

Artigo

Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente



*Social participate in the
federal government plans: A recent history.*

Valéria Rezende de Oliveira <valeriarcf@gmail.com>

Analista de Finanças e Controle. Secretaria do Tesouro
Nacional. Ministério da Fazenda. Brasília, Brasil.

Recebido 03-jun-13 **Aceito** 27-jun-13

Resumo Este trabalho descreve as experiências de participação social nos Planos Plurianuais (PPAs) do Governo Federal e discute seus limites e desafios. Ao identificar e analisar os primeiros processos participativos introduzidos nos últimos três PPAs (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015), qualifica suas contribuições para a função planejamento do Estado, aponta suas diferenças e debate suas perspectivas de longevidade e institucionalidade. Os PPAs, assim como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), são determinações constitucionais cujo cumprimento envolve uma complexa racionalidade técnico-burocrática, sempre permeada por conflitos, que os tornam instrumentos pouco amigáveis ao diálogo com ‘não especialistas’. Os processos de participação social nos PPAs, portanto, são percebidos como vias para a modernização e transparência da Administração Pública. O presente estudo conclui pela importância do enfrentamento dos desafios postos tanto à continuidade e vitalidade da participação social nos PPAs, quanto ao avanço dos processos participativos para as dimensões seguintes dos sistemas de orçamentação, administração financeira e controle.

Palavras-chave planejamento; plano plurianual; PPA; participação social; democracia; transparência

Abstract *This paper describes the experiences of social participation in the Multi-Year Plans (PPAs) of the Federal Government and discusses its limitations and challenges. To identify and analyze the first participatory processes introduced in the last three PPAs (2004-2007, 2008-2011 and 2012-2015), qualifies his contributions to the state planning function, pointing their differences and debate their perspectives and institutional longevity. PPAs, as well as the Budget Guidelines*

Law (LDOs) and Annual Budgetary Law (LOA), are constitutional provisions whose performance involves a complex technical and bureaucratic rationality, always permeated by conflicts, which make them instruments unfriendly to dialogue with 'non-specialists'. The processes of social participation in PPAs are therefore perceived as avenues for the modernization and transparency in public administration. This study concludes the importance of addressing the challenges posed to both the continuity and vitality of social participation in PPAs, in the advance of participatory processes for the following dimensions of systems of budgeting, financial management and control.

Keywords *planning; multi-annual plan; PPA; social participate; democracy; transparency*

1. Introdução

Os processos de formulação, revisão, monitoramento e avaliação dos PPAs e de elaboração e execução das LDOs e das LOAs situam-se no arcabouço burocrático como um dos pilares mais relevantes da Administração Pública e possuem uma materialidade institucional e legal bastante complexa. Para além disso, tais processos têm dimensões políticas e econômicas em sentido estrito, ou seja, parte substantiva da ordem política e da dinâmica econômica do País, não apenas do Governo Federal, estão expressos ou implícitos nos planos e orçamentos da União.

Em outras palavras, concomitantemente com a tecnicidade que envolve os processos de planejamento e orçamentação no setor público, seu ciclo de gestão também é permeado por conflitos e disputas que tornam a elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do PPA, assim como da LDO e da LOA, um processo complexo e, por isso mesmo, pouco transparente, o que dificulta a interação com a sociedade em geral. Portanto, realizar um processo de participação social efetivo em todo este ciclo é um desafio que não será resolvido facilmente. Ao contrário, já se mostra um processo não linear de modernização e transparência da Administração Pública, no qual o princípio da democratização vem sendo exercido e aprofundado até o limite dos sistemas informacionais e da cultura burocrático-autoritária.

2. Planejamento governamental: alguns apontamentos

O campo de estudo sobre planejamento governamental é bastante vasto, abarcando teorias e debates que vão desde a contraposição ao *laissez faire* e às bases do pensamento liberal, no contexto das teorias keynesianas, até a discussão mais recente das teorias que valorizam os resultados e produtos entregues à sociedade pelas instituições públicas, assim como a transparência ou *accountability* (PERUZZOTI, 2011 e O'DONNELL, 1998) e a democratização das decisões, incluindo a participação social.

Esse campo de estudo, embora tenha uma área de fronteira com a extensa produção sobre planejamento empresarial, cujas elaborações ganharam força principalmente após os anos 1970 e se

estendem até os nossos dias, em múltiplas vertentes, apresenta diferenças fundamentais em relação a ele em decorrência da natureza e finalidade do Estado. No entanto, em ambos os planejamentos – governamental e empresarial – a essência da proposição é a mesma, ou seja, formular modelos teóricos e técnicas para antecipar um futuro desejável e os meios de alcançá-lo.

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

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

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

Um breve resgate da história do planejamento governamental brasileiro

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

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

Neste momento da história brasileira o planejamento governamental ganha importância inédita, sendo alçado à condição de ferramenta importante deste processo de mudança no País¹.

O primeiro plano brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, elaborado pelo Departamento de Administração do Setor Público (DASP) para o período de 1939 a 1944, foi seguido por vários outros: o Plano de Obras e Equipamentos (1944 a 1948), o Plano SALTE (1947-1950), o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer), e o Plano de Metas, que, segundo Cardoso Jr.:

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

Após o golpe de 1964, o primeiro governo do regime militar formulou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), previsto para o período de 1964-1966, que foi seguido pelo malsucedido Plano Decenal, e pelo Programa Estratégico do Desenvolvimento, que abrangia o período de 1968-1970. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) cobriu o período 1972-1974, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) o período de 1975-1979.

Durante as duas décadas seguintes, entretanto, o planejamento governamental deixou de ser instrumento relevante para o processo de desenvolvimento do País. Os planos elaborados nos anos 1980 e 1990 com importância efetiva para os governos (a exemplo dos Planos Collor I e II, Plano Bresser e Plano Real) eram de natureza essencialmente econômica. No entanto, a Constituição Federal de 1988 determinou, em seu artigo 165, que os governos deveriam apresentar um Plano Plurianual no primeiro ano do seu mandato. Em 1991, tem início a história dos PPAs.

Um pouco da história dos PPAs

O primeiro Plano Plurianual foi o PPA 1991-1995, elaborado pelo Governo Collor de Mello com o fim precípua de cumprir determinação constitucional, e tinha a mesma estrutura do orçamento da época.

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

O segundo Plano Plurianual, que cobriu os anos finais da década de noventa e o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o primeiro a receber um nome: PPA 1996-1999 – Brasil em Ação, e foi detalhado por setores. Cada um dos setores exibia um conjunto de ações prioritárias com objetivos e metas, seguidas de previsão de distribuição percentual para as cinco regiões do Brasil.

O PPA 2000-2003 – Avança Brasil inaugurou um novo modelo de plano, lastreado no planejamento estratégico e baseado na ideia de organizar a atuação do governo a partir da identificação dos principais problemas a serem enfrentados, assim como das oportunidades que deveriam ser aproveitadas. No novo modelo, cada grande problema (ou demanda) dá origem a um programa, que é o conceito basilar da nova proposta. Cada programa é formado por um conjunto de ações que são as respostas aos problemas, e nas quais os recursos financeiros do orçamento são alocados. Assim, foi moldada uma forte ligação entre o PPA e a LOA. O plano e o orçamento passaram a usar a mesma linguagem: os programas e suas ações.

Além de elo entre planejamento e orçamento, buscou-se, também, com o conceito de programa, criar uma unidade de gestão. A execução de cada programa foi delegada a um gerente responsável pela sua administração e seus resultados. Também foi selecionado um grupo de 54 programas considerados prioritários e, portanto, alvos de tratamento diferenciado.

O PPA 2000-2003 também trabalhou com cuidado a parte estratégica do plano. Não obstante a parte tática, formada pelos programas, ter assumido a centralidade do plano, a orientação estratégica também inovou ao apresentar e detalhar macro-objetivos para o governo por áreas temáticas, e ao trazer uma preocupação sobre a territorialidade, abordando as diferenças, potencialidades, restrições e desafios das várias regiões do território nacional.

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

O primeiro Plano Plurianual do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos: participação e inclusão, seguiu o mesmo modelo do plano anterior², mas trouxe mudanças importantes, particularmente, em suas orientações estratégicas e na sua forma de elaboração, que contou com a participação da sociedade civil.

2 A estrutura programática do PPA e da LOA não só permaneceu idêntica como foi expandida para procedimentos como as revisões anuais do PPA, com o objetivo de harmonizá-los, o que resultou em excessiva burocratização do PPA e na predominância do orçamento sobre o planejamento. Isso deu origem ao debate sobre um orçamento plurianual e pautou a revisão deste modelo na elaboração do PPA 2012-2015.

A inovadora estratégia de desenvolvimento estava baseada no chamado modelo de consumo de massa, que tinha na expansão das políticas sociais e no fortalecimento do mercado de trabalho dois pilares fundamentais.

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

A segunda mudança importante do PPA Brasil de Todos foi a introdução da participação social em seu processo de elaboração. De forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano.

O PPA 2004-2007 foi apresentado e debatido também com os secretários estaduais de planejamento em encontros nacionais e regionais. No entanto, uma articulação federativa que sustente um planejamento efetivamente nacional e uma harmonia entre os planos nacional e estaduais ainda permanece uma realidade distante.

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

“Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país”³, o PAC assumiu parte substantiva das ‘atribuições’ do PPA 2008-2011, particularmente da área de infraestrutura, cujas propostas vinham desde o PPA 2000-2003 sendo construídas com base na metodologia de seleção de projetos prioritários para gerenciamento diferenciado. Enquanto na primeira gestão do Governo Lula o PPA foi um instrumento importante de

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

planejamento, no segundo mandato o PPA perde relevância e o protagonismo passa a ser desempenhado pelo PAC.

O PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, buscou incorporar as prioridades e metas previstas pelo PAC, mas não houve uma aderência plena. Assim, durante o segundo mandato do Governo Lula, ocorreu um paralelismo nos instrumentos de planejamento.

Segundo Rezende, os dois PPAs do Governo Lula,

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

Em 2010, o governo lança o Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC2) para o período 2011-2014, com o mesmo objetivo central do primeiro de aumentar o investimento público em obras de infraestrutura social e econômica.

O PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação, elaborado pelo Governo Dilma Rousseff, vem sendo executado com o mesmo dilema do plano anterior no que tange ao paralelismo com o PAC2. A experiência acumulada durante o segundo mandato do Presidente Lula na condução dos dois instrumentos de planejamento tem facilitado a gestão de ambos, não obstante a maior importância de um (PAC2), juntamente com o Plano Brasil sem Miséria⁴, em relação ao outro (PPA). O próprio PPA 2012-2015 traz a seguinte avaliação: “O exemplo mais completo do resgate do planejamento governamental foi o PAC, que conjugou diversas medidas necessárias à consecução das metas estabelecidas para além da garantia do orçamento”.

O PPA 2012-2015, no nível estratégico, traz uma visão de futuro, seguida de um conjunto de valores que a sustenta, e uma estratégia de desenvolvimento pautada pela continuidade daquela seguida durante o Governo Lula.

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

É importante destacar que, na lista dos 11 macrodesafios do plano, o oitavo consiste no fortalecimento da democracia e do estímulo à participação social – tema que já aparece nos valores da visão de futuro do plano.

4 Informações sobre o Plano Brasil sem Miséria estão disponíveis em:

Por outro lado, o PPA atual buscou enfrentar algumas das dificuldades dos planos anteriores, particularmente a excessiva vinculação plano-orçamento que minimizava a relevância do seu nível estratégico e, segundo algumas avaliações, resultava em um orçamento plurianual. Para tanto, redesenhou-se os programas do plano que passaram a ser temáticos e não mais arquitetados a partir de problemas. Com isso, reduziu-se substancialmente o número de programas, que passou de 306 no PPA anterior para 65 programas temáticos.

Neste nível tático, portanto, ocorreu a maior e mais substantiva das mudanças. Os programas temáticos procuraram refletir as políticas públicas como elas estão organizadas, buscando retratá-las em níveis agregados. Cada programa temático se desdobra em objetivos, metas e iniciativas, que identificam as entregas de bens e serviços à sociedade e serão realizadas pela execução de um conjunto de ações orçamentárias indicadas apenas nas Leis Orçamentárias Anuais. Assim, o PPA deixa de trazer ações, indo apenas até o nível tático e deixando o nível operacional apenas para a LOA. Dessa forma, procurou-se diferenciar o plano do orçamento.

As mudanças atuais seguem sendo implementadas com mais inovações, a exemplo dos Planos Orçamentários (PO) que foram adotados com a aprovação da LOA 2013.

3. Planejamento e participação social: uma história recente

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

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

A partir da Constituição Federal de 1988 e de outras previsões legais, foram criados vários espaços e instrumentos de participação social no âmbito da Administração Pública. Os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais, por exemplo, são atualmente mecanismos de participação social plenamente incorporados à prática da gestão dos governos. Mas, além deles, a experiência brasileira de democracia participativa apresenta hoje um conjunto variado de processos, procedimentos e espaços institucionais de interação, participação e diálogo entre Estado e sociedade.

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

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

No âmbito do planejamento governamental federal, como em outras áreas da Administração Pública Federal, só recentemente, a partir do Governo Lula, a participação social foi alçada à condição de elemento relevante para o processo, seus produtos e resultados. Nas esferas estadual e municipal, as experiências de participação social no ciclo de gestão chegaram primeiro. Foi nas gestões do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura da cidade de Porto Alegre, nos anos 1980 e 1990, que aconteceram as primeiras experiências dos chamados Orçamentos Participativos⁵, que deram origem à participação social nos processos de planejamento e orçamentação no Brasil. Cerca de 170 outras cidades e estados da federação passaram a replicar a proposta de Orçamento Participativo com graus variados de extensão do processo participativo e incorporação das demandas da sociedade civil.

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

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

A participação social nos PPAs

A história do planejamento governamental brasileiro não mostra tradição e longevidade em termos de participação social, ao contrário, trata-se de um processo recente e ainda com muitos desafios a serem enfrentados. Historicamente, o planejamento governamental esteve centrado nas mãos de especialistas, da chamada técnico-burocracia estatal. Somente na última década, surgiu uma preocupação real de promover o planejamento governamental com participação da sociedade civil. Experiências anteriores de governos municipais e estaduais influenciaram as decisões participativas no âmbito federal, aliadas ao compromisso e à vontade de manter os lastros populares e o apoio dos movimentos sociais aos governos petistas.

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

O controle das ações de governo pela sociedade é a forma mais efetiva de impulsionar a mudança. Os programas do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União vão deixar claro para o cidadão quais problemas o governo está combatendo, que prioridade está sendo atribuída e quanto será gasto para isso.⁶

A participação social, entendida como parte fundamental da ideia e da prática de democracia participativa, teve início no momento de formulação do PPA 2004-2007. Os dois PPAs seguintes, da mesma forma, implementaram algum meio de participação social nos momentos de sua elaboração. Quanto à participação em todo o ciclo de gestão do Plano, que abarca o monitoramento, as revisões e as avaliações dos PPAs, trata-se de experiência ainda não vivenciada, não obstante, neste momento, esteja-se iniciando a primeira proposta de participação social para além do momento de formulação do plano.

De fato, os processos participativos dos três últimos PPAs não seguiram exatamente o mesmo desenho, apresentando diferenças de forma, abrangência e intensidade, embora todos tenham acontecido por meio da representação de entidades e movimentos da sociedade civil. Assim, cabe discutir a representação das organizações da sociedade civil, ou sua potencialidade de traduzir a percepção e a vontade da sociedade em geral.

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

6 **Plano Plurianual 2000-2003**, site institucional, disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/index.htm>.

O PPA 2004-2007 - Plano Brasil para Todos: participação e inclusão, que inaugurou os processos participativos na elaboração dos Planos Plurianuais, não por acaso traz “participação” no próprio nome. Por um lado, foi uma forma de responder a compromissos trazidos das urnas pelo novo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com as organizações e os movimentos sociais. Por outro lado, foi uma inovação e um desafio para a Administração Pública Federal, em especial para o corpo técnico-institucional responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais. O novo Governo afirmava que: “Tão importante quanto o conteúdo técnico do PPA é a democratização do processo, que possibilitará pensar, juntos, os caminhos para o desenvolvimento do país”⁷.

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

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

Nos Fóruns Estaduais, além da apresentação da proposta do Ministério do Planejamento para o PPA 2004-2007, foram debatidos fundamentalmente os desafios da estratégia do plano. Ao longo de um dia, em cada Unidade Federação, grupos de discussão debateram basicamente os originalmente 24 desafios da estratégia do PPA, organizados em torno dos 3 megaobjetivos do plano.

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

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

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

em torno de assuntos muito concretos, que vão decidir o nosso dia-a-dia, o nosso futuro e o futuro dos nossos filhos.

Os resultados dos Fóruns Estaduais foram consolidados em um relatório elaborado pela ABONG e entregue ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 14 de agosto de 2003. Concretamente, os Fóruns Estaduais resultaram na inclusão de 6 novos desafios no Plano e na revisão de outros 21.

Além dos fóruns estaduais, o processo de participação social do PPA 2004-2007 também contou com debates setoriais com a sociedade civil em fóruns temáticos organizados pelos Ministérios. Também aconteceram seminários nacionais sobre vários temas, como política industrial, infraestrutura, segurança pública, desenvolvimento regional e ciência e tecnologia. A sociedade civil também promoveu vários debates próprios sobre o PPA sem a participação do governo.

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

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

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

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

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

irrestrito, para fins de consulta, aos sistemas informatizados relacionados à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual. (Lei 11.653, de 07 de abril de 2008)

Não obstante o mandamento legal, a única medida voltada para a participação social durante a execução do PPA 2008-2011 foi a instituição de um Grupo de Trabalho (GT) criado por meio do Decreto de 1º de março de 2007, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA. O GT, formado por membros governamentais e não governamentais, não chegou a um consenso, de modo que não houve desdobramentos ou efetivação da participação social no ciclo de gestão do Plano.

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

O modelo de participação social do PPA 2012-2015 foi desenhado com base nas avaliações dos processos anteriores. Decidiu-se que as discussões não ficariam restritas aos conselhos setoriais, mas também que não seriam realizados fóruns estaduais. Assim, o processo participativo consistiu, em um primeiro momento, em 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.

O Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, contou com a participação de conselheiros da sociedade civil de 33 conselhos setoriais e de 4 comissões nacionais de políticas públicas, totalizando cerca de 300 conselheiros participantes, além de mais outros 100 membros de movimentos e entidades da sociedade civil de caráter nacional.

Durante o Fórum, foi apresentada a dimensão estratégica do PPA 2012–2015 (visão de futuro, valores e macrodesafios), o novo modelo do plano e uma visão preliminar da estrutura programática, ou seja, do rol de programas temáticos. Os participantes discutiram estes aspectos do plano, além de algumas questões regionais, apresentaram recomendações e sugestões e fizeram propostas para a construção do sistema de monitoramento e avaliação.

Na ótica do governo,

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

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

Não se pode concluir pelo fracasso do processo, mas se pode refletir sobre a sua fragilidade... Ainda assim, aqueles dois dias foram muito proveitosos e permitiu um processo de troca entre os representantes da sociedade. Opiniões diferentes foram confrontadas, negociadas e resultaram boas sínteses. Proporcionaram boas reflexões entre os/as participantes. Resta agora uma grande expectativa de que o Governo Dilma realize o compromisso, firmado a partir do princípio da participação explícito no artigo 16 do texto do projeto de lei, que o Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no processo de monitoramento dos programas do PPA 2012-2015.

Portanto, de um modo geral, a avaliação do Fórum Interconselhos como espaço legítimo de participação social foi positiva. Uma enquete realizada pelos organizadores ao final do encontro mostrou que 52% dos participantes consideraram que o Fórum Interconselhos atendeu às suas expectativas, total ou parcialmente (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO/SPI, 2011).

As discussões, considerações e recomendações do Fórum Interconselhos, que alcançaram praticamente quase todas as áreas do Plano, foram sistematizadas em um Relatório elaborado pelo Ministério do Planejamento (2011) e encaminhado aos conselhos e comissões nacionais. Além de informativo, o relatório serviu para subsidiar, validar e/ou aperfeiçoar as propostas dos Ministérios e Secretarias para o PPA 2012-2015, particularmente em suas discussões com seus respectivos conselhos de políticas públicas.

Em outubro de 2011, promoveu-se uma segunda reunião “devolutiva” do Fórum Interconselhos, na qual foi apresentada aos representantes da sociedade civil uma sistematização das propostas que foram incorporadas ao Plano e, também, daquelas que não o foram, junto com as justificativas.

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

Em novembro de 2012, pela primeira vez, aconteceu um evento de participação social de um Plano Plurianual posteriormente à sua elaboração, o III Fórum Interconselhos. Durante dois dias, representantes de 37 Conselhos de Políticas Públicas e entidades de âmbito nacional reuniram-se para debater o PPA 2012-2015 e seu monitoramento. A proposta apresentada pelo Ministério do Planejamento consiste do monitoramento pelo Fórum das chamadas Agendas Transversais, que são recortes de objetivos, metas e iniciativas dos 65 programas do Plano voltados para segmentos populacionais específicos, quais sejam, crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiências, população LGBT, mulheres, igualdade racial, comunidades quilombolas, indígenas, povos tradicionais, Plano Nacional de Direitos Humanos 3, e população de rua. Também foi sugerido que o Fórum se reúna semestralmente, de forma presencial, para analisar relatórios das Agendas Transversais produzidos pelo Ministério do Planejamento.

Durante o evento, foi apresentado aos participantes o “Almanaque do Planejamento – para entender e participar” criado para facilitar o entendimento do assunto pela sociedade, produzido pelo Ministério do Planejamento e pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Embora esta proposta não tenha muita aderência com as expectativas de parte expressiva dos participantes do I Fórum Interconselhos de torná-lo instância permanente de monitoramento contínuo da totalidade do Plano, elevando-o à condição de espaço para pactuações com a sociedade civil, por meio da representação de conselheiros nacionais e entidades da sociedade civil, é um começo, que rompe a inércia das experiências anteriores e abre espaço para novos avanços no monitoramento e avaliação do Plano.

Limites e desafios da participação social nos PPAs

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

No entanto, tais processos participativos tiveram limitações, gerando desafios a serem transpostos. Questionamentos sobre a pertinência ou validade da participação social existiram e existem, mas não são explícitos.

No PPA 2004-2007, a principal crítica da sociedade foi a pouca consequência, tanto em relação às questões discutidas nos Fóruns Estaduais de Participação quanto em relação à sua continuidade para além do momento de formulação do Plano. De fato, os aspectos da proposta de PPA (elaborada pelo Ministério do Planejamento) que foram discutidos com a sociedade foram muito restritos (apenas os desafios do Plano) e não houve desdobramentos da participação social nas fases seguintes de revisão, monitoramento e avaliação.

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

Em relação ao PPA 2012-2015, a avaliação da participação social no primeiro momento de elaboração foi positiva, particularmente em decorrência da retomada da participação que tinha perdido forças na elaboração do Plano anterior. No entanto, há um novo contexto, e o PPA atual não tem a

mesma força que o PPA 2004-2007, visto que divide a função de planejamento com o PAC2 e com Plano Brasil sem Miséria.

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

A primeira proposta de participação social para além do momento de elaboração do Plano está em curso. Segundo o governo,

O processo vai considerar a complexidade do desafio, a especificidade de políticas e órgãos e respeitar a institucionalidade vigente, consolidar e aperfeiçoar os mecanismos e canais existentes, como conselhos, conferências, etc. Será construído um espaço próprio, institucionalizado e permanente de participação social no acompanhamento da elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, que consiste no próprio Fórum Interconselhos. (MINISTERÍO DO PLANEJAMENTO E SECRETARIA-GERAL, 2012, p. 43)

Não entanto, a primeira avaliação anual do PPA foi realizada sem a participação da sociedade e o monitoramento participativo proposto está centrado no monitoramento das chamadas Agendas Transversais. De todo modo, é um começo, que pode avançar e se aproximar dos 'já velhos' anseios da sociedade civil e de um processo participativo mais amplo e efetivo.

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

4. Apontamentos finais

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

O planejamento governamental é uma função do Estado que tem por finalidade construir uma estratégia alinhada a uma visão de futuro capaz de afirmar, no presente, escolhas de futuro que resultem

no desenvolvimento do País, entendido não apenas como produção de riquezas, mas também e, essencialmente, como garantia de bem-estar, cidadania e democracia. O planejamento explicita os compromissos dos governos com a sociedade: o que será feito, como será feito e quais os recursos que serão mobilizados.

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

O PPA, por ser um instrumento que pretende atender às demandas da sociedade, deve ouvir suas críticas e contribuições por meio de canais de participação social, além de serem necessariamente e imprescindivelmente submetidos à aprovação do Congresso Nacional. A participação social em todo o ciclo de gestão dos Planos Plurianuais certamente concorre para seu sucesso e enriquece o processo de planejamento, tornando-o mais responsivo e transparente.

As experiências de participação social nos PPAs não seguiram uma evolução linear, como não é linear a história, e, à exceção da experiência em curso do Fórum Interconselhos no monitoramento das Agendas Transversais, ficaram restritas aos momentos de elaboração dos Planos. Caso não ocorra uma ampliação dessa participação para todo o ciclo de gestão que alcance as fases de monitoramento, revisão e avaliação, preferencialmente ainda no atual PPA 2012-2015, seguir-se-á uma quebra de expectativas por parte da sociedade civil em relação aos processos participativos nos PPAs.

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

Todavia, é importante destacar a peculiaridade e a relevância do momento de elaboração dos PPAs. É neste momento que são definidos rumos e compromissos dos governos para os próximos quatro anos, configurando um tempo de grandes debates, com a proliferação de proposições e a geração de um processo rico e efervescente de estudos e reflexões – despertando, inclusive, maior interesse pela participação.

Por outro lado, é importante destacar também que, na atualidade, para dar consequência à participação social no âmbito do planejamento governamental federal, além da sua extensão para todo o ciclo de gestão do PPA, é necessário que se alcance também o PAC2 e o Plano Brasil sem Miséria.

Outro aspecto relevante do momento atual refere-se à mudança introduzida pelo novo modelo do PPA 2012-2015 que, ao não trazer mais ações orçamentárias –deixando-as apenas para as LOAs –, engendrou um elemento novo para o processo de participação social no ciclo de gestão, pois induz mudanças também no Orçamento Federal. Tal como aconteceu com os programas do PPA que foram agregados em grandes programas temáticos, a partir de 2013, as ações orçamentárias também foram agregadas, passando a ser detalhadas em Planos Orçamentários (POs). Os POs não constam nas LOAs, tornando o orçamento mais ágil e facilitando sua execução, pois são instrumentos gerenciais dos gestores sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento.

Esta mudança nas LOAs despertaram preocupações na sociedade civil, que teme pela perda de transparência do orçamento. Assim, em junho de 2012, cerca de 70 entidades e organizações da sociedade manifestaram, por meio da *Carta Aberta pela Democratização e Transparência no Orçamento Público*, seu descontentamento e suas críticas às mudanças promovidas pelo Ministério do Planejamento. Segundo elas, tais mudanças levariam à perda de transparência do orçamento em favor de melhorias de caráter gerencial, além de concentrar o poder nas mãos dos gestores.

Afora toda a riqueza da discussão sobre transparência *versus* eficiência, para o debate sobre participação social sobressai o prelúdio de um processo participativo no momento de formulação das LOAs. Este processo inédito e incipiente aponta positivamente para o fortalecimento da participação social no planejamento e orçamentação do Governo Federal. Com ele, abre-se a possibilidade de avançar para além do ciclo de gestão do PPA (elaboração, monitoramento, revisão e avaliação dele mesmo) e alcançar a dimensão seguinte do sistema que ordena as finanças públicas no Brasil, a orçamentação. Embora as demais dimensões ainda não tenham sido sensibilizadas, um novo elemento democratizador está sendo introduzido no “núcleo duro” da técnico-burocracia federal, e poderá modernizar e aperfeiçoar o árido sistema de planejamento, orçamentação, administração financeira, contabilidade e controle.

Em suma, apesar de o sistema governamental de planejamento estar construído sob uma necessária racionalidade técnico-burocrática, há, hoje, de sua parte e da sociedade, o reconhecimento da sua insuficiência para a garantia dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Para além da tensão entre o espaço formal-burocrático e o espaço participativo-político na prática da função planejamento, a participação social e a transparência são ingredientes que a tem modernizado e democratizado.

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão; SECRETARIA-GERAL da Presidência da República. **Almanaque do Planejamento – para entender e participar**. 2012. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_

almanaque_do_planejamento.pdf> . Acesso em: 15/05/2013.

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

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

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**: Mensagem Presidencial e Projeto de Lei. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7571&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 15/02/ 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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