, com destaque para a cidade de Vitória da Conquista, na Bahia. Estas experiências com o Orçamento Participativo, com os conselhos de políticas públicas existentes nos estados e a própria presença nesses estados de governos da base aliada ao governo federal, sem dúvida, os influenciaram a adotarem mecanismos de participação social de modo integrado e sistêmico na construção de seus PPAs estaduais. No entanto, não se pode afirmar que são estes os motivos preponderantes que contribuem para o alto grau de participação social nesses estados.

As variáveis aqui analisadas (a base aliada do governo do estado em relação ao governo federal, bem como o estoque de conselhos de políticas públicas nos estados) mostram que há um padrão na variação encontrada entre os estados no que diz respeito aos graus de participação social na elaboração do PPA, quanto à base aliada dos governos em relação ao governo federal. Pode-se observar uma tendência evidente de governos da base aliada governista em introduzir mais mecanismos de participação social na construção de seus PPAs. Nota-se, porém, que a quantidade de conselhos de políticas públicas e o seu tempo de existência nos estados não variam de acordo com os graus de participação social na elaboração dos PPAs estaduais. Estados que possuem baixo e médio grau de participação social na elaboração de seus PPAs possuem mais conselhos, e com mais tempo de existência, que estados que registram alto grau de participação social na elaboração de seus PPAs.

6 OS CONTEÚDOS ESTRATÉGICOS DOS PPAS ESTADUAIS

O próximo passo exploratório a ser dado aqui é observar as variações e ausências de variações entre os conteúdos estratégicos expressos nos PPAs dos dez estados analisados, buscando identificar se há padrões de conteúdos relacionados aos graus de participação social na elaboração dos PPAs descritos.

Quando se fala em conteúdo do PPA, fala-se em sua concepção formal, como documento de planejamento. Isso diz respeito, por um lado, aos aspectos de natureza metodológica, que se relacionam com a elaboração do PPA e as principais categorias analíticas utilizadas no documento (por exemplo, o conceito de ação estratégica ou de ação finalística, ou a utilização das categorias de eixos temáticos e áreas temáticas ou eixos e áreas estruturantes). Por outro lado, a concepção formal do PPA como documento de planejamento também diz respeito aos aspectos ligados ao detalhamento da programação proposta, ou seja, para a forma como se dá a definição de prioridades para a atuação do governo, o que envolve, por exemplo, a incorporação ou não de questões relativas à intersetorialidade e à regionalização no desenho das ações propostas.

O detalhamento da programação proposta pode se dar em dois níveis: o estratégico, em que são traçadas linhas gerais que balizam ou orientam a atuação do governo, as quais se expressam sob a forma de diretrizes e objetivos estratégicos (ou termos congêneres, como macrodesafios e macro-objetivos, entre outros, dependendo da concepção metodológica adotada); bem como no nível operacional, em que aparecem os programas e ações ou iniciativas, desenhados com o propósito formal de conferir materialidade à estratégia de governo (Carneiro, 2013).

O PPA pode ser definido como um instrumento de articulação e coordenação das ações governamentais, o que inclui aquelas de natureza prioritária, de forma a assegurar sua coerência ao longo do tempo (Carneiro, 2013). Para que este instrumento exista, uma série de variáveis concorre para a configuração do seu conteúdo. Em primeiro lugar, o conteúdo do PPA é influenciado pelo plano de governo apresentado pelo candidato durante as eleições. Espera-se minimamente que seu conteúdo espelhe as principais propostas do candidato vencedor. O governador quer mostrar à população que irá cumprir seus compromissos de campanha. Por exemplo, o PPA 2012-2015 do Espírito Santo foi estruturado tendo como base o plano de governo do estado, a partir do documento *Novos caminhos – Espírito Santo:*

um estado próspero, sustentável e seguro, com oportunidades para todos (FCAA, 2013).[8] Além disso, ambos – PPA e planos de governo – são planos de médio prazo, tendo sobreposição temporal de três anos, mais um reforço para sua sobreposição.

Além do paralelismo com o plano de governo, o PPA é construído em diálogo com os planos de longo prazo adotados pelo estado no passado, tendo que observar certa similaridade com estes também, já que são compromissos de planejamento anteriores. Além do planejamento de longo prazo, é possível que o estado tenha adotado ou adote planejamentos setoriais de longo prazo específicos (como transporte, cultura e lazer, erradicação da pobreza, meio ambiente entre outros), que correm em paralelo, embora, em geral, não de forma concorrente. De acordo com Carneiro (2013) esses planos, tanto os de longo prazo quanto os setoriais, "provêm subsídios para a elaboração do PPA, o que se faz segundo a discricionariedade do órgão responsável pela atividade". Em alguns estados, como é o caso de Minas Gerais, os planos de longo prazo passam por revisões a cada quatro anos, anteriormente à elaboração do PPA que nele deverá se referenciar.

Além da relação com os planos de governo e planos de longo prazo, o conteúdo estratégico de cada PPA estadual será influenciado pelas singularidades e o contexto sociocultural de cada estado. Em alguns, como é o caso do Rio de Janeiro, a questão da segurança pública e a pacificação de favelas são consideradas objetivos estratégicos a serem observados, já em outros estados não.

Essa variedade, além das especificidades locais e das múltiplas variáveis já citadas, que podem influenciar os conteúdos dos planos, pode ser explicada, também, pela ausência de uma legislação específica sobre como deve ser elaborado e estruturado o PPA. De acordo com Garcia (2012):

> Ao deixar sem regulamentação, mediante LC, os Artigos 165 e 174 e, principalmente, ao não organizar as disposições constitucionais referidas anteriormente em estrutura lógico-hierárquica, permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental. Tal lacuna pode ser tomada como indicador da incompreensão da importância do planejamento ou da baixa prioridade atribuída pelas lideranças políticas nacionais em dotar o Estado de instrumentos de condução política

8. O PPA no Espírito Santo não é elaborado apenas em cumprimento a uma obrigação constitucional. É, de fato, o plano que conduz a atividade governamental para o período estabelecido (FCAA, 2013).

dos projetos de transformação social. Na ausência de regulamentação, os PPAs vêm sendo desenvolvidos segundo o entendimento dos responsáveis por sua elaboração e a interpretação que fazem do § 1º do Artigo 165.

A participação social concorre como um dos fatores que influenciam o conteúdo estratégico do PPA estadual (quadro 3). Desde o PPA 2004-2007, e com mais ênfase a partir do PPA 2008-2011, alguns estados vêm se utilizando da participação social na construção dos seus PPAs. Assim, a participação social passou a figurar entre as variáveis que potencialmente influenciam o conteúdo do plano. Em geral, nos dez casos analisados em que ocorrem configurações de arranjos para que a participação da sociedade aconteça, a sociedade participa construindo propostas que possam subsidiar a formatação de políticas públicas em termos de hierarquização e priorização (em geral, busca-se identificar as demandas populares mais prementes), ou seja, são manifestos pela sociedade os temas prioritários nos conteúdos dos PPAs. No entanto, a grande maioria das experiências de participação na construção dos PPAs estaduais tem natureza consultiva, o que significa dizer que são consideradas as preferências reveladas da sociedade, mas estas não têm efeito obrigatório de serem incorporadas no PPA.

QUADRO 3
Fatores que influenciam o conteúdo estratégico do PPA estadual

Planos de governo
Planos de planejamento de longo prazo e planos setoriais
Especificidades e contexto sociocultural de cada estado
Base aliada do atual governador do estado em relação ao governo federal
Ausência de uma legislação específica que exija uma padronização dos PPAs estaduais
Participação social

Elaboração do autor.

O interesse que prevalece neste texto é, mesmo que se esteja ciente das limitações da participação social nos processos de construção dos planos estaduais, entender se, e quanto, a participação social tem influenciado na configuração dos conteúdos dos PPAs. Uma forma de responder a esta questão é analisar a dimensão estratégica do conteúdo dos planos, ou seja, as diretrizes, os princípios e os objetivos estratégicos – que, no geral, são similares e paralelos às propostas de hierarquização e priorização que a sociedade manifesta na participação social. Esta análise será feita a partir da observação das variações e ausências de variações entre os conteúdos estratégicos expressos nos PPAs dos dez estados focalizados,

buscando identificar se há padrões de conteúdos relacionados à intensidade da presença (os graus de participação social na elaboração dos PPAs discutidos anteriormente).

Entenda-se por diretrizes, princípios e objetivos estratégicos as linhas gerais e as prioridades que balizam e orientam a atuação do governo formalizadas no PPA, ou seja, que orientam os programas e ações propriamente ditos do PPA.[9] Portanto, o que se chama de diretrizes, princípios e objetivos estratégicos é parte fundamental do conteúdo do plano no que tange ao detalhamento da programação proposta.

É importante frisar, de antemão, as limitações encontradas nos dez casos analisados quanto à incorporação das propostas da sociedade no conteúdo do plano para que não se espere que a participação social gere grandes efeitos no plano. Após realização de análise comparativa dos dez casos analisados, Carneiro (2013) conclui que

> quaisquer que sejam os canais adotados, o alcance da participação no tocante à efetiva incorporação das demandas manifestadas pela sociedade na programação do PPA revela-se muito restrito [nos casos analisados]. Em alguns casos, a participação é meramente informativa; em outros, consultiva. Quando consultiva, as sugestões e demandas constituem apenas subsídios a serem considerados na formulação do documento, sem o compromisso formal de acatá-las. Instâncias participativas com atribuições deliberativas são escassas, sendo registradas apenas no Rio Grande do Sul e no Ceará. Isto posto, pode-se afirmar que a participação social no âmbito dos PPAs estaduais se presta mais à aprendizagem democrática que a tornar o conteúdo dos documentos produzidos mais permeáveis à manifestação das preferências e interesses da sociedade.

As informações relativas ao conteúdo estratégico dos PPAs apresentadas neste texto foram coletadas dos relatórios do Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs, bem como do documento elaborado pelo MPOG (Brasil, 2013a), e organizadas de modo comparativo, entre os grupos dos graus de participação social, tal como se pode observar no apêndice A.1.

9. O que neste trabalho é chamado de diretrizes, princípios e estratégias recebe denominações diferentes nos PPAs estaduais, justamente por estes apresentarem uma diversidade de conteúdos metodológicos. Assim, no PPA do Paraná, por exemplo, são encontrados expressos nas estratégias de governo e nas políticas setoriais. Já no PPA do Rio Grande do Norte, encontra-se o conceito de macro-objetivos e diretrizes. Em geral, pode-se considerar estes elementos como o norte do planejamento: quais são as principais áreas de atuação e quais as prioridades que o governo pretende focar no planejamento.

É importante salientar que os princípios, diretrizes e objetivos estratégicos configuram-se em prioridades do PPA, que são, em essência, decisões políticas. Ou seja, gestores e governantes definem a sua prioridade de acordo com a política de governo, com o que está mais deficitário, com o que dará maior retorno para a sociedade, com menor custo e em menor prazo de execução, ou se houver alguma parceria com outras esferas governamentais, federal ou municipal, na execução das atividades (CEPERJ, 2013).

O conteúdo estratégico apresenta-se apontando uma área prioritária para o governo, acompanhada de um princípio ou diretriz, como infraestrutura e sustentabilidade ambiental ou desenvolvimento regional. Dessa forma, algumas áreas e princípios, diretrizes e objetivos são compartilhados pela grande maioria dos estados, uma vez que se vive em um estado democrático em que alguns valores são amplamente arraigados na sociedade, tais como saúde para todos, educação de qualidade ou segurança pública. Assim, encontram-se muitas similaridades entre todos os estados no que diz respeito ao conteúdo estratégico.

Para uma melhor visualização dos conteúdos estratégicos dos planos estaduais foi elaborada uma tabela anexa onde constam os conteúdos estratégicos retirados dos PPAs estado por estado, dos dez casos analisados. O apêndice A apresenta todo o conteúdo estratégico dos dez estados, dividido de acordo com as áreas temáticas que abarcam o rol de atuação de governos distintos no Brasil, em consonância com Pires e Vaz (2012): proteção e promoção social; desenvolvimento econômico; infraestrutura; e meio ambiente. Além destas, optou-se por adicionar também a área gestão pública, pela sua recorrência em todos os casos analisados.

A observação do apêndice A permite afirmar que todos os estados apresentam um maior conjunto de princípios, diretrizes e objetivos estratégicos na área de proteção e promoção social. Em seguida, respectivamente, seguem-se as áreas de desenvolvimento econômico, gestão pública, infraestrutura e meio ambiente. Embora sejam distintas as diretrizes, os princípios e os objetivos estratégicos de cada área para cada estado, as semelhanças são maiores que as diferenças entre os estados. Isso leva a perceber que os conteúdos estratégicos não obedecem a uma variação similar à tipologia dos graus de participação observada entre os diferentes estados.

Em termos de ressonância significativa entre a variação nos conteúdos estratégicos e nos graus de participação social na elaboração do PPA, é possível afirmar que há uma coerência entre o aspecto formal e o aspecto prático da participação social presente nos estados com alto grau de participação e nos estados com baixo grau de participação na construção dos PPAs estaduais. Os conteúdos estratégicos dos estados com alto grau de participação dão espaço e ênfase à participação social como um princípio, diretriz ou objetivo estratégico no conteúdo do seu plano. O Rio Grande do Sul tem a participação cidadã, concertação econômica e social e a cidadania como elementos importantes de seu conteúdo estratégico. Na Bahia, por sua vez, a participação social e a inclusão social são considerados elementos importantes do conteúdo estratégico do PPA do estado. De forma inversa, os estados com baixo grau de participação social na construção de seus planos não apresentam a participação social sequer em seu conteúdo formal no PPA, com exceção de Minas Gerais, que é o único a mencionar a participação social como objetivo estratégico: "Assegurar os direitos fundamentais e fomentar a participação cidadã". Alguns estados com grau médio de participação social na elaboração dos PPAs também apresentam a participação social como elemento de seu conteúdo estratégico. No Espírito Santo, esta aparece como "participação e proteção social"; no Rio de Janeiro, como "formulação de políticas públicas com a participação da sociedade".

A partir das informações analisadas, é possível afirmar que, apesar da variação nos graus de participação na construção dos PPAs estaduais, os conteúdos (em termos de diretrizes e objetivos estratégicos) não variam de acordo com um padrão que permite visualizar se entre os graus de participação há variações similares na dimensão estratégica dos conteúdos dos PPAs. Ou seja, as variações no conteúdo são mais formais que substanciais e, ao que tudo indica, um maior envolvimento social no processo não altera o direcionamento geral dado por gestores e governantes no que tange ao instrumento do PPA, em geral, similar ao modelo federal.

Com as informações contidas neste estudo, não é possível saber em que medida as propostas advindas da participação social foram incorporadas ao conteúdo do plano e influenciaram sua dimensão estratégica. Muitos dos casos analisados apresentam justamente um entrelaçamento da definição de prioridades estratégicas com o plano de governo e com os planos de longo prazo de antemão, ficando a participação social como elemento marginal da definição do conteúdo do PPA.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto, mais que trazer respostas sobre correlações que o processo participativo pode ensejar no conteúdo dos PPAs estaduais, contribui para a descrição do que vem sendo realizado em termos de participação social na construção dos planos estaduais no Brasil. Observou-se uma variação de intensidade na introdução de mecanismos participativos na elaboração dos PPAs estaduais e que há uma tendência dos governos da base aliada ao governo federal petista a introduzirem mais mecanismos de participação social na elaboração dos PPAs. Além disso, viu-se que a presença e o tempo de existência de conselhos de políticas públicas nos estados não variam de acordo com os graus de participação social identificados. Por fim, registrou-se que o conteúdo estratégico dos planos não varia de acordo com os graus de participação social na sua construção. O dado que mais ficou evidente foi que, nos estados com maior grau de participação social na elaboração de seus PPAs, o próprio plano possui a participação social como diretriz ou objetivo estratégico.

De acordo com Abrucio (2011), não foram encontrados resultados significativos no processo de ampliação participativa no plano orçamentário no Brasil. O fato de grande parte do orçamento já estar vinculada a determinadas despesas e, ainda, de a execução orçamentária ser centralizada faz com que o PPA seja "um instrumento pouco efetivo de sinalização de preferências sociais construídas por mecanismos participativos" (Abrucio, 2011). Esta afirmação parece se confirmar em relação ao conteúdo estratégico do plano também, pois, como foi visto, houve pequena alteração no conteúdo com a variação dos graus de participação na elaboração dos PPAs estaduais. Percebe-se uma abertura ao envolvimento social, o que garante maior transparência e conhecimento por parte dos cidadãos do PPA, mas o planejamento governamental brasileiro parece ainda amarrado ao paradigma de planejamento feito por especialistas, tal como descrito por Sabel (2004).

Independentemente do efeito vinculativo da participação social ao conteúdo estratégico do PPA, a participação social pode contribuir, como vem acontecendo com o envolvimento social no PPA federal, para se repensar a metodologia de construção do plano, pois gera *feedbacks* e demandas da sociedade em relação ao governo. Embora os dados demonstrem que é baixo o efeito vinculativo da participação social em relação ao conteúdo dos planos estaduais, a participação social contribui para legitimar o processo de planejamento governamental, na sua busca por abarcar a complexidade das

demandas sociais e ao aproximar os planos de governo da sociedade. Geram-se, assim, mais transparência sobre o PPA e mais conhecimento popular sobre o plano e como ele funciona.

Outro fator que pode justificar a relação entre PPA e participação social é a explicitação de conflitos. Muitas vezes, embora a natureza da participação seja consultiva e muitas contribuições sociais não sejam consideradas nos documentos finais do PPA, o processo é considerado politicamente pedagógico para a sociedade, ao promover debates de ideias, explicitando conflitos e promovendo possibilidades de melhor diálogo entre estado e sociedade civil.[10] Além disso, de acordo com Pires e Vaz (2012), a disseminação de interfaces socioestatais, tal como tem acontecido em alguns estados na elaboração do PPA, supostamente "teriam o potencial de promover mais inclusão, bem como maior racionalização de recursos, em face da adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas". A relação entre participação e racionalização de recursos está intimamente ligada com o aumento nos graus de responsividade e *accountability* dos processos de tomada de decisões.

Por fim, o processo de participação social ensejado nos PPAs estaduais de 2012-2015, embora não seja possível observar em que medida influencia o conteúdo estratégico dos planos, tem o potencial de gerar "relações fecundas" entre Estado e sociedade civil, a exemplo do que tem sido observado nos conselhos de políticas públicas (Abers e Keck, 2008). Ou seja, há um processo produtivo na aproximação da sociedade com o governo (e o planejamento governamental) expresso no PPA por meio da participação social na elaboração dos planos (Faria, 2010). A participação social se torna espaço fecundo para exposição de conflitos e vocalização de demandas sociais. Esses efeitos transcendem o resultado da incorporação de propostas no PPA, gerando um resultado de qualificação do próprio plano. A participação social tem o potencial de aprimorar o instrumento do planejamento, embora muito ainda possa ser feito no sentido de tornar a participação uma variável que efetivamente vincula o conteúdo do PPA.

10. De acordo com Sabel (2004), nos anos 1950, a burocracia dominava o conhecimento técnico e este era visto como o único ator capaz de responder os problemas do desenvolvimento sozinho. Hoje, os problemas são complexos e não existe um ator capaz de responder por eles sozinho. A participação social produz informação, e isso gera capacidades de resolver os problemas. O conhecimento público aumenta a capacidade de atuação estatal, o que o Estado não conseguiria sozinho. Além disso, há a questão da legitimidade. Se é possível construir uma visão de médio e longo prazo compartilhada por vários atores sociais, obtém-se uma sustentação mais sólida para o governo. Isto evita conflitos e facilita as decisões.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neara; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. adm. pública**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

_____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & diversidade** – dossiê especial, p. 119-142, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, **Artigo 165**, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015** – dimensão estratégica: relatório PPAs estaduais. Brasília, 2013a.

_____. **Agendas transversais**: monitoramento participativo. Plano Mais Brasil. PPA 2012-2015 – sumário executivo. Brasília, 2013b. v. I.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Encontro em Brasília reúne sociedade civil e governo para debater planejamento**. SGPR, 24 maio 2011a. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/05/24-05-2011-encontro-em-brasilia-reune-sociedade-civil-e-governo-para-debater-planejamento>.

_____. **Participação da sociedade civil é reforçada na elaboração do PPA 2012-2015**. SGPR, 13 out. 2011b. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/10/13-10-2011-participacao-da-sociedade-civil-e-reforcada-na-elaboracao-do-ppa-2012-2015>.

_____. **SG e Planejamento divulgam relatório das agendas transversais do PPA 2012-2015**. SGPR, 3 set. 2013. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/09/03-09-2013-sg-e-planejamento-divulgam-relatorio-das-agendas-transversais-do-ppa-2012-2015>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Relatório preliminar**. Fórum Interconselhos PPA 2012-2015, SNAS, 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/forumppa/materiais-de-apoio/relatorio%20preliminar.pdf>.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011a. (Texto para Discussão, n. 1.584).

_____. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011b.

CARNEIRO, Fernando. **Relatório consolidado**: análise comparativa de 10 experiências estaduais. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipea, 2013.

CEPAM – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Relatório de pesquisa** – estado de São Paulo. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepam e Ipea, 2013.

CEPERJ – FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de pesquisa** – estado do Rio de Janeiro. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: CEPERJ e Ipea, 2013.

FARIA, Claudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Rev. sociol. polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FCAA – FUNDAÇÃO CECILIANO ABEL DE ALMEIDA. **Relatório de pesquisa** – estado do Espírito Santo. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: FCAA e Ipea, 2013.

FONSECA, Igor *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

GARCIA, Ronaldo C. **PPA**: o que é e o que pode ser. Brasília: Ipea, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)**, 2013.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. PPA 2008-2011: as prioridades do governo Lula. **Boletim INESC**, Brasília, Ano VII, n. 13, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Participação em foco**. Fórum Participação Social no Plano Plurianual 2012-2015, 8 nov. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/442-governo-quer-participacao-social-no-plano-plurianual-2012-2015>.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Relatório de pesquisa** – estado do Ceará. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipece e Ipea, 2013.

MORONI, J. O direito à participação no governo Lula. *In*: AVRITZER, L. (Org). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez; UFMG, 2010.

OLIVEIRA, Valéria Rezende. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista brasileira de orçamento e planejamento**, Brasília, v. 3, n. 1, 2013.

PAULO, Luiz. F. A. PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 171-187, 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).

POMPONET, André Silva. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. **Bahia análise & dados**, Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, 2008.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-238.

SABEL, Charles. **Beyond principal-agent governance**: experimentalist organizations, learning and accountability. 2004. (WRR Discussion Paper).

SANTOS, Eugênio A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PP. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336.

SEMAC – SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DO PLANEJAMENTO, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO DO SUL. **Relatório de pesquisa** – estado do Mato Grosso do Sul. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: SEMAC e Ipea, 2013.

SEPLAN/BA – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de pesquisa** – estado da Bahia. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: SEPLAN/BA e Ipea, 2013.

UFRN – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Relatório de pesquisa** – estado do Rio Grande do Norte. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: UFRN e Ipea, 2013.

UFV – UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Relatório de pesquisa** – estado de Minas Gerais. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: UFV e Ipea, 2013.

UNICENTRO – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE. **Relatório de pesquisa** – estado do Paraná. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: Unicentro e Ipea, 2013.

UNISC – UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. **Relatório de pesquisa** – estado do Rio Grande do Sul. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: UNISC e Ipea, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Conteúdo estratégico dos PPAs estaduais

	Proteção e promoção social	Desenvolvimento econômico	Infraestrutura
RS	Inclusão social e combate à miséria; direitos humanos e diversidade cultural; participação cidadã e concertação econômica e social; autonomia para mulheres; combate à violência contra mulheres; cidadania.	Crescimento econômico; desenvolvimento regional; inovação e fortalecimento da indústria; Copa 2014.	Infraestrutura e sustentalibilidade ambiental.
BA	Inclusão social; participação social; afirmação dos direitos do cidadão; inclusão social e afirmação de direitos; desenvolvimento social; inclusão produtiva; saúde; educação; segurança pública; esporte e lazer; trabalho e renda; cidadania e direitos humanos; e gênero, raça e etnia.	Desenvolvimento com equidade.	Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento; infraestrutura logística e de telecomunicações; energia; ciência e tecnologia; meio ambiente; economia verde; desenvolvimento urbano – cidades sustentáveis; cadeias produtivas do agronegócio; turismo, cultura e desenvolvimento; indústria, mineração e serviços estratégicos.
CE	Superação das desigualdades sociais e econômicas; ampliação das oportunidades econômicas e sociais; avanço das instituições democráticas; consolidação das políticas sociais.	Desenvolvimento econômico com justiça social.	
ES	Desenvolvimento da educação, cultura, esporte e lazer; empregabilidade, participação e proteção social; atenção integral à saúde; prevenção e redução da criminalidade.	Produção do conhecimento, inovação e desenvolvimento; integração logística; distribuição dos frutos do progresso; inserção nacional.	Integração logística; desenvolvimento da infraestrutura urbana.
RJ	Segurança pública; pacificação das comunidades; renovação do sistema e ressocialização com inclusão positiva; integração de políticas sociais, erradicação da pobreza extrema e promoção e defesa dos direitos humanos; qualidade de vida; melhoria da saúde; redução de desastres; ser referência nacional em educação; desenvolvimento científico, da inovação tecnológica e da capacitação profissional do cidadão; formulação de políticas públicas com a participação da sociedade; valorização da diversidade cultural.	Inclusão produtiva no mercado de trabalho; desenvolvimento da atividade produtiva; desenvolvimento regional sustentável; promover o desenvolvimento sustentável e integrado do turismo.	Infraestrutura com inclusão social e econômica; melhorar a mobilidade de passageiros e a logística de cargas; redução do *deficit* habitacional; infraestrutura e serviços para o êxito dos megaeventos.

(Continua)

(Continuação)

	Proteção e promoção social	Desenvolvimento econômico	Infraestrutura
SP	Estado promotor do desenvolvimento humano com qualidade de vida; universalidade e equidade da atenção à saúde; qualidade do sistema educacional; proteção social básica; segurança pública e justiça; acesso à cultura, ao esporte e lazer.	Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido com as futuras gerações; estado integrador do desenvolvimento regional e metropolitano; fomento da sociedade do conhecimento e do empreendedorismo; fomento à capacidade produtiva nos setores estratégicos da economia; marco jurídico-institucional e regulatório para a atuação produtiva da iniciativa privada; capacidade de inovação nas esferas pública e privada; modelo de desenvolvimento regional ajustado às potencialidades e oportunidades de cada território.	Melhoria das cidades; infraestrutura adequada de transportes, logística, energia, telecomunicações e turismo.
MG	Reduzir a pobreza e as desigualdades; aumentar a empregabilidade e as possibilidades de realização profissional; garantir o direito de morar dignamente e viver bem; viver mais e com saúde; transformar a sociedade pela educação e cultura; aumentar a segurança e a sensação de segurança; assegurar os direitos fundamentais e fomentar a participação cidadã; educação e desenvolvimento humano; atenção em saúde; defesa e segurança; desenvolvimento social e proteção; identidade mineira.	Desenvolver e diversificar a economia mineira e estimular a inovação; desenvolvimento econômico sustentável; desenvolvimento rural.	Ampliar e modernizar a infraestrutura e os serviços públicos; ciência, tecnologia e inovação; cidades; infraestrutura.
MS	Acesso universal, respeitando a diversidade social, aos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social, e segurança pública; ampliar o acesso com equidade e qualidade ao trabalho decente, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao ensino tecnológico e superior, à educação para a cidadania, aos direitos humanos e ao meio ambiente; garantir o atendimento das famílias necessitadas pelos programas de redistribuição de renda.	Desenvolvimento sustentável e regionalização; habitação e desenvolvimento urbano; produção, economia e competitividade; desenvolvimento sustentável, fortalecendo as políticas econômicas; desenvolvimento local e regional; consolidar e fortalecer as cadeias produtivas do estado; estimular a instalação de empresas com processos produtivos sustentáveis, ecológicos e inovadores; expansão e consolidação de sistemas produtivos locais e regionais; estimular a instalação de novas empresas e o crescimento das que estão implantadas; implantar programas de estimulo à pesquisa científica, à inovação tecnológica e à permanente capacitação e atualização da força de trabalho estadual.	Ampliar e manutenção da malha rodoviária estadual; recuperação e a construção da malha ferroviária, a modernização e a construção de aeroportos e o fortalecimento das hidrovias e dos portos fluviais; garantir a oferta de energia elétrica; estimular a instalação de plantas geradoras de energia renovável e de biocombustíveis; manter e ampliar os programas de produção de habitações de interesse social; desenvolvimento das cidades com qualificação das infraestruturas urbanas, aumento de efetividade das gestões municipais e planejamento urbano.

(Continua)

(Continuação)

	Proteção e promoção social	Desenvolvimento econômico	Infraestrutura
RN	Combate à pobreza; promover a capacidade intelectual e laborativa da população potiguar, com ações dirigidas para a educação de qualidade, para o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação e para valorização da cultura popular; promover ações voltadas para uma vida saudável, que compreendem o acesso universal aos serviços de saúde de qualidade, à prática esportiva, promovendo um ambiente social harmônico e pacífico.	Desenvolvimento integrado sustentável; dinamizar a base econômica, garantindo a sustentabilidade e a geração de emprego e renda.	Ampliar e modernizar a infraestrutura socioeconômica com uma logística integrada e eficiente.
PR	Aumento do índice médio do IDH[1] para o estado; educação; trabalho; assistência social; segurança, cidadania e justiça; saúde; habitação; turismo; cultura; esporte, lazer e atividade física.	Aumento da riqueza; desconcentração do desenvolvimento; desenvolvimento econômico; agricultura e agronegócio.	Infraestrutura e logística; ciência, tecnologia e inovação.

Fonte: Brasil (2013a).

Elaboração do autor.

Nota: [1] Índice de Desenvolvimetno Humano.

QUADRO A.2
Conteúdo estratégico dos PPAs estaduais

	Meio Ambiente	Gestão pública
RS		Cooperação federativa e internacional; gestão pública; capacidades de investimento do estado; recuperar instituições públicas e valorização do servidor; qualificar gestão e controle público do estado; captação de recursos.
BA	Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento: meio ambiente; economia verde.	Gestão transparente e democrática; excelência na gestão.
CE		Administração gerencial com gestão por resultados; organizar em programas todas as propostas do governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade; transparência aos recursos; distribuição regional das metas e gastos do governo; programas alinhados com a orientação estratégica do governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos; permitir alocação de recursos compatível com os objetivos e iniciativas estabelecidas no plano e com o desempenho obtido na execução dos programas; estimular as parcerias para diversificar as fontes e alavancar os recursos necessários aos programas, com vistas a ampliar seus resultados.
ES		Melhoria da gestão pública e valorização do servidor.
RJ	Políticas ambientais.	Gestão dos recursos com excelência, aumento da arrecação e gestão fiscal responsável; administração pública eficiente; articulação institucional e política e apoio logístico a demais políticas de governo; gestão e articulação das ações de governo.
SP	Sustentabilidade ambiental das políticas.	Estado criador de valor público pela excelência da gestão; intensificação da gestão para resultados; qualidade de prestação dos serviços públicos.
MG	Promover e garantir a utilização sustentável dos recursos ambientais.	Governo integrado, eficiente e eficaz.
MS	Modernização da gestão ambiental.	Gestão pública; valorização profissional do servidor público; ampliação da participação da sociedade na definição das prioridades; modernização dos órgãos de controle; descentralização da prestação de serviços ao cidadão.
RN		Gestão para resultados.
PR	Sustentabilidade e meio ambiente; Desenvolvimento florestal.	

Fonte: Brasil, 2013a.
Elaboração do autor.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos