Boletim de Análise Político-Institucional

28

Abril 2021

Planejamento Governamental: Plano Plurianual 2016-2019

ipea

Boletim de Análise Político-Institucional

28

Abril 2021

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: PLANO PLURIANUAL 2016-2019

Rio de Janeiro, 2021

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
André Reis Diniz

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores
Leandro Freitas Couto
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Comitê Editorial
Igor Ferraz da Fonseca (editor-chefe)
Acir dos Santos Almeida
Daniel Pitangueira de Avelino
Félix Garcia Lopez
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Natália Massaco Koga

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea, 2011-

Semestral.
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

A obra retratada na capa deste vigésimo oitavo Boletim de Análise Político-Institucional é a tela Arrastão, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1958. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

Apresentação 5
Leandro Freitas Couto
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Bloco I

Plano Plurianual 2016-2019: realismo e aderência 11
Constantino Cronemberger Mendes
Thiago Silva e Souza
Welles Matias de Abreu

As Metas do Plano Plurianual 2016-2019 diante das Prioridades dos Orçamentos Anuais: uma análise a partir das leis de diretrizes orçamentárias 19
Leandro Freitas Couto

O Processo de Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa 29
Débora Nogueira Beserra

A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019 37
Daniel Pitangueira de Avelino
Eduardo Gomor dos Santos
Felipe Portela Bezerra

Bloco II

As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019 47
Rodrigo Correa Ramiro

Visões do Estado sobre as Mulheres e o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 57
Janine Mello
Ana Camila Ribeiro
Danusa Marques

Políticas de Igualdade Racial no Plano Plurianual 2016-2019 67
Eduardo Gomor dos Santos
Roseli Faria

A Defesa Nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos 77
Luís Felipe Giesteira
Patrícia de Oliveira Matos
Thiago Borne Ferreira

Apresentação[1]

Leandro Freitas Couto[2]
Sheila Cristina Tolentino Barbosa[3]

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inaugurou um novo regime de governança orçamentária no Brasil ao estabelecer um arranjo específico de planejamento e orçamento. Ela previa que o Plano Plurianual (PPA), instrumento que deveria apontar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para um período de quatro anos, orientaria o gasto público por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, a cada ciclo, seguindo as orientações do PPA, indicaria as prioridades e metas para o orçamento anual.

Passados mais de trinta anos da promulgação da CF/1988, esse arranjo não teve uma implementação linear ao longo dos anos. Entre falhas e distorções, com a introdução de novas normativas que foram gestando novos regimes de governança orçamentária no Brasil, como a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou, mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que criou Novo Regime Fiscal no Brasil, o papel do PPA tem sido frequentemente questionado.

Já no processo de elaboração do PPA 2020-2023, o Poder Executivo propôs uma revisão constitucional que retiraria a obrigatoriedade de os investimentos plurianuais constarem no PPA para serem executados, bastando sua inclusão diretamente no orçamento. Em seguida, com a Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de novembro de 2019, o governo federal propôs a extinção do PPA. Em paralelo a um processo de retração organizacional do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF), com a extinção da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e do próprio Ministério do Planejamento, o enfraquecimento do principal instrumento do planejamento governamental de médio prazo suscita uma série de questionamentos.

O PPA tem conseguido orientar os orçamentos anuais? Tem sido um instrumento útil à política fiscal do governo? É uma ferramenta de gestão importante para a coordenação da ação de governo? É um instrumento a partir do qual o governo consegue viabilizar articulações políticas para sua realização, tanto do ponto de vista federativo quanto do ponto de vista da participação da sociedade, sejam atores privados ou da sociedade civil organizada? É ainda um instrumento que consegue promover transparência da ação governamental e comunicar objetivos, metas e resultados?

Como último plano a ter seu ciclo recentemente encerrado, este *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) se soma aos esforços da Diest/Ipea de análise sobre o planejamento governamental. Outra edição especial temática, vinculada a esta, versa sobre as concepções do planejamento governamental e o seu principal instrumento de médio prazo.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28apresent
2. Analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea; e professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Esta edição do Bapi traz oito artigos, agrupados em dois blocos por aproximação temática. O primeiro traz quatro artigos sobre os processos de elaboração e gestão do PPA 2016-2019, com foco nos processos de participação e nas suas relações com os demais instrumentos afetos à governança orçamentária, como a LDO e a própria política fiscal do governo. O segundo bloco de quatro artigos explora temas e agendas transversais presentes no PPA.

No primeiro artigo, Constantino Cronemberger Mendes, Thiago Silva e Souza e Welles Matias de Abreu discutem o nível de realismo, do ponto de vista fiscal, e a aderência como indicadores de *performance* do plano, ou seja, a relação entre os recursos alocados e os resultados obtidos. Ainda que revelem um baixo grau de realismo e aderência do PPA 2016-2019, os autores defendem a importância do planejamento e a necessidade de se adotarem modelos flexíveis, o aproximando da avaliação e da gestão orçamentária.

No segundo artigo, Leandro Freitas Couto lança um olhar sobre o nível de atingimento das metas do PPA, com destaque para aquelas indicadas como prioridades para o orçamento por meio da LDO entre 2016 e 2019. De um lado, o texto demonstra que o fato de terem sido contempladas como prioridades na LDO teve baixa influência nos resultados do plano. De outro lado, uma inovação da LDO nesse período foi a indicação da obrigatoriedade de execução das emendas de bancadas, que passaram a constar no anexo de prioridades e metas. O artigo demonstra que as metas do PPA com indicações de prioridades pelo Legislativo tiveram um resultado melhor que as indicadas pelo próprio Executivo.

O terceiro artigo é assinado por Débora Nogueira Beserra e trata do processo de elaboração do PPA 2016-2019. A autora descreve a evolução dos processos participativos na formulação do plano, incluindo as dinâmicas dentro do governo, de articulação federativa e da participação da sociedade civil. Em seguida, fechando o primeiro bloco de artigos, Daniel Pitangueira de Avelino, Eduardo Gomor dos Santos e Felipe Portela Bezerra discutem especificamente a experiência do Fórum Interconselhos na elaboração e no processo de monitoramento que havia sido previsto, refletindo sobre os fatores que levaram ao abandono dessas práticas e à importância de sua institucionalização.

Inaugurando o segundo bloco de artigos, Rodrigo Correa Ramiro discorre sobre o tratamento conferido à agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no PPA 2016-2019. O processo interrompido de internalização dessa agenda no Brasil por meio do PPA, com a identificação e a marcação no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) de todas as metas e objetivos que dialogavam com as metas da agenda internacional, demonstra a importância do instrumento para revelar as transversalidades da ação governamental.

Nessa linha, os dois artigos seguintes exploram agendas transversais para públicos específicos no PPA. Janine Mello, Ana Camila Ribeiro e Danusa Marques discutem os olhares do PPA sobre as mulheres, avaliando como os seus programas, objetivos e metas revelam as visões estatais, ou mesmo se há preponderância ou uma visão hegemônica ou homogênea do governo com relação às mulheres. Eduardo Gomor dos Santos e Roseli Faria, por sua vez, discutem a questão racial no PPA 2016-2019. Nesse ponto, reforçam que a ênfase no enxugamento do PPA acabou implicando uma limitação do espaço para a agenda racial – o que, aliado a outras transformações institucionais, representou um recuo nessa área.

Por fim, Luís Felipe Giesteira, Patrícia de Oliveira Matos e Thiago Borne Ferreira discutem a agenda da Defesa Nacional no PPA 2016-2019. Diferentemente das agendas de mulheres e da questão racial, o tema da defesa não tem o *status* formal de uma agenda transversal na gestão do plano. Ainda assim, os autores demonstram a necessidade de considerar vários programas, objetivos e metas, muitas das quais fora da governança direta do Ministério da Defesa, para uma avaliação mais geral sobre a execução dessa política pública.

Entendemos que o conjunto de textos reforça a importância do PPA como instrumento de planejamento governamental, tanto como parte do processo de governança orçamentária, no qual se liga às Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), indicando as prioridades via LDO, quanto com relação à política fiscal do governo. Além disso, o PPA se estabelece como importante instrumento técnico-político, ao forjar alianças e processos participativos para dentro e para fora do governo federal, revelando agendas transversais e promovendo uma integração de políticas que o orçamento, por si só, estando preso às unidades organizacionais, tem mais dificuldades de projetar.

A agenda de avaliação de políticas públicas ainda tem um longo percurso a percorrer para ganhar a maturidade institucional ideal na governança pública brasileira. A avaliação formal dos programas do PPA 2016-2019, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional ao final de cada ano de implementação do plano, ainda não permite uma visão geral não apenas sobre seus resultados, mas sobre os processos de gestão que poderiam explicá-los. A ausência de uma avaliação transversal limita o alcance do olhar sobre a importância do instrumento.

De fato, o PPA demanda uma avaliação sistemática quanto aos seus processos e à efetividade da sua programação. Dessa maneira, será possível construir evidências para que se busque seu constante e necessário aprimoramento. Esta publicação se lançou ao desafio de propor um olhar mais abrangente sobre o plano, sem a preocupação de ser exaustiva em todos os seus meandros. Por fim, ressalta que, ao querer se desfazer desse importante instrumento de planejamento governamental, retirando-o da CF/1988, sem a realização de uma avaliação ampla, o Estado brasileiro pode estar abrindo mão de uma ferramenta necessária para o desenvolvimento nacional.

Bloco I

Plano Plurianual 2016-2019: realismo e aderência[1]

Constantino Cronemberger Mendes[2]
Thiago Silva e Souza[3]
Welles Matias de Abreu[4]

O planejamento governamental é, desde o princípio, matéria de controvérsia sobre sua relevância. As posições compreendem desde a defesa irrestrita, tomando-o como instrumento central da ação pública, à crítica mais feroz, tratando-o como "peça de ficção". Ao longo do tempo, porém, esse mecanismo transpôs diversas etapas de evolução teórica, metodológica e instrumental no mundo e no Brasil, em particular, relacionadas às três principais escolas de planejamento (quadro 1), desde os anos 1960 do século passado (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2009).

QUADRO 1
Período do planejamento brasileiro e sua escola teórica predominante

Período do planejamento brasileiro		Características da escola predominante	
1964-1985	Planos nacionais de desenvolvimento: modelo PPBS	Escola clássica	Integra programa-orçamento; utiliza cenários descritivos e preditivos periódicos, incrementais e formais; foco nos planejadores
1986-1999	Hiperinflação e crise externa restringem a formalização (planos de estabilização)	Escola de posicionamento	Estratégia genérica, em bases analíticas frequentes, sistemáticas e ocasionais sobre competitividade e portfólio de projetos, sem preocupação formal; foco nos analistas
Desde 2000	Pós-reforma gerencial: programas com prioridades de governo (modelo PES)	Escola de configuração	Reformulação periódica das prioridades, visando ao novo estágio da realidade, a partir da situação inicial; foco na participação

Elaboração dos autores.
Obs.: PPBS – Planning, Programming, and Budgeting System; PES – Planejamento Estratégico Situacional.

Constata-se, em pouco mais de cinquenta anos, o planejamento passando de uma simples programação incremental para a construção de programas estratégicos e prioritários das agendas de governo, adotados no modelo de planejamento plurianual, em conjunto com dispositivos anuais: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A partir da promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988), foram aprovados oito planos plurianuais (PPAs), consistindo em material importante de análise das escolhas públicas no atendimento das demandas da sociedade. Os "ciclos políticos" associados aos planos podem ser analisados por meio dos modelos de planejamento específicos adotados pelos diversos governos ao longo do tempo. Cada modelo compreende diretrizes estratégicas e opções prioritárias de políticas públicas, bem como ações específicas a serem implementadas para o alcance dos objetivos e das metas dos programas de governo.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art1
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e ex-subsecretário de planejamento governamental do Ministério da Economia.
3. Capitão de corveta; e subcoordenador adjunto de orçamento na Secretaria-Geral da Marinha.
4. Analista de planejamento e orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); coordenador na Auditoria Interna da Agência Nacional de Águas (ANA); e pesquisador independente em governança e gestão pública.

Os PPAs compreendem um conjunto de programas, composto de ações orçamentárias e outros atributos, elaborado a partir de diagnósticos de problemas sociais, cujas causas devem ser enfrentadas pelo poder público. Avalia-se o grau de aderência como indicador de *performance* executiva entre a alocação orçamentária proposta, considerando os objetivos e as metas dos programas adotados, e os efetivos resultados alcançados. Considera-se que, quanto maior (menor) a aderência entre o proposto e o realizado, maiores (menores) os efeitos setoriais alocativos e distributivos da execução orçamentária. Analisa-se, ainda, o grau de realismo como indicador de precisão dos cenários macroeconômicos previstos no plano, quanto ao realizado no período, tendo em vista a função pública do equilíbrio macroeconômico. Essa abordagem analítica está, assim, associada ao arcabouço teórico da despesa orçamentária e das finanças públicas (Musgrave, 1959).

O PPA 2016-2019 foi o último plano de governo totalmente implementado e, portanto, passível de análise integral do grau de aderência e do grau de realismo, dados os parâmetros previstos e efetivos no período. Trata-se de um contraponto analítico na dimensão estratégica, que aborda o cenário macroeconômico, e na dimensão tática, que versa sobre objetivos e metas dos programas temáticos.

Esse PPA foi elaborado no primeiro ano do governo federal reeleito em 2014, sugerindo uma continuidade programática do PPA 2012-2015. O novo plano era parte de um "projeto nacional de desenvolvimento que vinha sendo implantado há mais de uma década buscando conciliar crescimento econômico com distribuição da renda e inclusão social" (Brasil, 2015, p. 8). Entende-se, assim, que a diretriz estratégica do PPA 2016-2019 estava delineada desde o PPA 2004-2007. Considera-se, ainda, que o PPA 2016-2019 tenha revisto prioridades, objetivos e metas do plano anterior, adaptando-os à realidade vigente na época.

Essa diretriz é detalhada na dimensão programática do plano em análise, por meio de programas temáticos e de gestão, indicando compromissos, objetivos e metas do governo no seu período de vigência. A proposta do PPA 2016-2019 teria, em tese, internalizado a experiência do(s) plano(s) anterior(es), ajustando-o(s), conferindo aderência e realismo ao proposto no novo plano em um ambiente macroeconômico adverso vigente na época. A aposta, contudo, foi outra.

A proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 31 de agosto 2015, foi publicada como Lei nº 13.249, de 14 de janeiro de 2016. Na dimensão estratégica, o cenário macroeconômico do plano considerava "um quadro macroeconômico desafiador" para o período (Brasil, 2015, p. 20). A proposta, porém, buscou absorver o impacto da crise financeira internacional de 2008, adotando uma política macroeconômica expansiva, apoiada em investimentos públicos – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fase 2 –, em investimentos em logística – Programa de Investimentos em Logística (PIL) e programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) – e em subsídios – desoneração de impostos e crédito barato ao setor privado.

O ano de 2014 é considerado o ponto de inflexão da economia nacional para um ambiente recessivo, após a primeira fase da referida crise financeira. Ou seja, os parâmetros macroeconômicos do PPA 2012-2015 já estariam "contaminados" com os efeitos de uma das mais fortes crises financeiras internacionais, passíveis de consideração durante a implementação do PPA 2008-2011, impactado negativamente quanto aos seus resultados esperados.

O descompasso entre o ambiente econômico vigente na época e o proposto no plano explicaria, como primeira hipótese, o baixo grau de realismo do PPA 2016-2019. A aposta otimista ("irrealista")

no cenário macroeconômico interno se reflete na dimensão tática do plano, por meio dos programas temáticos, que, dado esse descompasso, tenderiam a ter um baixo grau de aderência, como segunda hipótese, entre os objetivos e as metas propostas e os resultados efetivos alcançados.

Para confirmar ou não essas hipóteses, o primeiro passo compara parâmetros (tabela 1) utilizados no cenário macroeconômico plurianual do plano, atualizados a cada LDO, aos dados efetivos de cada exercício no período 2016-2019. Todavia, apesar de sua previsão legal,[5] não se observa a análise do comportamento das variáveis macroeconômicas, assim como as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e realizados no *Relatório Anual de Avaliação* (Brasil, 2020), o que permite, de antemão, a indicação de certo grau de irrealismo das projeções.

TABELA 1
PPA 2016-2019: variáveis macroeconômicas (valor previsto *versus* valor efetivo)
1A – PIB, IPCA, Selic e câmbio: valores previstos (projetos de lei PPA e LDO) e efetivos

	PIB (%)			IPCA (%)			Selic (%)			Câmbio (R$)		
	PLPPA	PLDO	Efetivo	PLPPA	PLDO	Efetivo	PLPPA	PLDO	Efetivo	PLPPA	PLDO	Efetivo
2016	0,2	1,3	-3,6	5,4	5,6	6,3	12,0	11,5	14,1	3,40	3,30	3,50
2017	1,7	1,0	1,0	4,5	6,0	2,9	10,8	12,8	9,9	3,50	4,40	3,20
2018	2,0	2,5	1,1	4,5	4,5	3,7	10,0	9,0	6,5	3,50	3,40	3,70
2019	2,5	3,0	0,8	4,5	4,3	3,8	10,0	8,0	6,2	3,50	3,40	3,80

1B – Resultado primário, dívidas líquida e bruta e resultado nominal: valores previstos (projetos de lei PPA e LDO) e efetivos

	Resultado primário no governo central (% do PIB)			DLSP consolidado (% do PIB)			DBGG (% do PIB)			Resultado nominal no setor público (% do PIB)		
	PLPPA	PLDO	Efetivo	PLPPA	PLDO	Efetivo	PLPPA	PLDO	Efetivo	PLPPA	PLDO	Efetivo
2016	-0,5	2,0	-2,6	39,0	34,9	46,3	68,4	61,9	77,4	-5,9	-2,9	-7,6
2017	1,1	0,1	-1,7	40,2	41,5	51,6	68,8	73,0	83,1	-3,5	-5,7	-7,0
2018	1,7	-1,8	-1,6	40,1	54,1	54,1	68,2	76,9	87,0	-2,6	-7,0	-6,2
2019	1,7	-1,8	-1,8	39,9	58,9	54,8	67,3	77,7	87,7	-2,6	-7,1	-6,4

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Obs.: PIB – produto interno bruto; IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo; PLPPA – Projeto de Lei do Plano Plurianual; PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias; DLSP – dívida líquida do setor público; DBGG – dívida bruta do governo geral.

Exceto os parâmetros relacionados à política monetária (inflação, taxa de juros e, com restrições, câmbio), revelando resultados efetivos positivos, todos os demais parâmetros – relacionados à política fiscal – tiveram resultados efetivos piores que os valores esperados, mesmo considerando as projeções atualizadas anualmente nas LDOs. Note-se que o *Relatório Focus* do BCB, de 31 de dezembro de 2015, previa, para 2016: PIB de -3%; IPCA de 6,9%; Selic de 15,2%; câmbio de R$/US$ 4,20; e DLSP de 40% do PIB. A despeito da existência de incerteza nas previsões, as diferenças persistem e acentuam no período, o que, para fins desta análise, demonstra um grau de realismo baixo do plano.

A diferença entre o projetado e o efetivo no contexto macroeconômico, a cada ano, reflete na maior ou menor restrição orçamentária do governo federal, com implicações na implementação das ações setoriais. Assim, as escolhas prioritárias devem ser revistas anualmente para compatibilizar os recursos disponíveis entre os programas previstos no plano. Alguns seriam mais ou menos impactados,

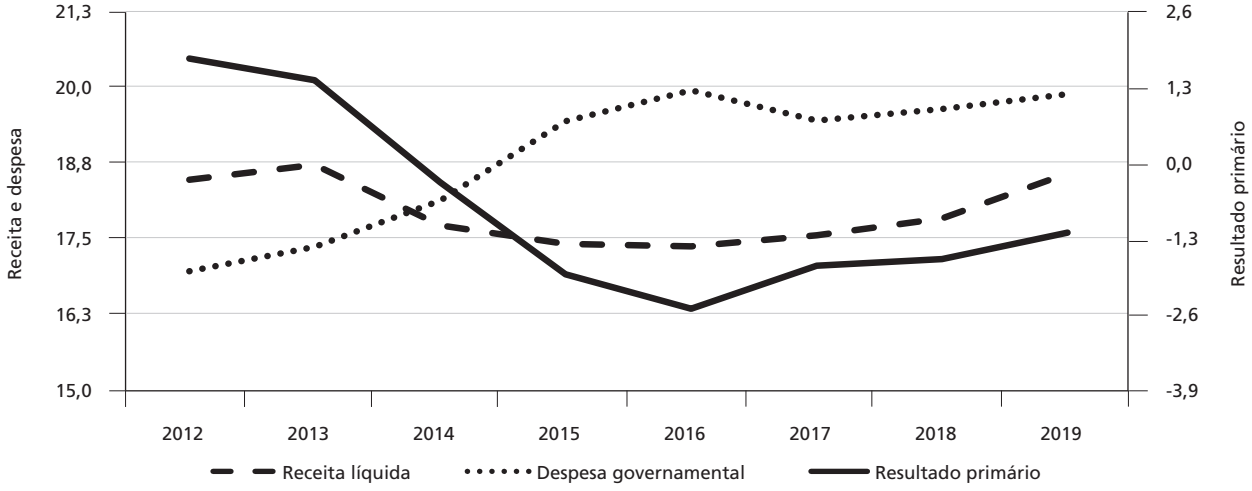
5. Ver inciso II do art. 13, disponível em: <encurtador.com.br/anyN5>.

dependendo da obrigatoriedade (a exemplo da educação e da saúde) e da prioridade concedida pelo Poder Executivo na execução orçamentária, com reflexos diretos nas metas setoriais.

Há de se ressaltar que, em dezembro de 2016, o país, no seu terceiro ano de *deficit* primário, implanta o Novo Regime Fiscal (NRF) (Emenda Constitucional nº 95/2016), como instrumento completar à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à Regra de Ouro. O denominado *teto de gastos* deveria gerar um senso maior de realismo da (baixa) capacidade do governo de atender ao previsto na programação. Assim, por meio de revisões periódicas da capacidade orçamentária, poderia haver ajustes programáticos, proporcionando uma maior aderência entre o previsto e o realizado.

O dispositivo não soluciona o engessamento do orçamento público, que, em pouco tempo, dado o alto nível de despesas obrigatórias, inviabilizará a ação discricionária do Estado na implementação de políticas públicas em favor de restrições fiscais de curto prazo. Após a Emenda Constitucional nº 95/2016, observa-se a retomada do resultado primário, buscando equilibrar as contas públicas via crescimento da receita líquida e estabilidade do nível de despesas (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Brasil: evolução da receita, da despesa e resultado primário
(Em % do PIB)



Fonte: STN.

A dimensão tática do PPA 2016-2019 apresenta 54 programas temáticos, 303 objetivos, 1.132 metas e 564 indicadores, entre outros atributos, detalhando a estratégia para cada área de atuação governamental. O grau de aderência dos resultados programáticos pode ser tratado por diversos parâmetros,[6] tais como: nível de execução física ou financeira; e indicadores de produto e de resultados – nesse caso, de impacto da ação pública na realidade local dos beneficiários.

Na execução efetiva do orçamento (sem refinanciamento da dívida e transferências de receita) do plano, os valores anuais pagos (incluídos os restos a pagar) tiveram reduções do valor planejado ou autorizado, de acordo com o Siga Brasil,[7] em 12,9% (2016), 25,7% (2017), 24,3% (2018) e 14,7% (2019). Nos investimentos – grupo de natureza da despesa (GND) 4 –, variável de ajuste

6. A metodologia no PPA 2016-2019 adota diferentes quantidades de objetivos, metas e indicadores, provocando complexidades no relacionamento entre esses atributos e remetendo à adoção de critérios simplificados na avaliação da aderência entre proposto e efetivo.
7. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

nas contas públicas em períodos de crise fiscal, o valor pago (incluídos os restos a pagar) teve queda relativa ao planejado de 15,2% (2016), 36,7% (2017), 28,8% (2018) e 44,4% (2019).

Em termos funcionais, desconsiderando Previdência Social, encargos especiais e reserva de contingência, os únicos setores com recursos pagos maiores que o planejado, entre 2016 e 2019, foram habitação (63,4%) e saneamento (107%). As demais 24 funções tiveram perdas em recursos pagos, relativos aos valores planejados (autorizados): urbanismo (35,3%), comércio e serviços (32,1%), agricultura (22,7%), desporto e lazer (18,2%), organização agrícola (14,8%), cultura (14,0%), gestão ambiental (12,7%), transporte (10,5%), administração (10,4%), energia (7,8%) e indústria (7,5%), educação (6,4%), legislativa (6,1%), comunicação (5,2%), trabalho (4,5%), saúde (3,7%), cidadania (3,7%), judiciário (3,6%), essencial à justiça (2,7%), defesa nacional (1,7%), ciência e tecnologia (1,3%), segurança pública (1,0%), relações exteriores (0,8%) e assistência social (0,2%).

Esses resultados sugerem que as metas programáticas globais e por setor do plano, baseadas no valor autorizado, sofreram efeitos negativos com a queda de recursos pagos. Esses impactos não necessariamente foram maiores nos setores com maiores perdas, considerando que os recursos previstos podem ser, também, maiores – e vice-versa. É possível, ainda, que a redução dos recursos aplicados resulte em resultados efetivos maiores, revelando eficiência da ação pública. Assim, outros parâmetros serão utilizados para testar a hipótese do (baixo) grau de aderência do plano.

Os indicadores e as metas referentes aos programas temáticos do PPA 2016-2019 permitem, também, avaliar o seu grau de aderência. No exercício de 2016, dos 564 indicadores avaliados (100% do total) (Brasil, 2017), houve alguma melhora em 252 (45%); piora em 232 (41%); 26 (5%) não sofreram alteração; e 54 (10%) não apresentaram desempenho, por falta de coleta de dados, inexistência de índice de referência ou efeito não identificado.

Em 2017, a análise cobriu 573 indicadores (Brasil, 2018), 9 acima do total previsto no plano, revelando alguma melhora em 328 (57%) e piora em 186 (32%). Outros 12 indicadores (2%) tiveram resultados estáveis e 47 (8%) não apresentaram apuração.

No exercício seguinte, os resultados cobriram 542 indicadores (96% do total) (Brasil, 2019), mostrando alguma melhora em 225 (39%) e piora em 158 (28%), enquanto 157 (28%) não sofreram alteração e 33 (6%) não tiveram efeito identificado.

Finalmente, em 2019, os resultados de 502 indicadores (92% do total) no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal mostram 298 (59%) apresentando melhora, 178 (36%) exibindo piora, 12 (2%) sem alteração e 14 (3%) não disponíveis.

Em suma, nos indicadores analisados no período 2016-2019, cujo menor número foi avaliado nos últimos dois anos, a média global apresenta alguma melhora em 50% dos resultados, com outra metade apresentando piora, estabilidade ou nenhum efeito. Adicionalmente, considerando o conjunto de 755 metas (67% do total de 1.132 previstas) dos programas temáticos, dados do Siop no período quadrienal revelam 450 metas (60%) não alcançadas, 273 (36%) alcançadas e 32 (4%) não declaradas. Para os objetivos desta análise, portanto, considera-se que o grau de aderência dos resultados do referido PPA, diante do projetado, foi baixo.

A constatação de baixos graus de realismo e de aderência do PPA 2016-2019 não atesta a irrelevância do planejamento governamental. A análise revela, de fato, que o planejamento de médio prazo deveria ser pautado por modelos flexíveis, adaptáveis às realidades específicas

conjunturais e estruturais. Mesmo países com setor privado forte, capazes de resolver problemas alocativos e estabilizadores via mercado, têm no planejamento um instrumento com função pública de teor distributivo.

No Brasil, o PPA é fonte de questionamentos constantes, em face, entre outras coisas, de sua natureza burocrática e de sujeição ao orçamento rígido e incrementalista, conferindo ao instrumento uma "peça de ficção". O caráter fiscalista da política econômica dá ao orçamento um papel eminentemente estabilizador, apoiando a política monetária, sem função distributiva ou alocativa. Os parâmetros macroeconômicos do PPA 2016-2019 (tabela 1) indicam, porém, que a política fiscal "descolou" da política monetária, não promovendo estabilidade econômica, mas com efeitos distributivos e alocativos relevantes, captados nos resultados dos programas temáticos.

Particularmente em contexto macroeconômico recessivo, vigente no Brasil desde 2014, torna-se imprescindível uma ação pública eficiente, eficaz e efetiva nas suas funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. Nesse contexto, o planejamento se torna ainda mais importante, considerando sua função orientadora e estratégica ao orçamento, e também no caráter político, com a sociedade realizando escolhas e definindo prioridades por seus representantes no Executivo, Legislativo e Judiciário.

A provisão de bens e serviços públicos, dadas as falhas de mercado, constitui objeto de discussão sobre a melhor alocação de recursos públicos por meio do mecanismo de planejamento-orçamento. A responsabilidade constitucional, nessa provisão de que atendam às necessidades heterogêneas e às desiguais da sociedade, revela o teor distributivo da ação pública. O caráter fiscal dessa ação considera, ainda, o papel estabilizador desse instrumento, em complemento à política monetária.

Nesse contexto, o planejamento exige flexibilidade diante do "ciclo político" quadrienal e da proposição e implementação de estratégias e prioridades governamentais específicas. Isso não significa descontinuidade da ação pública, dado o senso comum de separar "política de governo" de "política de Estado". A CF/1988 compreende a base da política de Estado. O PPA constitui um instrumento de planejamento-orçamento concernente à política de governo. Assim, algumas questões são levantadas: o PPA deve ter caráter infralegal? Como isso refletiria na relação com o orçamento, este sendo lei? No PPA, como lei, caberia maior flexibilidade, reorientando o orçamento de acordo com as necessidades conjunturais? Como o PPA pode constituir referencial estratégico efetivo de governança pública, com foco em liderança e controle? Tudo isso daria maior realismo e aderência ao plano?

A relevância ou não do planejamento plurianual depende de respostas adequadas aos questionamentos anteriores, no sentido de promover maior realismo e aderência entre os seus resultados esperados e efetivos. O sistema de planejamento-orçamento precisa levar em conta os papéis alocativo, distributivo e estabilizador das funções de Estado, submetido às suas responsabilidades constitucionais e legais. Isso não exclui a possibilidade de incorporar, na ação pública, o relevante papel complementar alocativo, particularmente, do setor privado e do mercado.

Ademais, destacam-se as resoluções do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o PPA 2016-2019 (acórdãos nºs 2.127/2017 e 2.608/2018), apresentando sugestões ao aprimoramento do instrumento, no sentido de: ser planejamento efetivo de médio prazo do governo federal; contribuir para a governança orçamentária; institucionalizar processos contínuos de gestão estratégica e de riscos; promover monitoramento e avaliação; e integrar um plano nacional de longo prazo.

Finalmente, o planejamento envolve atividades de avaliação das políticas públicas na construção de cenários macroeconômicos e na implementação de programas e ações consistentes ao enfrentamento dos problemas da sociedade. A avaliação retroalimenta e aprimora o ciclo de planejamento, orçamento e gestão, dotando o instrumento de maior realismo e aderência. A execução e a gestão orçamentária perseguindo realmente as metas previstas no PPA podem alcançar graus de realismo e de aderência mais adequados ao planejamento governamental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **PPA 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social – mensagem presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

_____. **Relatório anual de avaliação**: PPA 2016-2019 – ano-base 2016. Brasília: Ministério da Economia, 2017.

_____. **Relatório anual de avaliação**: PPA 2016-2019 – ano-base 2017. Brasília: Ministério da Economia, 2018.

_____. **Relatório anual de avaliação**: PPA 2016-2019 – ano-base 2018. Brasília: Ministério da Economia, 2019.

_____. **Relatório anual de avaliação**: PPA 2016-2019 – ano-base 2019. Brasília: Ministério da Economia, 2020.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári da estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: McGraw Hill, 1959.

As Metas do Plano Plurianual 2016-2019 diante das Prioridades dos Orçamentos Anuais: uma análise a partir das leis de diretrizes orçamentárias[1]

Leandro Freitas Couto[2]

1 INTRODUÇÃO

O arranjo constitucional para a organização dos orçamentos construiu uma lógica de subordinação entre os instrumentos de planejamento e orçamento no Brasil. O Plano Plurianual (PPA) deveria estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para a administração pública federal para o período de quatro anos que orientariam, nesse período, os orçamentos anuais. Para estabelecer essa vinculação de forma mais direta, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de tratar de estruturação, organização, normas para a elaboração, execução e alterações do orçamento, entre outros, deveria indicar as prioridades para o orçamento a que ela se refere, considerando as diretrizes, os objetivos e as metas do PPA.

O objetivo deste artigo é analisar se as metas do PPA 2016-2019 contempladas entre as prioridades indicadas na LDO no período referente ao plano tiveram resultados diferenciados em relação às demais. Em outras palavras, o que se pretende verificar é se a indicação de prioridades na LDO de fato contribuiu para a obtenção de resultados no médio prazo.

Vale destacar que, durante esse período, a LDO trouxe uma inovação importante ao processo orçamentário. A obrigatoriedade para a execução de emendas parlamentares, que até então se limitava às emendas individuais e havia sido incorporada na Constituição pela Emenda Constitucional nº 86/2015, passaria a se estender, por dispositivo incorporado na LDO a partir de 2016, às emendas de bancadas estaduais. Em 2019, esse dispositivo seria introduzido na Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 100/2019.

Essa discussão se localiza ao meio de ao menos três conjuntos de questões próprias à agenda da ciência política e administração pública. Em primeiro lugar, o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo para a definição da ação pública. Em segundo lugar, a discussão em torno da governança orçamentária, das normas, dos atores e dos interesses na disputa do orçamento público. Por fim, a própria relação entre desenvolvimento, planejamento, orçamento e gestão pública.

Para perpassar essas questões, este artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na seção seguinte, serão apresentadas as metas e prioridades da LDO ao longo do período. Na terceira seção, apresenta-se a relação dessas prioridades com as metas do PPA e o que representaram em comparação com os resultados gerais do plano. Por fim, são exibidas leituras teórico-conceituais envolvidas na análise realizada, abrindo novas agendas de pesquisa.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art2

2. Analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

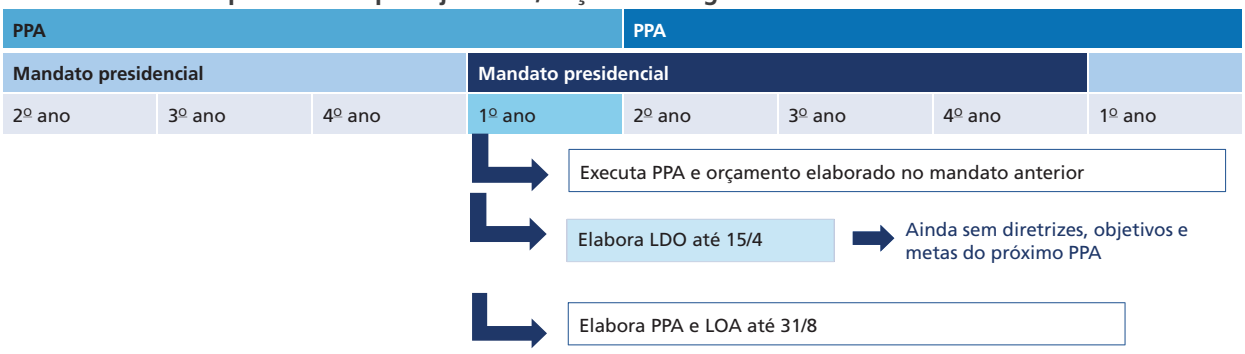
2 PRIORIDADES E METAS DA LDO

A LDO deveria fazer a mediação entre o PPA e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Um mecanismo para isso seria a indicação de prioridades e metas para o orçamento anual, que, a princípio, deveriam ser informadas pelos objetivos, pelas diretrizes e pelas metas do PPA.

Tradicionalmente, por conta do cronograma do processo orçamentário, a LDO referente ao primeiro ano de execução do PPA remete a definição das prioridades e metas para o orçamento daquele ano ao próprio PPA. Como o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) é encaminhado ao Congresso Nacional em 15 de abril de cada ano e o projeto de lei do PPA é encaminhado junto com o projeto de lei orçamentária, em 31 de agosto, no ano de elaboração do plano, as prioridades para o orçamento do ano seguinte são informadas pelo PPA, dado que, no momento do envio da LDO, com o plano ainda em elaboração, elas ainda não estariam definidas.

Assim ocorreu no PLDO 2016, enviado pelo Poder Executivo em 15 de abril de 2015. O projeto de lei previa, em seu art. 3º, que as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2016 seriam estabelecidas na lei do PPA 2016-2019. A figura 1 a seguir ilustra essa dinâmica.

FIGURA 1
Dinâmica do processo de planejamento, orçamento e governos



Elaboração do autor.

Todavia, na LDO 2016, aprovada em 2015, o Congresso construiu um anexo de prioridades e metas para recepcionar as emendas de bancada estadual que passariam a ter, naquele ano, execução obrigatória. Da mesma forma como ocorrera a partir de 2013 com as emendas individuais – que depois se traduziram na Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que tornava impositiva a execução desse tipo de emenda até o valor de 1,2% da receita corrente líquida (RCL), destinando 50% à saúde –, a LDO para 2016 agora inaugurava uma nova categoria de emendas impositivas cujo regramento seria incorporado na Constituição em 2019. Nesse contexto, o Legislativo ganhava força como definidor de prioridades no orçamento da União e, a despeito do que seria indicado pelo PPA 2016-2019, já listava um conjunto de ações prioritárias para o primeiro ano de execução do plano.

Para 2016, o anexo de prioridades foi segmentado em duas seções. A primeira referente às programações indicadas pelas bancadas estaduais, que deveriam se limitar a 0,6% da RCL realizada em 2015. A segunda seção, para outras programações prioritárias propostas pelo Congresso que extrapolavam os limites das emendas impositivas, foi vetada integralmente pelo Executivo. De acordo com o art. 69 da lei, as programações indicadas por emendas de bancadas estaduais deveriam

circunscrever-se às programações correspondentes a obras e empreendimentos de caráter estruturante, em andamento ou com projeto executivo aprovado, bem como a programas vinculados a políticas públicas em execução.

Ademais, uma vez iniciadas, deveriam ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, anualmente, até a conclusão da obra ou do empreendimento. Isso poderia indicar continuidade nas emendas e, portanto, não apenas um maior nível de execução em relação ao restante das despesas discricionárias do governo, mas também um índice de atingimento das metas relacionadas a essas despesas.

Cinco áreas de atuação foram contempladas nas prioridades e metas de 2016, conforme o quadro 1 a seguir, direcionando uma prioridade para cada estado e para o Distrito Federal.

QUADRO 1
Prioridades e metas da LDO 2016

Área	Número de projetos	Estados
Transportes	16	Acre, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Tocantins
Desenvolvimento e indústria	1	Amazonas
Educação	3	Amapá, Goiás, Minas Gerais
Oferta de água, irrigação e integração regional	5	Alagoas, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rondônia
Saúde	2	Distrito Federal, Rio Grande do Sul

Fonte: LDO 2016.
Elaboração do autor.

Já para 2017, no entanto, a norma para o direcionamento das emendas é alterada. Embora seja mantida a obrigatoriedade de execução de 0,6% da RCL do ano anterior, agora as emendas podem ser apresentadas até o valor de 0,8% da RCL prevista no projeto de lei para o exercício a que se refere a lei – indicação inexistente na lei anterior. A partir desse ano, é criado um identificador de resultado primário específico para as emendas de bancada de execução obrigatório, o RP 7. De outra parte, a limitação com relação à destinação para obras e empreendimentos "de caráter estruturante" deixa de existir.

Para 2017, o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, no ocaso do governo Rousseff, apontou programações relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria (BSM) e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no anexo de prioridades, que foram preservadas no momento de sanção da lei. Programações prioritárias que não fossem as indicações das bancadas estaduais de execução obrigatória foram vetadas pelo Executivo. A proposta do Executivo contemplava catorze programações, onze do PAC e três do BSM. As programações referentes às emendas de bancada somaram 41 ações, divididas em quinze programas do PPA nas áreas de transporte, saúde, educação, infraestrutura urbana, desenvolvimento regional, recursos hídricos, segurança pública, agricultura e estrutura fundiária.

Para 2018, a LDO trouxe mais inovações. A primeira LDO construída pelo governo Temer absorveu o regramento advindo do novo regime fiscal imposto pela promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Assim, os limites orçamentários para a execução das emendas de bancada passariam a ser iguais ao montante de execução obrigatória do mesmo tipo de emendas

referentes a 2017, acrescido da inflação acumulada nos doze meses anteriores ao envio da lei orçamentária, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A tramitação do PLDO 2018 no Congresso limitou a apresentação de duas emendas por bancada estadual, que deveriam ser indicadas, preferencialmente, entre as constantes da seção I do anexo VII, ou seja, entre aquelas consideradas prioritárias pelo Poder Executivo de acordo com o projeto de lei encaminhado – quarenta programações orçamentárias prioritárias em catorze programas diferentes. Na lei, no entanto, o anexo de prioridades e metas se resumiu novamente apenas à seção conformada pelas emendas estaduais, com 54 programações, exatamente duas emendas por bancada.

Por fim, a LDO para 2019 tem a particularidade de indicação das prioridades a serem executadas por um novo governo. Nessa ocasião, o Congresso inseriu prioridades no corpo da lei, com um parágrafo único no art. 3º indicando como prioridades da administração pública federal para o exercício de 2019 as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (PNE) e as ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher. Vale dizer que esses dois elementos, junto com outros, já haviam sido incluídos na tramitação da LDO 2018, mas acabaram sendo vetados pelo Executivo. Nesse ano, com a execução cabendo ao novo governo, o parágrafo não foi vetado.[3]

As indicações de prioridades pelo Executivo, de acordo com o PLDO, perfaziam um conjunto de 23 ações em treze programas diferentes. Embora todas as demais programações inseridas pelo Congresso tenham sido vetadas, a obrigatoriedade da execução das emendas de bancada foi mantida, agora indicando que deveriam priorizar projetos em andamento e restringir-se a até seis por bancada, das quais pelo menos uma deveria ser destinada à área de educação, pelo menos uma à saúde e pelo menos uma à segurança pública. No entanto, a indicação das ações seria feita diretamente na LOA e não constaria no anexo de prioridades da LDO.[4]

Assim, dos quatro anos analisados neste artigo, em dois deles – 2016 e 2018 –, a prioridade indicada pela LDO foi exclusivamente referente às indicações das bancadas estaduais. As indicações dos parlamentares precisariam ainda ser absorvidas nas LOAs, sendo que a sua presença na LDO não amarra as emendas parlamentares que seriam apresentadas à LOA. Assim, caso fosse desejo da bancada, seria possível apropriar outras ações no momento das emendas à LOA.

As prioridades do Executivo constantes na LDO 2017, relativas ao PAC e ao BSM, e na LDO 2019, além de não contarem com a força da impositividade, foram indicações para outros governos – metas e prioridades apresentadas pelo governo de Dilma Rousseff a serem executadas no governo Temer, e as prioridades indicadas por este em 2018 para execução no primeiro ano do governo Bolsonaro.

Na seção seguinte, verificaremos se essas prioridades tiveram um reflexo em termos de resultados alcançados pelas metas do PPA.

3. A Lei nº 13.707, de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária de 2019, foi promulgada em 14 de agosto de 2018, bem antes de o resultado eleitoral estar definido.

4. Isso representaria uma economia processual e maior objetividade na emenda. Uma vez realizada no anexo da LDO, a emenda deveria ser confirmada na LOA. Agora, passaria a ser realizada diretamente na LOA, retirando a importância que o anexo da LDO havia adquirido no período.

3 AS PRIORIDADES DA LDO NO PPA 2016-2019

O PPA para o período 2016-2019 apresentou 1.136 metas, 761 delas quantitativas. A questão a ser verificada neste artigo é se as metas do PPA que se relacionam com as metas e prioridades expressas na LDO tiveram um desempenho acima das demais metas do plano.

Cabe ressaltar que, de acordo com a metodologia do PPA 2016-2019, as ações orçamentárias não constam no PPA, mas têm uma relação direta com os objetivos dos programas temáticos. Estes, por sua vez, dividem-se em objetivos, aos quais se vinculam as metas e iniciativas. Assim, muitas vezes não há uma relação direta e unívoca entre ações orçamentárias e metas do PPA. Uma meta pode refletir várias ações ou mesmo uma ação contribuir com mais de uma meta. Ainda que se identifique uma meta do PPA relacionada a uma programação prioritária da LDO, essa ação pode não ser a principal fonte de financiamento a apoiar determinada meta.

Em termos metodológicos, a partir da ação indicada nos anexos de metas e prioridades da LDO, identificou-se o objetivo do PPA ao qual a prioridade se vinculava e, então, a partir da descrição da ação, buscou-se relacionar a ação prioritária às metas mais próximas. Houve apenas um caso em que a ação orçamentária se relacionava a uma meta e objetivo de programa distinto ao qual ela era vinculada (relacionada ao Programa Mais Médicos).

As metas do PPA relacionadas às prioridades da LDO serão segregadas em três grupos: i) referente às metas relacionadas exclusivamente às indicações das bancadas estaduais, que teriam execução obrigatória; ii) conformado por aquelas metas relacionadas exclusivamente às indicações do Poder Executivo; e iii) aquele em que as metas no PPA foram identificadas tanto a partir de indicações do Legislativo quanto do Executivo, ainda que em anos distintos. Essa distinção permite observar se houve um desempenho melhor das metas indicadas prioritárias pelo Executivo, pelo Legislativo – com a força da obrigatoriedade da execução –, ou o desempenho foi melhor para aquelas em que as prioridades foram convergentes.

A tabela 1 a seguir resume esses grupos, indicando, para cada um deles, o percentual de metas do PPA alcançado ao final do plano.

TABELA 1
Metas do PPA relacionadas às prioridades da LDO

Grupos	Quantidade	Porcentagem alcançada
Metas exclusivas do Executivo	34	26
Metas exclusivas do Legislativo	33	39,4
Metas convergentes	12	33
Total	**79**	**32,9**
Prioridades sem metas no PPA	14	-

Fonte: LDO 2016-2019 e PPA 2016-2019.
Elaboração do autor.

Não foi possível relacionar diretamente algumas prioridades indicadas pela LDO a qualquer meta do PPA. Isso indica que a referência principal para a LDO é o orçamento, não o plano. O formato da apresentação do anexo de metas e prioridades da LDO varia de um ano para o outro, mas, em geral, apresenta os programas e as ações orçamentárias, com exceção de 2016, quando é apresentada apenas uma lista de 27 prioridades, destacadas por áreas e Unidades Federativas (UFs). Ainda assim,

em todos os anos, os objetivos e as metas do PPA não são mencionados. É possível aludir daí que as metas do plano não foram referência para a definição de prioridades para a LDO, mas que o olhar se dá na direção das ações orçamentárias que recepcionariam as emendas de bancada.

Ao final do plano, 45,7% das metas do PPA haviam sido alcançadas; 48% delas não haviam sido alcançadas; e 4,8% eram metas não declaradas,[5] referentes ao total das metas do PPA, qualitativas e quantitativas. Considerando apenas as quantitativas, o índice total foi de 36,7% de metas alcançadas.[6] Em ambos os recortes (metas qualitativas e quantitativas), elas têm um alcance maior que o nível das metas relacionadas às prioridades da LDO.

Com relação às metas do PPA indicadas como prioritárias na LDO, foi possível observar que as relacionadas às prioridades do Legislativo, ou seja, aquelas que seriam objeto de emendas de bancadas estaduais no orçamento, com execução impositiva, tiveram resultado superior às demais. Já quando as metas são convergentes entre os Poderes, os resultados foram um pouco menores.

Mais ainda, quando se tratava apenas de metas relacionadas a prioridades indicadas apenas pelo governo, o nível de atingimento foi menor. É dizer, sem a força da obrigatoriedade da execução e, como vimos, com a indicação de prioridades para governos diferentes executarem (entre 2016 e 2017 e entre 2018 e 2019), que a contribuição da indicação das prioridades do próprio Executivo teve um peso menor nos resultados do plano.

4 PRINCIPAIS QUESTÕES E POSSIBILIDADES INTERPRETATIVAS

Os dados apresentados permitem levantar um conjunto de questionamentos que dialogam com diferentes perspectivas analíticas. Aqui, serão destacadas três possibilidades interpretativas para análise, que abrem agendas de pesquisa a serem exploradas em estudos futuros.

O próprio tratamento dos dados dever ser mais detalhado para permitir análises mais aprofundadas. Aqui, apenas foi possível indicar se a meta foi ou não atingida, mas uma visão acerca de nível de atingimento das metas quantitativas pode lançar outras luzes à questão. Da mesma forma, como o foco foi centrado nas relações entre PPA e LDO, não foram exploradas as ligações da LDO com o orçamento, o que permitiria investigar se as prioridades indicadas foram efetivamente incorporadas no orçamento e qual o nível de execução das ações.

De toda a maneira, os dados destacam a temática da relação entre Executivo e Legislativo, principalmente no que concerne à participação dos diferentes Poderes no processo de decisão alocativa. Nessa linha, Abranches (2018) entende os acordos em torno do orçamento como ponto central da economia política do presidencialismo de coalizão. Como Rodrigues (2017) argumenta, a institucionalização do orçamento impositivo para as emendas parlamentares foi uma conquista do Legislativo nessa barganha política. Com as emendas impositivas, estabeleceu-se um piso para a negociação, em favor dos parlamentares, elevando o custo da coalizão.

Além disso, um conjunto de estudos tem se dedicado a analisar a efetividade das emendas parlamentares. Rennó Junior e Pereira Filho (2013) apontavam que essas emendas apresentaram efeitos positivos na melhora de diversos indicadores econômicos e sociais municipais, entre 1998 e 2010, antes ainda da instituição das emendas impositivas. De outra parte, Linhares e Messemberg

5. Dados do *Painel do Planejamento Federal* do Ministério da Economia.
6. Os dados referentes ao atingimento das metas quantitativas foram repassados pelo Ministério da Economia.

(2018, p. 81), analisando emendas parlamentares para obras de pavimentação e recapeamento de vias urbanas, concluem que elas "favorecem os municípios mais populosos e com maior capacidade de atuação, mas que possuem menor receita municipal *per capita* e maior índice de necessidades municipais", atendendo, portanto, municípios mais pobres, populosos e necessitados nessa área.

Embora as prioridades da LDO tenham tido pouca influência para o nível de atingimento dos resultados do PPA, é forçoso notar que as metas relacionadas às prioridades indicadas pelas bancadas estaduais tiveram resultados melhores que as ligadas às prioridades do Executivo.

Um segundo conjunto de questões suscitado pela análise dos dados é referente à governança orçamentária no Brasil. Com base no institucionalismo histórico, é possível compreender o arranjo em torno do processo alocativo como resultado de um equilíbrio entre os atores que têm interesse e participam dessa disputa. A previsibilidade e a estabilidade de regras seriam um benefício de longo prazo do arranjo constituído (Borges, 2015; Cavalcante e Silva, 2012).

No entanto, o que vemos nos últimos anos no Brasil é uma grande instabilidade no arranjo de governança orçamentária. No período em análise, entre 2016 e 2019, inovações foram introduzidas a partir de novas normas ou mesmo interpretações de normas antigas. Basta mencionar que, nesse período, ocorreu o impedimento da presidenta Dilma Rousseff baseado em interpretações das possibilidades quanto a alterações orçamentárias; inaugurou-se no país um novo regime fiscal; e introduziu-se a obrigatoriedade da execução das emendas das bancadas estaduais. Nessa linha, é importante compreender os pontos de desequilíbrio que têm gerado essas sucessivas mudanças nas regras orçamentárias no Brasil (Barcelos, 2012; Couto e Cardoso Junior, 2018).

Por fim, as preocupações em torno da ligação do PPA com o processo orçamentário se localizam dentro de um conjunto de estudos acerca do planejamento público. Em primeiro lugar, é necessário reforçar a própria concepção do orçamento como parte do processo de planejamento – um planejamento (orçamentário) de curto prazo, e não meramente um instrumento contábil orientado exclusivamente pela política fiscal.

No arranjo constitucional brasileiro, a LDO deveria exercer um papel de ligação entre os PPAs e os orçamentos anuais. Mas, como visto, a referência principal da LDO não é o PPA, mas sim o próprio orçamento, que fica distante de se concretizar como um instrumento voltado para resultados relacionados aos programas e objetivos de governo.

Nessa linha, Paulo (2016) argumenta que a metodologia do PPA instituída a partir de 2012, que vigorou, com pequenas variações, no PPA 2016-2019, teria contribuído para essa desconexão entre os instrumentos de planejamento e orçamento. Garcia (2015, p. 75), por sua parte, avaliou que o modelo adotado a partir do PPA 2012-2015 refletia

> a preferência por agregações que em nada contribuem para a gestão da eficiência, da qualidade, da oportunidade e, menos ainda, da eficácia, por não permitirem associar conjuntos específicos de meios necessários a compor ações que conduzirão aos objetivos propostos.

A partir desse referencial, a baixa contribuição das prioridades da LDO aos resultados do plano e, apesar disso, a participação mais efetiva das emendas parlamentares para a concretização das metas do governo federal podem ser mais bem compreendidas. É necessário lançar um olhar abrangente sobre os instrumentos de planejamento e orçamento, considerando-os como partes indissociáveis

de um mesmo processo, compreendendo, assim, as necessidades de aperfeiçoamento que possam se traduzir em melhoria do gasto público e do provimento de políticas públicas efetivas para a população.

5 CONCLUSÕES

As LDOs do período do PPA 2016-2019 trouxeram a inovação da obrigatoriedade da execução das emendas das bancadas estaduais no orçamento. Por conta disso, durante esse período, o anexo de prioridades e metas ganhou relevância no processo orçamentário.

As prioridades do Executivo apenas aparecem na LDO para anos em que seriam executadas por governos distintos daqueles que elaboraram a lei. Assim, não surpreende que o impacto das prioridades indicadas pelo Poder Legislativo na LDO nos resultados do PPA tenha sido maior que o daquelas indicadas pelo próprio governo.

No entanto, em geral, as indicações de prioridades da LDO tiveram pouco impacto em termos de alcance das metas do PPA a elas relacionadas. Na média, essas metas tiveram resultados piores que as demais, não relacionadas às prioridades. Maior detalhamento quanto ao nível de alcance das metas pode refinar a análise.

Os dados dialogam com um conjunto de questionamentos que frequentam a produção nas áreas de ciência política e administração pública. Buscou-se, com isso, lançar luzes sobre os significados do PPA e do processo orçamentário como um todo para as relações entre Executivo e Legislativo e para a organização das políticas públicas de forma mais geral.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BORGES, A. C. S. C. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CAVALCANTE, P.; SILVA, R. S. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, 2012.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P. Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16, 2018.

PAULO, L. F. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

RENNÓ JUNIOR, L. R.; PEREIRA FILHO, C. E. F. **Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros**: 1998 a 2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

RODRIGUES, J. A. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo. *In*: COUTO, L.; GIMENE, M. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

O Processo de Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa[1]

Débora Nogueira Beserra[2]

1 INTRODUÇÃO

Planejar e integrar programas, interpretando realidades de implementação diversas que condicionam os resultados das ações governamentais e tornar tais ações transparentes, fortalecendo mecanismos de construção coletiva e participação social, foi um dos principais objetivos da metodologia e do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) a partir de 2011.[3]

As experiências no período partiram do entendimento de que o planejamento deve ocorrer em um ambiente de construção coletiva, por meio do diálogo e do debate qualificado com os responsáveis executores de políticas públicas e com a visão de entidades e organizações da sociedade civil. Quanto mais participativo o planejamento, mais apropriado e legitimado pelos diversos atores.

O objetivo deste artigo é oferecer uma leitura sobre os processos de elaboração dos PPAs do governo federal a partir de uma abordagem participativa, ocorridos até o PPA 2016-2019, a partir da experiência obtida no âmbito da equipe responsável pela gestão do PPA[4] – os aprendizados que contribuíram para perspectivas de construção coletiva dos programas, revisões conceituais, intersetorialidade e formas de participação social. Para tanto, é preciso discorrer sobre a evolução do plano em diversos momentos e como sua lógica participativa foi gradualmente desenvolvida, pontuando os avanços, as lacunas e os desafios ainda a superar.

2 EVOLUÇÃO E APRENDIZADOS NA ELABORAÇÃO DOS PPAs

Naturalmente, as políticas públicas são planejadas e executadas pelos órgãos públicos que detêm as atribuições para tal. No PPA, por meio de uma estrutura programática, procura-se construir uma visão abrangente do conjunto do governo, oferecendo em um único instrumento os principais objetivos e metas para o período de quatro anos, nos termos da Constituição Federal de 1988.[5] Não deve se sobrepor aos planejamentos setoriais, mas sim estar em consonância, sendo também instrumento para a identificação de possibilidades de integração, assim como de lacunas da ação governamental e, até mesmo, de políticas que possam gerar efeitos contraditórios. São características desejáveis quando se pretende atuar de forma intersetorial e participativa.

A estruturação da ação governamental em programas foi um marco histórico em termos de planejamento governamental no Brasil. Concretamente, os programas organizaram a ação do governo federal por meio do esforço de planejamento ocorrido na elaboração do PPA 2000-2003. A equipe técnica do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão trabalhou de acordo

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art3

2. Analista de planejamento e orçamento no Ministério da Economia.

3. Em 2011, foram realizados os eventos para a elaboração do PPA 2012-2015, descritos na mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional em 2011.

4. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

5. Ver art. 165, § 4º, disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_165_.asp>.

com as discussões e teorias para a gestão pública presentes no debate técnico-burocrático ocorrido na década de 1990.

O PPA 2000-2003 e seu modelo de gestão foram ancorados na vinculação com os orçamentos anuais, assumindo parte do detalhamento próprio da ação orçamentária (Santos, Ventura e Neto, 2015). Tal característica pode ter sido também o principal vetor para um distanciamento entre o PPA e os planejamentos setoriais, em contraponto com o seu gradual enrijecimento metodológico, entendendo esse último termo como um plano elaborado, implementado, monitorado, avaliado e revisado a partir de categorias excessivamente padronizadas, com baixa correlação entre os programas e os elementos mais específicos de cada política pública. Sem uma flexibilidade necessária para conseguir apropriar o específico de cada setor de atuação do governo, o resultado foi o distanciamento e a recorrente crítica voltada ao seu caráter burocrático.

Ao longo da gestão dos PPAs no período de 2004 a 2011, o sentimento de distanciamento entre as categorias presentes no plano e o que, de fato, era feito pelo governo tornou-se tão evidente que uma nova reflexão ocasionou a mudança do modelo de elaboração, concretizada no PPA 2012-2015.

A leitura dos documentos produzidos durante a gestão dos primeiros três PPAs, principalmente os relatórios anuais de avaliação,[6] confirma a constatação anterior. O conhecimento mais aprofundado e analítico das temáticas públicas e de seus verdadeiros desafios foi secundarizado por análises a partir das restrições de recursos, algo imposto pela coleta de dados mais focada nos registros das execuções financeiras e físicas dos produtos das ações orçamentárias que são importantes, mas não suficientes. Por tais características, a gestão do plano e de seus programas foi marcada por visões mais associadas ao curto prazo e acabou por tornar-se ausente do debate técnico-político das escolhas, do desenho e da implementação de políticas públicas e presente como o *locus* preferencial de informações para o controle e a fiscalização. A experiência adquirida com a criação de mecanismos para o diálogo mais colaborativo entre o órgão central de planejamento e os órgãos setoriais – a partir de 2008 e de canais de participação social – de 2004 em diante, no âmbito do PPA, contribuiu para essa reflexão, tomando como base debates que identificaram a necessidade de concepções que comunicassem melhor as estratégias adotadas pelos programas.

A partir de 2011, a elaboração do PPA com o formato de programas organizados por temas de políticas públicas dotou o plano de categorias que buscaram viabilizar leituras mais próximas dos planejamentos existentes nos diversos setores do governo.[7] Diversos conceitos e atributos foram revistos.

Esperava-se que o programa temático fosse capaz de promover uma linguagem mais acessível ao conjunto dos atores interessados em dialogar, contribuir e participar do ciclo de gestão de determinado programa. Na elaboração e gestão do PPA, haveria espaço e insumos que favoreceriam a integração de políticas e programas, a comunicação com potenciais parceiros, seja de outros entes ou do setor privado, e, especialmente, a construção de canais mais efetivos de participação social.

A partir do acúmulo dos diversos aprendizados e com a identificação de fragilidades, optou-se por tratá-las e manter a lógica do PPA 2012-2015 (Brasil, 2015), sendo esse brevíssimo resgate dos significados do PPA até 2015 essencial para uma análise do processo de elaboração do PPA 2016-2019.

6. Os relatórios anuais de avaliação do PPA estão disponíveis em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/>.
7. Planos nacionais, como o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) 2012-2015, foram mais facilmente alinhados ao PPA, conforme relato constante da *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, publicada em 2014.

3 ALGUNS AVANÇOS E SIGNIFICADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA LÓGICA COLETIVA E PARTICIPATIVA

O PPA 2016-2019 representou a continuidade de um modelo de planejamento associado a temas de políticas públicas e ao ideal de construção coletiva e de participação da sociedade como seu diferencial. No processo de elaboração, buscou-se priorizar o diálogo interno entre os órgãos do governo e os mecanismos de participação social como forma de qualificar o conteúdo do plano, tanto para sua coordenação e gestão interna como para a etapa de implementação e seu respectivo monitoramento, aprofundando as possibilidades de dotar a informação captada de análises mais próximas da realidade de implementação. Tais informações seriam aportadas por representantes da sociedade civil, de forma pactuada, que assumiriam reponsabilidades sobre a qualidade do registro de suas contribuições, assegurando a continuidade do debate coletivo – governo e sociedade – para a gestão dos programas (Fornazari, Petaccia e Beserra, 2016). A abordagem para a estruturação dos processos partia de uma estratégia formativa, de construção de capacidades.

Em paralelo, quanto à metodologia do plano, buscou-se aprimorar conceitos para tornar o conjunto de objetivos, metas e iniciativas mais harmonioso e prioritário, aperfeiçoamentos importantes para a promoção de um planejamento cada vez mais participativo. Nesse ponto, cabe ressaltar que é preciso evitar a associação entre prioridade e volume dos atributos, algo sempre observado nas discussões em momentos de elaboração do PPA. Nesse aspecto, sair da falsa discussão sobre um plano "enxuto" como condição para se ter um plano estratégico é pressuposto. O governo federal financia e implementa políticas em todos os setores da economia, direta ou indiretamente, em um país com mais de 200 milhões de habitantes. A preocupação, portanto, deve ser com um plano de quatro anos que represente tal complexidade no conjunto de objetivos e metas de seus programas.

Essa é a discussão que importa. Ao estar diretamente relacionado com os compromissos assumidos por determinado governo e assim ser "reconhecido", o PPA se relaciona com o entendimento sobre o que representam políticas públicas e com os resultados que se deseja alcançar. E isso precede à escolha de quais ferramentas metodológicas utilizar para a elaboração de programas, o que não significa renunciar a boas técnicas de planejamento, mas, ao contrário, é desejável e necessário dispor de métodos que organizem o debate, esclareçam o papel dos atores e qualifiquem o registro da informação produzida, contribuindo para um formato minimamente homogêneo entre as diversas áreas de atuação do governo. No entanto, sem a concertação de atores que detenham o conhecimento aprofundado da política pública, a promoção do diálogo e a consolidação do ambiente participativo, o reconhecimento pretendido fica restrito ao contexto puramente burocrático, sob o risco de desconexão de uma gestão realista.

Observando tentativas de construção de modelos e estratégias de gestão, o primeiro grande desafio é o de realmente identificar, conhecer e interpretar os problemas públicos no ambiente em que ocorrem, sempre de forma associada às realidades que demandarão acertadas estratégias de implementação, considerando a escala, o escopo e a complexidade que caracterizam a ação governamental (Januzzi, 2016). É preciso, porém, se avançar muito na capacidade de interpretar a realidade e planejar adequadamente quais políticas públicas implementar e como. A construção coletiva e participativa é elemento essencial na construção dessa capacidade, que deve passar por um modelo cada vez mais participativo.[8]

8. A participação social no PPA é apenas uma experiência, entre outras, resultantes do reconhecimento de que a relação entre Estado e sociedade é aspecto essencial para a elaboração de políticas públicas, desde os anos 1980 e, principalmente, concretizado com a Constituição Federal de 1988, que dispõe de comandos que fortaleceram a criação de espaços de participação social.

Formatos mais participativos foram gradualmente incorporados ao processo de elaboração dos PPAs, mais intensamente nas oficinas para o planejamento de programas, organizadas em 2011 e 2015, de forma a serem os espaços para dialogar, debater e elaborar/aperfeiçoar objetivos, metas e iniciativas do plano.

O ideal seria chegar-se ao ponto em que a participação social é intrínseca ao planejamento de qualquer programa que busque um mínimo de coerência – na verdade, ela é, mas nem sempre é reconhecida como tal. Não há um roteiro prévio definido para a instituição de mecanismos de participação social – estruturas, espaços, níveis, abrangência –, o que deve ser estruturado no momento do desenho de determinada política pública, sendo parte dos arranjos planejados.

No âmbito do PPA, em 2003, a proposta foi ambiciosa, partindo diretamente para diálogos organizados em todos os estados. A metodologia adotada foi pela promoção de fóruns de participação em todos os estados, com a presença de diversas organizações. O processo foi extremamente rico, com a produção de material para subsidiar a elaboração do plano. Já para o PPA seguinte, buscou-se valorizar os canais já formalizados – os conselhos de políticas públicas existentes –, estes com os seus mecanismos de interlocução com os conselhos estaduais e municipais. Com dois ciclos de elaboração realizados com algum nível de participação social, foi possível observar que a tarefa não é simples e que obter efeitos concretos da participação sobre a qualidade de programas e ações governamentais demanda tempo e convencimento. No PPA, o resultado foi bastante heterogêneo e não se reverteu em elementos claramente aportados ao plano provenientes do processo de participação social. O que é razoável afirmar é que uma cultura de participação social no PPA foi iniciada, tanto que foi continuada nos ciclos seguintes.

Essas duas experiências antecessoras foram importantes para o formato adotado em 2011, para a elaboração do PPA 2012-2015, mediante a primeira edição do Fórum Interconselhos, com a participação de conselhos, comissões e entidades de diversos setores da sociedade civil. O avanço nesse formato foi incorporar ao espaço de participação a visão intersetorial. Segundo Avelino e Santos (2015), o fórum foi um espaço de diálogo além dos limites da setorialidade e marcado pela discussão de uma agenda nacional de desenvolvimento. Pelas próprias características metodológicas do PPA 2012-2015, a participação social foi mais efetiva, oportunizada pela linguagem mais acessível, em que pese não totalmente incorporada pelos executores de programas como uma importante dimensão para o planejamento.

No PPA 2016-2019, a partir das experiências dos três PPAs anteriores, a proposta para a participação social previa a interlocução desde a dimensão estratégica do plano, passando pela elaboração dos programas, até o seu monitoramento. Dessa vez, o espaço foi chamado de Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, com a realização de mais seis fóruns regionais e quatro fóruns setoriais para discutir agendas para a juventude, as mulheres, sindical e empresarial.

Esperava-se, no processo de elaboração do PPA 2016-2019, que o monitoramento abastecido com informações provenientes da participação da sociedade se tornasse uma ferramenta valiosa justamente para enriquecer a análise sobre a implementação dos programas, saindo de um escopo mais restrito à execução financeira e, assim, respondendo ao diagnóstico de distanciamento relatado anteriormente. O desafio continuava a ser o de desenvolver uma linguagem que permitisse tal diálogo. Apesar dos avanços metodológicos obtidos a partir de 2012, a visão programática ainda não era tão intersetorial a ponto de se debaterem temas essencialmente transversais.

Ainda durante a gestão do PPA 2012-2015, a partir dos programas temáticos, foram construídas agendas transversais.[9] Em 2015,[10] como o debate foi pela ampliação da participação social nas etapas de monitoramento e, posteriormente, de avaliação, as agendas transversais foram novamente debatidas e pactuadas, também incorporando agendas temáticas.[11] O avanço seria representado pela disponibilização das agendas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal, para efetivamente serem objetos de monitoramento por parte de representações da sociedade civil.[12] Nesse ponto, o ideal teria sido continuar viabilizando a participação, com a elaboração e a disponibilização de cartilhas e manuais, por exemplo, com os conceitos utilizados no âmbito do PPA. Tal dinâmica traria ao PPA o reconhecimento, como aqui defendido, enquanto espaço institucional de participação social, sendo apropriado pela sociedade, representando um avanço em relação aos processos anteriores.

Em retrospecto, a linha do tempo na aproximação do planejamento central com mecanismos de participação social corrobora a ideia de aperfeiçoamento contínuo dos canais participativos – amadurecimento do processo de diálogo e da forma como as discussões e contribuições são acolhidas e processadas pelos gestores dos programas. Em 2015, as propostas da sociedade civil foram sistematizadas e distribuídas aos órgãos executores para apropriação em programas sob sua responsabilidade. No segundo Fórum Dialoga Brasil, a sociedade civil recebeu o retorno de suas propostas e foi iniciado um processo para a etapa seguinte – pactuar o que seria também acompanhado pelo Siop para efeitos de monitoramento do plano. Foram subsídios preciosos para o monitoramento, ao passo que isso permitiria à sociedade reconhecer suas demandas no planejamento e cobrar por elas.

Foi possível ampliar o debate, diversificando ainda mais a participação, para além das representações, por meio de conselhos, comitês e organizações da sociedade civil. A experiência ganhou abrangência por meio do portal Participa.br, plataforma digital coordenada pela Presidência da República, em que outros atores, como os cidadãos diretamente e demais movimentos, puderam participar da elaboração do plano, ampliando o diálogo.

Assim, as experiências relatadas teriam assegurado o potencial da participação social em qualificar o conteúdo do planejamento, das estratégias de implementação por ele desenhadas e das informações para o monitoramento. Ocorre que, ao mesmo tempo que mecanismos bem-sucedidos construídos para o diálogo e a participação de diversos atores e, especialmente, da sociedade civil são legitimadores de qualquer política pública, o seu planejamento exige decisão política, conhecimento e organização. Promover e assegurar participação social é se comprometer com o diálogo. Portanto, a iniciativa advém de vontade política proveniente do reconhecimento de que escolhas de políticas públicas não são unilaterais ou apenas pensadas no âmbito do Estado e sua burocracia, mas devem ser também condicionadas por necessidades sociais demandadas pela população.

9. Foram nove agendas transversais: criança e adolescente; idoso; igualdade racial; juventude; população LGBT; políticas para mulheres; pessoa com deficiência; população de rua; e povos indígenas.
10. Em 2015, foram realizados os eventos para a elaboração do PPA 2016-2019, descritos na mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional em 2015.
11. As agendas temáticas pactuadas foram: usos múltiplos da água; economia solidária; e desenvolvimento rural sustentável.
12. As reflexões presentes neste artigo abordam o período até o processo de elaboração do PPA 2016-2019, não contemplando a gestão do plano pós-2016.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela ótica participativa, a contribuição do PPA é novamente inegável, pois foi fruto de um processo ocorrido durante mais de uma década, considerando que o movimento metodológico para a introdução do conceito de participação no instrumento de planejamento central do governo foi iniciado em 2004. No entanto, fragilidades não foram totalmente superadas, como a efetivação do debate participativo no desenho dos programas, o retorno contínuo à sociedade civil sobre suas contribuições e a realização do monitoramento participativo dos programas, algumas observadas também por Avelino e Santos (2015).

Em perspectiva, a continuidade do modelo participativo demandaria estruturas mais robustas, como a organização de equipes dedicadas ao registro do que está sendo feito, estruturando o processo e realizando ajustes. Importante seria um plano de avaliação da própria estratégia de participação, e também construir um banco de dados dos participantes como dado para mobilização e pesquisa. A mobilização deveria ser contínua, com prazos bem definidos e processos bem estruturados.

Todo esse esforço de participação é complexo pela própria complexidade da política pública, mas a experiência, mesmo com fragilidades processuais, demonstrou ser vantajosa, refletindo-se no acúmulo para o debate em torno de uma cultura mais democrática e participativa. A participação social gera aprendizado, nem sempre de forma estruturada ou tangível, mas influenciando os atores dispostos ao diálogo.

O debate do planejamento público é também uma forma de contribuir para a visão de que não se constroem bons programas de maneira isolada – ou seja, contribui efetivamente para a intersetorialidade. Em outros termos, a participação é essencial, tanto no diálogo entre órgãos de governo como no debate com outros entes da Federação, atores privados, Congresso Nacional e sociedade civil em geral.

Portanto, em qualquer ação governamental, a lógica participativa deve ser uma premissa, assegurando legitimidade e transparência. É necessário haver disposição para o debate coletivo e participativo, em que é esperado certo conflito de ideias e propostas e, por isso, muitas vezes a construção desses espaços no debate da política pública enfrenta resistências. Entretanto, o aprendizado sempre permanece de alguma forma e o registro da experiência do PPA pela ótica participativa, como aqui brevemente apresentado, é fundamental para construções posteriores.

REFERÊNCIAS

AVELINO, D.; SANTOS, J. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileira. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. **PPA 2012-2015**: mensagem presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

_____. **PPA 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social – mensagem presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

COSTA, P.; COSTA, I.; BANDEIRA, R. **Transparência no Plano Brasil sem Miséria**: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

FONSECA, I.; AVELINO, D. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

FORNAZARI, F.; PETACCIA, J.; BESERRA, D. Plano Plurianual (PPA) do governo federal e Fórum Interconselhos: uma experiência estratégica de participação social. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. **Anais**... Brasília: [s.n.], 2016.

JACCOUD, L.; LICIO, E.; LEANDRO, J. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *In*: XIMENES, D. de A. **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018.

JANUZZI, P. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Editora Alínea, 2016.

LESSA, M. *et al.* Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o desafio da intersetorialidade e da participação social em processos de gestão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 7, 2014.

MENEZES, F.; MARTINS, M. **O Plano Brasil sem Miséria e a particpação social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019[1]

Daniel Pitangueira de Avelino[2]
Eduardo Gomor dos Santos[3]
Felipe Portela Bezerra[4]

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, tornou obrigatória a participação popular durante os processos de elaboração e discussão dos planos e das leis orçamentárias (art. 48, § 1º, inciso I).[5] Inspirado em iniciativas municipais e estaduais, como o orçamento participativo, o governo federal somente concretiza esse princípio nas audiências e consultas sobre a elaboração do Plano Plurianual (PPA), em 2003 e 2007. Por fim, em 2011, é criado o Fórum Interconselhos, ativo até 2017.

Tem-se como objetivo neste texto descrever e analisar as estratégias de participação social na elaboração e no monitoramento do PPA 2016-2019. Especificamente, tenta-se identificar fatores que levaram ao posterior abandono dessas práticas.

Após esta introdução, na seção 2 são descritas as estratégias de participação anteriores, na seção 3, a elaboração do PPA 2016-2019, na seção 4, seu monitoramento, e, sucintamente, na seção 5, a elaboração do PPA seguinte. De forma analítica, são identificados, na seção 6, os fatores que contribuíram para manutenção e desuso dessas práticas, e a última seção traz algumas reflexões sobre participação e planejamento público.

Em síntese, o estudo conclui que a participação social no planejamento público federal passou por um momento de ascensão e hoje vive um declínio. A falta de institucionalização é identificada como principal fator de desuso, sendo mitigada enquanto havia uma função de planejamento fortalecida e uma equipe técnica comprometida, mas se mostrando decisiva quando o cenário político passou a ser desfavorável à participação e ao planejamento.

2 PRECEDENTES

Os processos participativos realizados pelo governo federal em 2003 e 2007 inauguraram uma tradição democrática no planejamento federal, em cumprimento à LRF. A elaboração do PPA 2004-2007 envolveu audiências públicas e regionalizadas e o PPA 2008-2011 inaugurou a prática de consultas aos conselhos nacionais. Essas práticas foram, contudo, criticadas pelos participantes, pelo seu caráter episódico e descontínuo e pela falta de informações sobre o acatamento às demandas apresentadas.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art4
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
3. Analista de planejamento e orçamento; e pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília (NEPPOS/UnB).
4. Professor de administração pública no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP); e técnico administrativo em educação na UnB.
5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

Logo, em 2011, havia o desafio de desenhar uma estratégia mensurável de contribuição à elaboração do PPA 2012-2015, sem competir com o nível de participação existente.

Na solução adotada, batizada como Fórum Interconselhos, conselheiros representantes da sociedade civil, indicados por seus colegiados, foram convidados a uma assembleia, em maio de 2011. Nessa oportunidade, puderam discutir de forma mais ampla as demandas trazidas dos seus conselhos e de suas entidades e a partir disso formular propostas específicas (sem limite de quantidade) para o PPA 2012-2015. Na segunda edição, em outubro daquele ano, o governo respondeu às recomendações recebidas e, nas etapas posteriores, anualmente de 2012 a 2014, houve o monitoramento das agendas transversais[6] do plano. Justamente por ser um fórum, esse ambiente de participação trazia em si uma menor rigidez quanto à composição dos participantes e à periodicidade de reuniões se comparado a instituições participativas mais tradicionais, como os conselhos e as conferências. A prioridade era a garantia de ampla representatividade, recorrendo a pessoas que apresentavam diferentes trajetórias em experiências distintas de participação social.

Essa metodologia conquistou reconhecimento com o tempo. No cenário nacional, o método interconselhos foi adotado em outros contextos e, com a instituição do sistema e da Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 2014, revogado em 2019), foi citado como mecanismo de participação social do governo federal. Internacionalmente, o fórum integrou compromissos assumidos nos planos de ação brasileiros da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) e, em 2014, conquistou o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (United Nations Public Service Awards – UNPSA) como inciativa inovadora de promoção da participação. Nesse contexto, percebe-se que havia um potencial caminho de desenvolvimento e continuidade dessa estratégia participativa no PPA seguinte.

3 ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019

Na formulação do PPA 2016-2019, a estratégia foi rebatizada como Fórum Dialoga Brasil. A primeira reunião, em abril de 2015, marcou o início da contribuição da sociedade, principalmente em âmbito estratégico, com 378 participantes oficialmente registrados, sendo 246 vinculados a conselhos ou a entidades e 132 pertencentes ao quadro de governos municipais, estaduais ou federal. Inicialmente, o governo dividiu as demandas em oito grupos temáticos, focados em áreas, para alcançar o objetivo de que esse encontro tivesse como resultado futuro a elaboração de uma forma de monitoramento da implementação do plano e a revisão das agendas transversais. Também foram realizadas audiências regionais e setoriais.

Ao todo, foram apresentadas 1.050 propostas para a elaboração do projeto de lei do PPA. Observa-se que a interação com a sociedade passava a ganhar dimensões maiores, considerando a regionalização que o fórum alcançou, de maneira a permitir a inclusão de demandas diversas de todo o país. Após tais edições, em julho de 2015 houve mais uma reunião, baseada na apresentação de um relatório de devolutiva (Brasil, 2015), apresentado pelo governo, para que as pessoas pudessem verificar a forma de inserção de cada demanda como elemento do PPA, assim como demonstrar aquelas que não tinham sido incluídas.

6. As agendas transversais foram uma das principais inovações do PPA 2012-2015, apresentando formas alternativas de organização das demandas intersetoriais, para as temáticas de: criança e adolescente; juventude; pessoa idosa; políticas para as mulheres; pessoa com deficiência; população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros); população em situação de rua; igualdade racial, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais; e povos indígenas.

QUADRO 1
Audiências regionais e setoriais do Fórum Dialoga Brasil e números de participantes (2015)

Data	Região	Participantes	Entidades presentes
22/5/2015	Nordeste – Salvador	663	241
28/5/2015	Sul – Porto Alegre	511	120
29/5/2015	Sudeste – Belo Horizonte	558	159
2/6/2015	Centro-Oeste – Goiânia	637	51
10/6/2015	Norte – Belém	755	202
11/6/2015	Nordeste – Fortaleza	621	160
Total nos fóruns regionais		**3.745**	**933**
Data	Setor	Participantes	Entes presentes
16/6/2015	Mulheres	122	60
18/6/2015	Juventude	86	33
29/6/2015	Sindical	92	39
29/6/2015	Empresarial	35	24
Total nos fóruns setoriais		**335**	**156**
Total geral nos fóruns		**4.080**	**1.089**

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração dos autores.

As demandas da sociedade, em geral, apresentavam caráter amplo e genérico. Como exemplo, a primeira contribuição registrada no grupo para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi assegurar o cofinanciamento para garantir os serviços da assistência. Em resposta, o governo propõe um objetivo e uma iniciativa, no PPA, que tratam, respectivamente, de "fortalecer e qualificar a gestão do SUAS e os mecanismos democráticos de participação e controle social" e de "definir parâmetros de equidade no cofinanciamento federativo da oferta dos serviços do SUAS, em consonância com o custo dos serviços" (Brasil, 2015, p. 113). É possível verificar que tal demanda se refletiu em previsões concretas no âmbito do PPA, logo, passou a integrar as políticas e ações governamentais e precisava ser acompanhada, também, pela sociedade civil, a fim de garantir a materialização de sua proposição.

Essa estrutura de prestação de contas, aberta e transparente, marcou o início de um potencial meio de controle social do planejamento governamental. A inovação nessa dinâmica de participação ganhou destaque devido a uma consolidação que se construía para as contribuições da sociedade ao PPA, deixando de atribuir a formulação do planejamento, em âmbito federal, apenas ao corpo técnico ou a iniciativas isoladas e pontuais de participação. Em comparação aos PPAs anteriores, essas edições do fórum demonstraram amadurecimento e ampliação de um sistema de participação transversal a nível federal.

4 MONITORAMENTO DO PPA 2016-2019

O fórum de março de 2016 discutiu práticas de monitoramento do PPA. Foram definidas, então, doze agendas temáticas para serem acompanhadas pela sociedade civil, divididas em áreas como igualdade racial, economia solidária, criança e adolescente. Nesse contexto, o governo apresentou um documento (Brasil, 2016) com orientações para que os participantes pudessem manter continuamente as atividades de monitoramento junto às suas entidades e aos seus colegiados. Essa forma de incentivo ao acompanhamento demonstrava que o fórum buscava consolidar a interação entre Estado e

sociedade para além de suas reuniões, o que fortaleceria a capacidade dos atores envolvidos no tema para desenvolver um monitoramento sistemático do PPA.

Em maio de 2016, com o novo PPA em vigor, houve o afastamento da presidenta eleita. Após alterações na estrutura do governo federal, a estratégia de participação foi retomada. Inicialmente, foi fortalecida a transparência por meio de aplicativos digitais (como o PPA Cidadão) e de relatórios temáticos, incluindo as agendas temáticas do PPA anterior e os novos temas, vinculados à agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Depois de sua aprovação em 2015, o conteúdo dos ODS, que é parte da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), foi comparado com o do PPA 2016-2019, em um processo de alinhamento estratégico realizado em parceria entre o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), envolvendo a participação de 29 ministérios/secretarias nacionais e cerca de 250 servidores federais (Brasil, 2018, p. 34).

O processo resultou em uma base de dados que identificou as relações entre as metas dos ODS e as metas e iniciativas do PPA 2016-2019, permitindo uma visão sistêmica das ações do governo federal para o alcance de cada um dos ODS. Importante destacar o alto nível de aderência entre os dois elementos, sendo que 161 das 169 metas dos ODS, cerca de 95%, possuíam algum atributo do PPA relacionado à sua implementação. Além do PPA Cidadão, as agendas dos ODS foram inseridas também no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), possibilitando o acesso às informações para toda a administração pública (Brasil, 2018).

Outra ação envolvia os conselhos nacionais como agentes de monitoramento do PPA. A partir do diagnóstico de que a elaboração das metas do PPA contemplava a contento as demandas da sociedade civil,[7] o foco se voltou então para aperfeiçoar sua atuação no monitoramento da execução das políticas públicas. Para isso, o modelo vigente se mostrava insuficiente, na medida em que o controle social ocorria apenas ao final de cada ano, com a apresentação dos relatórios de monitoramento do PPA elaborados por cada órgão. Essa sistemática se aproximava mais de uma prestação de contas do que de um modelo efetivo de monitoramento, que possibilitasse a correção tempestiva dos rumos da execução das políticas públicas.

Desse modo, o novo modelo foi elaborado tendo como fundamentos: i) o compromisso 14 do terceiro plano de ação brasileiro na OGP: ampliar a participação social no PPA por meio do Fórum Interconselhos; e ii) o objetivo 16.7 dos ODS: garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Na perspectiva de valorização das estruturas participativas já existentes, a metodologia previa a utilização dos conselhos nacionais, em articulação com as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs) dos ministérios.

Especificamente, cada conselho foi convidado a identificar metas ou iniciativas do PPA mais relevantes segundo sua agenda política. Os elementos selecionados seriam objeto de um acompanhamento específico, com a elaboração de um plano de implementação simplificado e o fornecimento periódico de informações, pelos órgãos de execução, e a apresentação de recomendações,

7. O alinhamento do PPA com os ODS corroborou a perspectiva da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) sobre a aderência das demandas da sociedade à elaboração de metas e iniciativas do PPA. No caso da agenda LGBT, por exemplo, apesar de uma temática sensível, levantamentos da secretaria indicaram que das 192 resoluções aprovadas na 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais apenas 48 não estavam presentes nos atributos do PPA, o que determinava uma compatibilização da ordem de 75% entre os dois elementos.

pelos órgãos de participação social. Essa proposta, denominada monitoramento tempestivo, motivou o Fórum Interconselhos de novembro de 2017.

Uma das vantagens desse modelo seria a articulação do planejamento governamental com a estrutura dos órgãos de controle, nesse caso a Controladoria-Geral da União (CGU). Nessa proposta, a participação da CGU ocorreria no momento da execução das políticas públicas, diferentemente do modelo tradicional, em que sua participação se dá *a posteriori*, o que de maneira geral dificulta a tomada de decisões que possam corrigir o rumo das políticas. No modelo proposto, a estrutura de controle da CGU, a partir da provocação feita pelos conselhos, poderia atuar no sentido de reforçar a implementação de políticas públicas estruturantes que não estivessem sendo executadas, ou ainda de modificar o rumo daquelas em desacordo com as demandas da sociedade civil.

A atuação da sociedade no monitoramento do PPA apresentava potencial de complementar a avaliação formal realizada continuamente pela burocracia estatal. Bezerra (2018) aponta, entretanto, que houve dificuldades para a sociedade desenvolver adequadamente a proposta de monitoramento estabelecida no âmbito do Fórum Interconselhos. Embora os conselhos, em geral, já tivessem o costume de acompanhar as ações governamentais em torno do tema em que atuam, uma difusão do acompanhamento focado no PPA poderia trazer ganhos mais consistentes para as políticas públicas em determinadas áreas. É fundamental a democratização do acompanhamento do planejamento governamental, inclusive a partir de iniciativas oficiais que garantam recursos e instrumentos para essa efetivação, a fim de que ocorra um impacto positivo nos resultados em torno das contribuições da sociedade no PPA.

Assim, infere-se que a contínua ampliação, desde 2011, daquelas ações que compõem a participação no PPA por meio do Fórum Interconselhos estava ocorrendo de forma a alcançar patamares importantes de inclusão da sociedade no planejamento federal. Os avanços a partir da regionalização do fórum, por exemplo, poderiam ser acompanhados de práticas mais recorrentes de inclusão social e de capacitação para esse debate, visando garantir estrutura e condições adequadas para que os atores de diferentes espaços de participação, presentes no Fórum Interconselhos, propagassem as atividades iniciadas em cada edição.

5 ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023

Em 2019 foi elaborado o projeto de lei do PPA 2020-2023 sem incluir o Fórum Interconselhos, mas prevendo uma consulta pública em junho de 2019. Na mensagem presidencial, "o resultado apresentado – cerca de 2.100 participações, 193 propostas de alteração nos programas e 1.815 concordâncias das propostas – demonstrou o envolvimento da sociedade no novo PPA" (Brasil, 2019, p. 23).

6 FATORES DE CONTINUIDADE E DESUSO

Alguns fatores observados estimulariam a adoção do modelo participativo do Fórum Interconselhos. O primeiro seria a abrangência da função de planejamento, que, por alcançar todas as áreas governamentais, atrairia a atenção da sociedade civil. O segundo fator seria a atuação de um quadro humano[8] responsável e comprometido com os órgãos de planejamento, considerando que "foram os servidores desses órgãos que tornaram realidade os diálogos dos últimos anos e que os mantêm até hoje" (Avelino, 2017, p. 204). Esses dois atributos podem ser considerados os maiores fatores de continuidade da participação social no PPA 2016-2019.

8. Com destaque para o quadro permanente composto majoritariamente por membros da carreira de analista de planejamento e orçamento.

O enfraquecimento desses fatores explica o declínio da participação no PPA em 2019. Inicialmente, a função de planejamento foi esvaziada e o próprio plano perdeu a característica de agenda de desenvolvimento, absorvida pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), em 2018. Quanto ao corpo técnico, houve um enxugamento com o fim do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a incorporação da Seplan pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria.

Adicionalmente, a ausência de institucionalização daquelas práticas foi um fator de desestímulo. Mesmo nos PPAs anteriores, as estratégias adotadas não foram transformadas em lei, lacuna que as deixou a cargo de "iniciativas que promovem alguns avanços, mas permanecem abaixo do que a própria legislação exige" (Avelino, 2017, p. 200). Até 2018, esse vácuo normativo foi mitigado pela articulação com compromissos internacionais. A premiação pelo UNPSA, o alinhamento aos ODS e, principalmente, a inclusão na OGP são exemplos dessa tática. Diante da falta de legislação nacional específica, compromissos internacionais ajudaram a suprir a lacuna.

O cenário mudou em 2019. O quarto plano de ação brasileiro na OGP 2018-2020 não mencionava mais a participação no planejamento governamental. Além disso, os conselhos nacionais enfrentaram, desde 2016, um cenário de restrição de recursos e de diminuição da autonomia. Ainda em 2019, a lacuna normativa aumenta com a revogação do Decreto nº 8.243/2014. Não havia mais, portanto, o ecossistema participativo que alimentou o Fórum Interconselhos.

7 CONCLUSÕES

A análise da participação social no PPA 2016-2019 é uma crônica da ascensão e do declínio de um modelo participativo de planejamento público. Apesar da previsão na LRF, é possível concluir que a falta de institucionalização foi um fator decisivo para o declínio da participação no PPA. Para ser efetiva, a participação social tem que ser adotada como um método de governo, que compreende de fato a soberania popular e trabalha ativamente no compartilhamento de poder com a sociedade. Considerando os vícios da democracia representativa – principalmente as vantagens do poder econômico no sistema eleitoral –, a participação é um relevante complemento para a atuação política dos grupos marginalizados, que muitas vezes não obtêm representação adequada nas casas legislativas. Vem daí, provavelmente, a grita de muitos congressistas (Alencar e Ribeiro, 2014), para quem o modelo "usurparia" o poder dos representantes eleitos, mas que de fato apenas ampliaria minimamente a distribuição do poder, aumentando a pluralidade de interesses dentro do Estado, nos marcos da própria democracia liberal.

Nessa mesma perspectiva, a participação da sociedade não pode se restringir apenas ao momento da elaboração, devendo compreender todo o ciclo das políticas públicas. Quando isso não ocorre, ainda que as demandas sejam incorporadas ao sistema de planejamento, os diferentes atores técnicos e políticos podem estabelecer pontos de veto para sua efetiva implementação. Assim, a articulação entre Estado e sociedade civil deve ocorrer em todo o ciclo das políticas, para que possíveis correções de rumo possam ser tempestivamente realizadas e impedir o desvirtuamento das demandas apresentadas pela sociedade e oficialmente incorporadas pela burocracia do Estado.

Essas tensões e lacunas estavam presentes desde as primeiras iniciativas participativas no planejamento federal. Havia, no entanto, entre 2003 e 2015, um contexto que foi rotulado anteriormente como um ecossistema participativo, formado por várias instâncias e mecanismos de

participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências etc.) e animado por estímulos recíprocos, por parte do Estado e da sociedade civil, de continuidade ao diálogo. Esse cenário favorável, que não existe mais, produziu naquele período uma tolerância generalizada com a falta de institucionalização, apostando na perspectiva de um aperfeiçoamento constante.

Além disso, a função de planejamento fortalecida e uma equipe técnica comprometida aparecem como fatores de continuidade da participação no PPA 2016-2019. A mesma burocracia estatal, que poderia ser um fator inicial de resistência à abertura, pôde atuar como promotora ativa das práticas participativas, depois que foram incorporadas às rotinas e à cultura do órgão. Nesse sentido, a articulação com compromissos internacionais – como os ODS e a OGP – foi uma abordagem bem-sucedida, esgotada quando o governo federal passou a atuar de forma hostil à participação e ao planejamento governamental.

É desafiador consolidar a inclusão da sociedade em uma pauta tão complexa como o planejamento governamental a nível federal. Há ganhos significativos para o país quando as demandas sociais são devidamente processadas e refletidas em políticas públicas e ações governamentais. Os avanços apresentados pelo modelo de participação representado pelo Fórum Interconselhos são muito importantes para romper o isolamento da sociedade no debate sobre planejamento governamental. Trata-se de lidar com uma dinâmica que exige aprimoramento contínuo, já que não está isenta de limites e necessidades de mudança, para que se chegue à maneira mais inclusiva e democrática possível de buscar a consolidação dos objetivos em torno das práticas de participação social.

Em uma perspectiva técnica, o modelo participativo do PPA 2016-2019 ensinou muito sobre coordenação de órgãos e processos. Ele demonstrou, via ODS e monitoramento tempestivo, que é possível inserir a sociedade nas ações estratégicas, sem concorrer com as instâncias existentes ou as competências governamentais. Do ponto de vista político, contudo, mostrou-se que isso não basta. A construção de um Estado inclusivo passa pelo fortalecimento democrático de sua função de planejamento e, em sentido reverso, também é ali que começa o fim de uma nação.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6, p. 23-27, jun./nov. 2014.

AVELINO, D. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. p. 175-206.

BEZERRA, F. **Fórum Interconselhos**: análise da participação social no Plano Plurianual (PPA 2016-2019). 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BRASIL. **Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016-2019**: devolutiva – relato dos grupos de trabalho. Brasília: Secretaria Geral, 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para o monitoramento participativo do PPA 2016**. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2016.

_____. **Relatório de atividades**: Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – 2017-2018. Brasília: Presidência da República, 2018.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**, 27 dez. 2019.

Bloco II

As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019[1]

Rodrigo Correa Ramiro[2]

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2015 marcou o avanço de dois importantes processos que balizariam o debate sobre o desenvolvimento nacional nos anos subsequentes: a fase final de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, no plano nacional, e a aprovação da Agenda 2030, no plano internacional.

Como forma de avaliar a convergência entre o planejamento de médio prazo do governo federal e o mais abrangente compromisso internacional assumido pelo país, realizou-se um esforço de alinhamento entre o PPA e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A partir do cruzamento das metas e iniciativas do PPA com as metas dos ODS, foram criadas as Agendas ODS, que organizavam os atributos do PPA que contribuíam para o alcance de cada objetivo e meta da Agenda 2030.

A construção das Agendas ODS foi inspirada na experiência da construção das agendas transversais, que representavam recortes temáticos dos atributos do PPA para explicitar agendas como igualdade racial e pessoa idosa, com o intuito de dialogar, principalmente, com os respectivos conselhos de políticas públicas no âmbito da participação social no PPA.

As Agendas ODS confirmaram o grau elevado de convergência entre PPA e ODS e foram parte da estratégia brasileira de internalização da Agenda 2030 em conjunto com os processos de adequação de metas à realidade nacional, construção dos indicadores e territorialização da agenda.

Este artigo tem como objetivo avaliar a experiência da elaboração das Agendas ODS, no âmbito dos esforços para a internalização da Agenda 2030 no país e do monitoramento e avaliação do PPA, e está organizado em três seções, além desta introdução. O histórico do conceito de desenvolvimento sustentável e sua representação na Agenda 2030 são objetos da próxima seção. Na terceira seção é apresentado o processo de construção das Agendas ODS no âmbito do PPA 2016-2019 e seus principais resultados. A seção 4, por fim, é composta pelos comentários conclusivos.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A AGENDA 2030

A noção de desenvolvimento sustentável consagrada no relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como "(...) o desenvolvimento que garante o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas necessidades" (CMMD, 1988, p. 46) buscou compatibilizar o crescimento econômico com a preservação ambiental, após as disputas entre defensores do "crescimento zero" e desenvolvimentistas que caracterizaram a inserção da temática ambiental na agenda internacional desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em 1972 (Sachs, 1993; Mueller, 2012).

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art5

2. Analista de planejamento e orçamento; e doutorando em relações internacionais na Universidade de Brasília (UnB).

O conceito de desenvolvimento sustentável, gestado na academia e nos espaços políticos-diplomáticos globais, é baseado de uma forma vaga no tripé eficiência econômica-sustentabilidade ecológica-equidade e pode ser visto simultaneamente como veículo de um acordo político mínimo em torno dos termos em que se daria a institucionalização da temática ambiental em âmbito global e como ponto de partida da disputa política a ser travada nos limites traçados pelo próprio conceito (Nobre, 2002). Neste caso, destaca-se o papel das grandes conferências/acordos internacionais sobre desenvolvimento e meio ambiente[3] na institucionalização do conceito.

A gênese da visão atual sobre desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030, se deu a partir da experiência acumulada entre as conferências Rio-92 e Rio+20 e teve como uma de suas principais referências os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), adotados internacionalmente pela Resolução nº 55/2/2000 (ONU, 2000). Os oito ODMs eram compostos por 21 metas, envolvendo temas que vão desde a erradicação da extrema pobreza e da fome, passando pelo o combate ao HIV/Aids, chegando à proteção ambiental (Lago, 2006).

O grande mérito dos ODMs foi estabelecer metas claras e concisas, de fácil comunicação e passíveis de monitoramento, que nortearam a ação coordenada dos países entre 2000 e 2015.[4] Embora os avanços na adoção dos ODMs fossem notáveis, houve críticas principalmente pela forma *top-down* com que eles foram elaborados, com baixa participação dos países-membros e da sociedade civil, além de não considerar compromissos internacionais já assumidos e as diversidades regionais e locais no estabelecimento das metas (Araújo, 2019).

As resoluções da Rio+20 definiram os processos para a construção da agenda sucedânea dos ODMs. Para tanto, foi criado o Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), que, entre 2012 e 2015, envolveu cerca de setenta países, inclusive o Brasil, e diversos atores da sociedade civil na elaboração de uma proposta que embasou os ODS. Em setembro de 2015, na Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), a nova agenda de desenvolvimento global foi adotada por unanimidade pelos 193 Estados-membros da ONU. Os ODS, compostos por dezessete objetivos e 169 metas, fazem parte de uma agenda recomendatória[5] que traduziu o consenso possível entre os países sobre desenvolvimento sustentável. Eles entraram em vigor em 1º de janeiro de 2016, adotando uma perspectiva abrangente e universal, considerando explicitamente

> as diferentes realidades nacionais, as capacidades e os níveis de desenvolvimento, respeitando as políticas e prioridades nacionais. São objetivos e metas universais que se aplicam ao mundo todo, tanto aos países desenvolvidos quanto aos em desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015, p. 3).

3. Para uma visão geral das grandes conferências ambientais, ver Nobre (2002) e Lago (2006).
4. Os ODMs foram adotados pelo governo brasileiro, que em alguns casos propôs metas mais ambiciosas do que as originais. Em grande medida, esta adoção foi motivada pelo fato de que os ODMs possuíam correspondência com as políticas brasileiras do período. Para uma avaliação da atuação brasileira, ver os relatórios voluntários coordenados pelo Ipea, como Ipea (2014), e Roma (2019).
5. A Agenda 2030 alinha-se aos acordos internacionais recentes, como os ODMs, acordos estes que, ao invés da formulação normativa tradicional em que o acordo internacional é incorporado à legislação nacional (*rule making*), propõem a adoção de mecanismo de estabelecimento de metas de caráter recomendatório (*goal settings*), cuja implementação depende de uma governança envolvendo diversos atores. Estas mudanças derivam de um cenário de crise do multilateralismo e das suas instituições e também respondem a um aumento da complexidade das relações e a um novo paradigma democrático (Araújo, 2019).

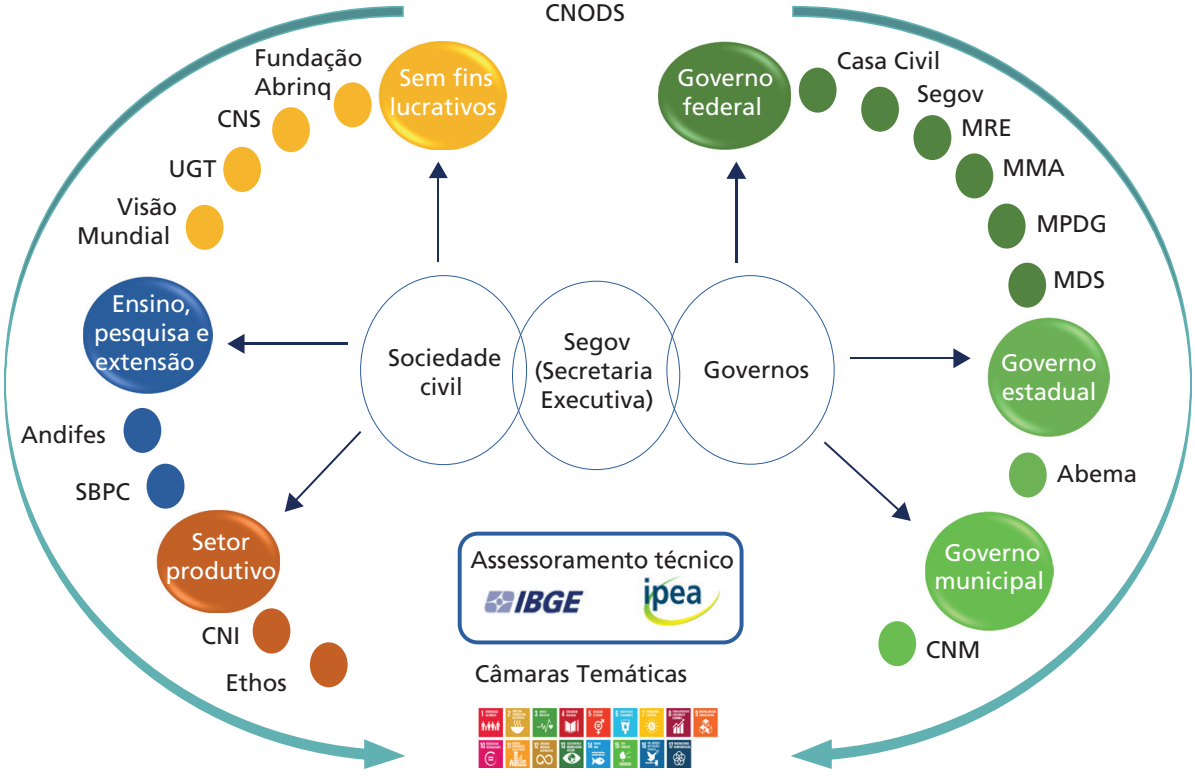
No intuito de promover e implantar a Agenda 2030 no Brasil, foi instituída, por meio do Decreto nº 8.892/2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), com a finalidade de

> internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil. (...) A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é instância colegiada paritária, de natureza consultiva, integrante da estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, para a articulação, a mobilização e o diálogo com os entes federativos e a sociedade civil (Brasil, 2016c).

A CNODS era composta por dezesseis membros, com o assessoramento permanente do Ipea e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme expresso na figura 1, e sua missão era

> criar mecanismos institucionais que estabeleçam as condições adequadas à implementação dos ODS, incluindo estratégias para a territorialização, a definição de metas e indicadores, processos participativos, meios de implementação, acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030 (CNODS, 2017, p. 9).

FIGURA 1
Composição da CNODS (2017-2019)



Fonte: CNODS (2017, p. 13).
Obs.: Fundação Abrinq – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos; CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas; UGT – União Geral dos Trabalhadores; Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; CNI – Confederação Nacional da Indústria; Segov – Secretaria de Governo da Presidência da República; MRE – Ministério das Relações Exteriores; MMA – Ministério do Meio Ambiente; MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social; Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente; CNM – Confederação Nacional de Municípios.

Entre as principais ações da CNODS, destacaram-se: i) a adequação das metas dos ODS à realidade nacional, conduzida pelo Ipea (Ipea, 2018); ii) a definição dos indicadores nacionais dos ODS, em processo liderado pelo IBGE;[6] e iii) a criação das Agendas ODS no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), liderada pelo então MPDG. O processo de construção das Agendas ODS no SIOP é objeto da próxima seção.

As principais iniciativas da CNODS estavam em consonância com a proposta de internalização da Agenda 2030 nos instrumentos de planejamento nacional, ou com a transição para os ODS, ambas contidas na Resolução nº 70/1 da ONU, que estabeleceu os ODS.

> As metas são definidas como ideais e globais, com cada governo definindo suas próprias metas nacionais, guiados pelo nível global de ambição, mas levando em conta as circunstâncias nacionais. Cada governo também vai decidir como essas metas ideais e globais devem ser incorporadas aos processos, nas políticas e estratégias nacionais de planejamento (ONU, 2015, p. 13).

> Nós encorajamos todos os Estados-membros a desenvolver, logo que possível, respostas nacionais ambiciosas para a aplicação global da presente agenda. Estas podem apoiar a transição para os ODS e construir sobre os instrumentos de planejamento existentes, tais como as estratégias de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento sustentável, conforme o caso (ONU, 2015, p. 39).

Em que pese a consonância dessas iniciativas com a Agenda 2030, as ações do governo brasileiro, de uma forma geral, e da CNODS, em particular, para implementação dos ODS foram desarticuladas e ocorreram de forma tardia. A intensa participação brasileira na construção da Agenda 2030 não se consolidou imediatamente em uma governança nacional para os ODS. A instabilidade política, que culminou no processo de *impeachment* em 2016, retardou a decisão de instituir a CNODS, sendo que sua concretização se deu por forte pressão da sociedade civil organizada.[7]

Sobre os resultados das ações, Araújo (2019, p. 138) destaca que a CNODS, "apesar de seus tímidos acertos, não esteve à altura dessa trajetória [de participação brasileira na Agenda 2030]". Entre os fatores que contribuíram para este quadro, destacam-se: a falta de comprometimento de lideranças nacionais, dos três Poderes, com os ODS; e a ascensão do novo governo em 2019 com uma posição avessa ao multilateralismo e identificada com a hegemonia conservadora em relação à agenda ambiental.

As ações de cunho mais técnico coordenadas pelo IBGE sobre os indicadores tiveram continuidade no tempo, tendo sido iniciadas anteriormente às da CNODS, e fazem parte do escopo de trabalho da instituição, mas outras ações da CNODS foram descontinuadas ou não foram sequer iniciadas. A adequação das metas dos ODS conduzida pelo Ipea e concluída no segundo semestre de 2018, na véspera da eleição presidencial, não foi alvo do devido processo de consulta pública ou encaminhamento oficial da CNODS para aprovação presidencial, por falta de decisão política para tal, tendo se resumido a um valioso exercício realizado por servidores públicos federais. Já o processo de interiorização/territorialização da agenda ocorreu de forma espontânea por iniciativa de alguns estados e municípios, sem a participação ou orientação da CNODS. Por fim, a CNODS foi extinta,

6. Os resultados estão disponíveis em: <https://odsbrasil.gov.br/>.
7. Para mais detalhes sobre o processo de instituição da CNODS e a pressão da sociedade civil para a instituição de uma governança sobre os ODS no Brasil, ver Nilo (2016). Vale ressaltar que a sociedade civil, por meio do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável, elabora anualmente um relatório de acompanhamento da Agenda 2030 no país. Os relatórios luz, como são conhecidos, estão disponíveis em: <https://gtagenda2030.org.br/>.

junto com mais de uma centena de colegiados, pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019a), reafirmando a posição do novo governo de abandono da Agenda 2030.

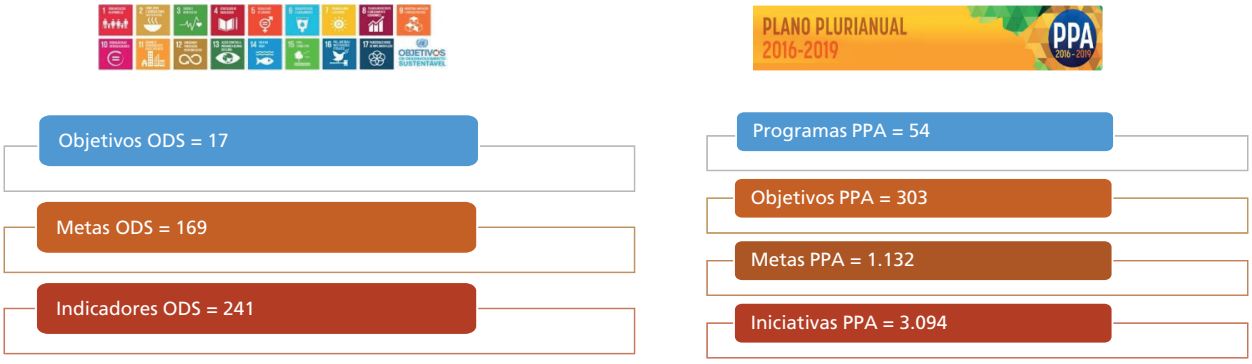
3 AS AGENDAS ODS[8]

O processo de elaboração do PPA 2016-2019 se baseou, com aprimoramentos pontuais, na metodologia do PPA 2012-2015 e seguiu as principais diretrizes estratégicas adotadas pelo governo federal desde o PPA 2004-2007.

O PPA 2016-2019[9] foi estruturado em duas grandes dimensões: a estratégica e a tática/programática. A dimensão estratégica era subdividida em visão de futuro, eixos e diretrizes, enquanto a dimensão tática compreendia os programas temáticos. Estes eram recortes selecionados de políticas públicas que expressavam e orientavam a ação governamental. Cada programa era composto por: i) objetivos que expressavam as escolhas de políticas públicas para o alcance dos resultados almejados pela intervenção governamental e faziam o vínculo com as ações orçamentárias e com os financiamentos extraorçamentários; ii) metas, quantitativas ou qualitativas, que mediam o alcance do objetivo; e iii) iniciativas que declaravam os meios e mecanismos de gestão que viabilizavam os objetivos e suas metas, explicitando a lógica da intervenção (Brasil, 2016a; 2016b).

Os ODS, por sua vez, estão estruturados em dezessete objetivos que expressam os principais desafios contemporâneos. Como demonstra a figura 2, as estruturas do PPA e dos ODS não possuem correspondência direta, apesar de utilizarem termos comuns como objetivos e metas.

FIGURA 2
Atributos dos ODS e do PPA 2016-2019



Fonte: Brasil (2018a, p. 16).

Os objetivos dos ODS são mais abrangentes do que os programas e os objetivos do PPA. Assim, a decisão metodológica foi por um cruzamento no nível de metas dos ODS e metas e iniciativas do PPA.

> Esta decisão metodológica permitiu ter uma visão das ações do governo federal que contribuem para o alcance de cada meta ODS, sendo possível agregá-las por objetivo da Agenda 2030, da mesma forma é possível agregar as metas ODS por programa do PPA ou órgão federal. Assim, o alinhamento resultou na construção de uma base de dados contendo as metas e iniciativas do PPA

8. Esta seção é baseada no relatório *Agendas ODS no SIOP: relatório anual de monitoramento – ano-base 2017* (Brasil, 2018a).
9. Para mais informações sobre o PPA 2016-2019, ver Brasil (2018b).

> que se relacionam com as metas ODS, de forma direta ou indireta, obtendo-se assim um panorama abrangente das relações entre PPA e ODS que podem ser agregados ou desagregados conforme a necessidade da análise (Brasil, 2018a, p. 15).

Esse panorama abrangente, contudo, possuía limitações metodológicas. Os conceitos de relação direta ou indireta entre os atributos do PPA e dos ODS não estavam bem definidos. Além disso, o cruzamento não seria suficiente para avaliar o grau de alcance das metas dos ODS a partir da execução do PPA, ou seja, se todos os atributos do PPA relacionados a determinada meta ODS fossem devidamente executados, qual seria a porcentagem de alcance desta meta? Esta deficiência era agravada pelo fato de que diversos atributos, tanto do PPA como dos ODS, eram qualitativos.

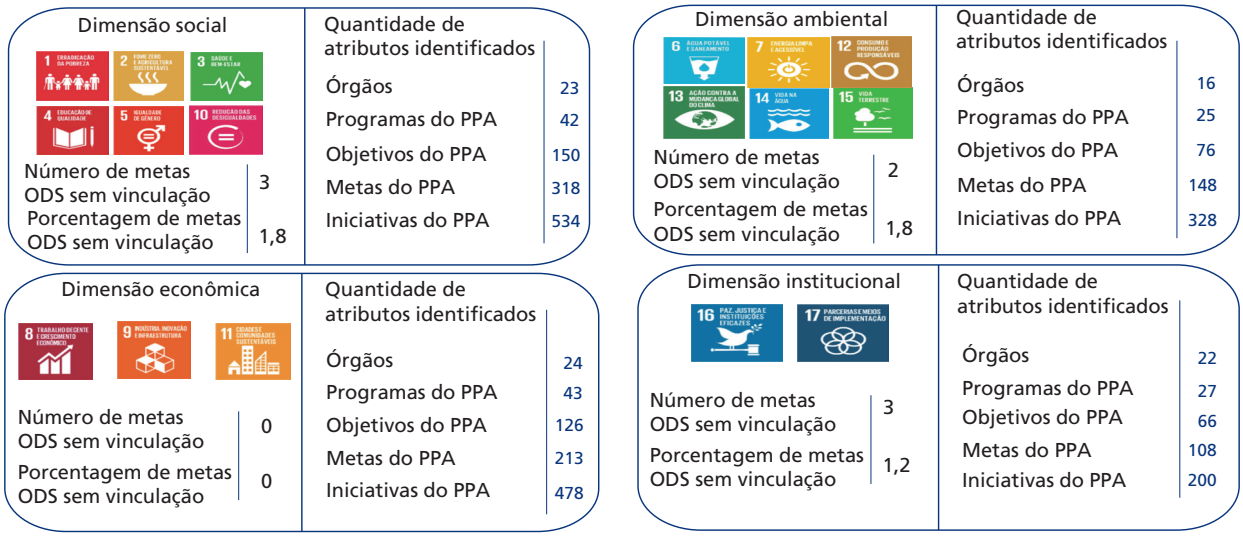
O processo de construção das Agendas ODS era iniciado pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan)/MPDG, que elaborava uma proposta inicial do cruzamento. Esta versão preliminar era encaminhada ao órgão responsável pela política para revisão e posteriormente era validada, em reunião envolvendo a Seplan/MPDG, a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS)/Segov e os órgãos setoriais.[10] Assim, os esforços de alinhamento implicaram um processo contínuo de aprimoramento e interação entre órgãos federais. Este trabalho de alinhamento envolveu a participação de cerca de 250 servidores de 29 instituições federais e teve o mérito de integrar as diversas instituições do Executivo federal em torno das discussões sobre a Agenda 2030.[11]

O resultado do cruzamento confirmou a expectativa de elevada convergência entre os instrumentos. Verificou-se que 95% das metas dos ODS possuíam algum atributo do PPA relacionado à sua implementação. Todos os programas do PPA 2016-2019 apresentam atributos relativos a algum ODS e a divisão destes atributos agregada por dimensão é bem distribuída, como mostra a figura 3. Os resultados do trabalho permitiram obter uma visão geral das relações entre as políticas públicas federais e os compromissos assumidos pelo país no âmbito da Agenda 2030.

10. Para testar a metodologia proposta foi realizado um piloto com o MMA em que se definiu a necessidade de uma sensibilização sobre a Agenda 2030, de uma forma geral, e sobre a proposta de alinhamento entre PPA e ODS, em particular, para os órgãos setoriais, além de promover momentos de troca de experiências entre os órgãos.

11. O processo de alinhamento, em particular os intercâmbios entre os órgãos, levou a algumas externalidades positivas, como "i) o compartilhamento de experiências e práticas entre os ministérios envolvidos nos trabalhos; ii) a criação de instâncias voltadas para o acompanhamento dos ODS dentro dos ministérios setoriais, como no Mapa [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento], CGU [Controladoria-Geral da União] e MS [Ministério da Saúde]; e iii) a disseminação da Agenda 2030 no âmbito do serviço público federal" (Brasil, 2018a, p. 16).

FIGURA 3
Alinhamento dos atributos dos ODS e do PPA 2016-2019 por dimensão



Fonte: Brasil (2018a, p. 18).

Uma vez alinhados os atributos do PPA e dos ODS, foi possível criar as Agendas ODS no SIOP, conforme previsto no plano de ação da CNODS de 2017-2019 (CNODS, 2017). É importante destacar que a criação das Agendas ODS foi baseada na experiência do MPDG com as agendas transversais fruto dos esforços de ampliar a participação social no PPA.[12] As agendas do PPA são

> recortes transversais de seus atributos onde são agregados os programas, objetivos, metas e iniciativas relacionados a um público (como povos indígenas, criança e adolescente, LGBT [lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros], entre outros) ou temática específica (como usos múltiplos da água, economia solidária). A lógica de construção das agendas no âmbito do PPA permite a agregação de ações antes dispersas no plano em um lócus comum, permitindo entender como determinado tema transversal é tratado no plano como um todo (Brasil, 2018a, p. 20).

Assim como no caso das agendas transversais, o acompanhamento das Agendas ODS seria utilizado para prestar contas à sociedade e subsidiar as discussões do Fórum Interconselhos. A ideia era promover facilidade de acesso e transparência das informações. Para tanto, também foi desenvolvida a plataforma eletrônica PPA Cidadão,[13] com todas as informações sobre as agendas do PPA.

O processo de alinhamento dos atributos do PPA e dos ODS permitiu o acompanhamento das Agendas ODS em 2018, com base nos dados de 2017 (Brasil, 2018a). Esse acompanhamento foi consolidado num relatório de governo, em que foram destacados os principais avanços na execução do PPA 2016-2019 e sua relação com os ODS. Apesar da previsão anual, o relatório de 2018 foi o único publicado. Desta forma, não houve espaço para aprimoramento metodológico no processo de construção das Agendas ODS.

12. A participação social no PPA é analisada em estudo deste boletim intitulado *A quem serve a participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019*, de Daniel Pitangueira de Avelino, Eduardo Gomor dos Santos e Felipe Portela Bezerra. As agendas estão disponíveis em: <https://bit.ly/3lL8cUj>.
13. Disponível em: <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/>.

Além dos relatórios de acompanhamento, previstos no plano de ação da CNODS, a experiência derivada da construção das Agendas ODS deveria ter sido utilizada para subsidiar a elaboração do PPA 2020-2023. A proposta da Seplan/MPDG[14] era de que o novo PPA definisse as metas intermediárias a serem alcançadas até 2023 – compatíveis com as metas nacionais adaptadas para 2030 – e as ações necessárias para alcançá-las. Esta proposta não foi acatada pela nova direção do MPDG, agora Ministério da Economia.

O PPA 2020-2023 apresentado pelo Executivo federal ao Congresso não fazia referência aos ODS e foi emendado para inclusão da seguinte diretriz geral: "persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas".[15] Esta emenda parlamentar, claramente insuficiente para afirmar o compromisso do país com a Agenda 2030, e única menção aos ODS no PPA 2020-2023 foi alvo de veto presidencial.[16] Assim, foi consolidada a posição do governo federal, apesar de signatário da Resolução nº 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de não dar continuidade às ações federais relacionadas aos ODS.

4 COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

A institucionalização da temática ambiental e do conceito de desenvolvimento sustentável evoluiu e se consolidou desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, até o estabelecimento da Agenda 2030, em 2015. Este processo se caracteriza como uma arena de disputa de interesses e construção de consensos envolvendo centenas de países, representantes de governos e da sociedade civil, e organismos internacionais.

A construção dos ODS, que contou com a participação concertada de milhares de atores desde 2012, incluindo governo e sociedade civil brasileira, considerou explicitamente a necessidade do estabelecimento de governanças locais, a adequação de metas e a inclusão dos ODS nos processos de planejamento nacionais. As Agendas ODS, foco deste artigo, eram o primeiro passo de um processo de internalização dos ODS no planejamento nacional que culminaria na elaboração do PPA 2020-2023, considerando explicitamente a implementação dos ODS. Este processo, apesar do mérito de inspirar um esforço concertado de órgãos federais sobre a Agenda 2030, se limitou à produção de um relatório de acompanhamento das Agendas ODS, sem influenciar a elaboração do novo PPA.

A atuação do Poder Executivo federal na Agenda 2030 foi marcada pela instituição da CNODS, quase dois anos após a adoção dos ODS, e por forte pressão da sociedade civil. As principais atividades desenvolvidas pela CNODS, como a adequação de metas à realidade nacional, a definição dos indicadores nacionais e a criação das Agendas ODS no SIOP, foram, em grande parte, descontinuadas em 2019. A extinção da CNODS marcou o afastamento do governo federal da Agenda 2030 sem a proposição de uma estratégia alternativa, o que é sintomático da dificuldade do país em construir um planejamento de longo prazo.

14. Na proposta de nova metodologia de elaboração do PPA era previsto que ele deve declarar o compromisso do governo federal com a implementação dos ODS para o período entre 2020-2023 e que a construção dos seus atributos deve considerar a implementação da Agenda 2030 no nível de metas ODS (direta ou indireta), segundo informações de apresentações realizadas pelo MPDG aos outros ministérios.
15. Mais informações sobre a proposta de emenda e o veto presidencial estão disponíveis em: <https://bit.ly/3d1rUHg>.
16. O veto foi justificado com o seguinte argumento: "o dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão do art. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal" (Brasil, 2019b).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. B. A. **A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e o Brasil**: uma análise da governança para implementação entre 2015 e 2019. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm>.

_____. Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 maio 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8759.htm>.

_____. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Agendas ODS no SIOP**: relatório anual de monitoramento – ano-base 2017. Brasília: Seplan/MP, 2018a. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/123456789/1075?show=full>.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **PPA 2016-2019**: relatório anual de avaliação – ano-base 2017. Brasília: MP, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3c75Wne>.

_____. Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10179.htm#art1>.

_____. Mensagem nº 743, de 27 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-743.htm>.

CMMD – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.

CNODS – COMISSÃO NACIONAL PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Plano de ação 2017-2019**. Brasília: CNODS, 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea; SPI/MP, 2014.

_____. **ODS**: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018.

LAGO, A. A. C. do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Funag; IRBr, 2006.

MUELLER, C. C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: Editora UnB, 2012.

NILO, A. **A participação da sociedade civil na Agenda 2030 da ONU e a política externa brasileira**: um exercício de democracia nas relações internacionais. 2016. Monografia (Especialização) – Faculdade Damas, Recife, 2016.

NOBRE, M. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. *In*: NOBRE, M.; AMAZONAS, M. de C. (Org.). **Desenvolvimento sustentável**: a institucionalização de um conceito. Brasília: Ibama, 2002.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do milênio**. Nova Iorque: ONU, 2000.

_____. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015.

ROMA, J. C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e sua transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Ciência e Cultura**, v. 71, n. 1, p. 33-39, jan./mar. 2019.

SACHS, I. Estratégias para o século XXI. *In*: BURSZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Editora UnB, 1993.

Visões do Estado sobre as Mulheres e o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019[1]

Janine Mello[2]
Ana Camila Ribeiro[3]
Danusa Marques[4]

1 INTRODUÇÃO[5]

Alinhadas a trabalhos publicados anteriormente (Mello e Marques, 2019a; 2019b), retomamos a premissa de que a atuação estatal engloba e impacta, a partir de múltiplos instrumentos político-administrativos, distintas dimensões da vida social e o modo com que certos pressupostos, crenças e valores são internalizados pelas estruturas governamentais pode contribuir para reforçar ou problematizar visões sobre as mulheres enquanto destinatárias de direitos e deveres. Isso não significa que as interações entre Estado e mulheres estejam circunscritas a uma orientação unidimensional, dado o caráter inerentemente conflitivo e contraditório do Estado e a multiplicidade de mediações ocorridas entre estruturas governamentais e mulheres enquanto grupo social mais amplo.

Em decorrência disso, argumentamos que a atuação do Estado em relação às mulheres apresenta variações, devido à natureza complexa de suas ações e a presença de atores dotados de distintos graus de poder e influência, o que permite que múltiplas visões, por vezes contraditórias e paradoxais, coexistam no âmbito do próprio arcabouço estatal. Recuperamos, de trabalhos anteriores (Mello e Marques, 2019a; 2019b), a proposta de tipologia para a atuação estatal baseada em quatro visões em relação às mulheres, conforme a ótica a partir da qual a presença feminina é entendida na elaboração de políticas públicas: i) visão reprodutiva (mulheres como mães/cuidadoras); ii) visão produtiva (mulheres enquanto mão de obra do trabalho remunerado); iii) a visão reativa (inclusão posterior das mulheres na execução da política); e iv) visão inclusiva (mulheres enquanto público-alvo prioritário).[6]

Vale ressaltar que essas categorias, embora tendam a ser tomadas como excludentes, não o são. A tipologia proposta está sujeita aos limites inerentes a toda esquematização voltada a apreender, mesmo que parcialmente, as dinâmicas complexas a partir das quais relações sociais ocorrem e são estabelecidas. Ao propormos uma tipologia para as visões assumidas pelo Estado – no que se refere às representações sobre as mulheres enquanto referências para moldar a ação pública –, assumimos como ponto central a relevância de explicitar a natureza paradoxal da atuação estatal e as múltiplas representações que derivam da teia complexa que configura o arcabouço do Estado e suas interfaces com as demais instâncias e os atores sociais. Defendemos que, embora prevaleça uma visão reprodutiva sobre as mulheres, as dinâmicas de ação do Estado também partem de elementos vinculados a outros referenciais como a capacidade produtiva feminina, os esforços para incluir mulheres como público

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art6
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e diretora adjunta na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.
3. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <ana.ribeiro@ipea.gov.br>.
4. Professora adjunta do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê). *E-mail*: <danusamarques@gmail.com>.
5. Uma versão ampliada deste texto foi publicada como *Texto para Discussão* em Mello, Ribeiro e Marques (2020).
6. Mais detalhes sobre cada uma das visões em Mello e Marques (2019a; 2019b).

prioritário visando ao atendimento de demandas específicas, a implementação de medidas voltadas para assegurar a efetividade de políticas ou mesmo como resposta a pressões e reivindicações sociais por maior visibilidade e/ou atendimento do público feminino.

Argumentamos ainda que produtos governamentais como instrumentos de planejamento da ação estatal, materiais institucionais e documentos legais e operacionais correspondem a expressões da atuação estatal. Assim, podem ser considerados uma opção analítica válida para explicitar sentidos, percepções e expectativas sobre o que é definido como objeto de intervenção política, assim como sobre o que é apontado como demanda pública e até mesmo quais indivíduos ou grupos devem ou não constituir o público-alvo preferencial de determinada ação (Gale, 1999; Maguire e Ball, 2015; Nicoll, 2000; Johnson, 2011). Mesmo nos casos em que não seja implementada efetivamente como a normativa pactuada, esse momento da definição de demandas por políticas expressa sentidos importantes nas possibilidades de ação negociadas no âmbito do Estado.

Representações atribuídas ao que constitui um dado problema e suas possíveis soluções resultam de interações imersas em ambientes conflitivos pautados por correlações de força específicas (Yanow, 2015; Verloo e Lombardo, 2007; Schmidt, 2008; Shore e Wright, 2011; Bacchi, 1999). Por conseguinte, o que definimos como produto governamental também é forjado por meio dessas relações e expressa, em algum sentido, representações que prevaleceram em meio à disputa ideacional travada entre atores ou instituições ao longo do processo de delimitação do escopo da ação governamental. Essas representações – contidas, implícita ou explicitamente, em instrumentos de planejamento, planos de ação, previsões orçamentárias, definição de diretrizes, estratégias e metas – trazem em si ideias que, de alguma forma, transpuseram diferentes filtros e disputas ocorridas nas mais diversas instâncias decisórias (Offe, 1984; Lejano e Park, 2015; Ball, 1993; Foucault, 2008; Bourdieu, 2014).

Dito isso, fica evidente a pertinência de recorrer a enfoques teóricos que abordem o peso das ideias na configuração das políticas públicas e que reconhecem seu papel na produção de representações sobre problemas sociais como norteadores da reflexão desenvolvida ao longo do texto em questão. Assumir a existência de distintas visões estatais sobre um dado tema e a possibilidade de depreender elementos subjacentes a essas representações abre espaço para a discussão sobre o impacto das ideias na conformação assumida pelas políticas públicas em detrimento de outros arranjos, escopos e estratégias possíveis.

Essas considerações trazem para o cerne da análise questões sobre o que essas visões representam, quais elementos as constituem ou, mais objetivamente, como afetam a produção de políticas públicas, sua implementação e seus impactos produzidos sobre populações e territórios. Indo adiante, centrar o foco nesse aspecto nos coloca diante de questionamentos sobre os sentidos de entender essas especificidades e a relevância de explicitar essas representações para a análise de políticas públicas.

Propomos que as visões estatais sobre as mulheres são compostas por ideias que atribuem sentidos específicos a questões associadas à pauta de demandas e reivindicações femininas. Na prática, a caracterização do que é entendido como "demanda feminina" nas políticas públicas requer que um conjunto específico de aspectos seja eleito como o mais pertinente ou adequado para orientar a ação estatal em detrimento de outras possibilidades. Os efeitos da delimitação dos elementos interpretativos usados para abordar essas questões impactariam, de alguma maneira, o escopo das estratégias contidas em diferentes instrumentos de planejamento da ação governamental.

Partindo desse entendimento, o objetivo central do texto é compreender como e quais visões do Estado sobre as mulheres permeiam o conteúdo dos objetivos, metas e iniciativas propostas no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Nesse sentido, o caráter generalista do PPA e sua diversidade temática permitiriam identificar compromissos e orientações de natureza mais abrangente e, *a priori*, captar representações sobre aquilo que constitui as principais preocupações governamentais em matéria de produção de políticas.

Isso, obviamente, não significa afirmar que não existam variações entre o que está previsto no PPA e o que efetivamente ocorre no âmbito da atuação governamental e menos ainda que ideias e sentidos que o compõem correspondam a referenciais internalizados e compartilhados de maneira homogênea ou integral pelo conjunto da administração pública. Nosso argumento, entretanto, é de que o PPA, para os fins propostos na análise, poderia fornecer indícios sobre visões que prevaleceram após uma sequência de ritos e procedimentos burocráticos repleta de disputas, de maior ou menor grau e intensidade, sobre aspectos que deveriam ou não compor sua versão final enquanto instrumento de planejamento da ação governamental de curto e médio prazo.

Para isso, foram analisadas metas, iniciativas e objetivos do PPA 2016-2019 adotando o método de *text mining*,[7] em que para cada categoria proposta na tipologia foi atribuído um conjunto de termos relacionados a aspectos elencados como centrais para compreender as visões do Estado sobre as mulheres. A essa etapa se seguiu a análise qualitativa de cada um dos casos e uma classificação em categorias selecionadas. A expectativa é de que, a partir disso, seja possível identificar visões hegemônicas no âmbito das ações previstas no PPA, assim como aproximações e distanciamentos existentes entre essas categorias no que se refere a aspectos como distribuição entre órgãos, áreas temáticas e viés de atendimento às mulheres.

2 DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS

Foram considerados todos os 54 programas temáticos, 303 objetivos e 1.132 metas/iniciativas que compuseram o PPA 2016-2019 (Brasil, 2015). Considerado o teor atribuído a essas categorias, é razoável supor que a análise desses elementos forneceria, potencialmente, indícios sobre como ocorre a incorporação das mulheres no escopo dessas políticas e quais visões estatais emergem dessas estratégias. No intuito de verificar a pertinência dessas suposições, a análise foi dividida em duas etapas.

2.1 Etapa 1: identificação dos termos relacionados às visões estatais sobre as mulheres

Para permitir a análise dos campos previstos no PPA a partir das diferentes representações associadas às visões estatais foi realizada a análise textual dos seguintes campos: objetivos, metas e iniciativas. Isso permitiu a identificação de termos e expressões que pudessem indicar, direta ou indiretamente, mulheres enquanto público afetado pela ação. Também implica assumir que, mesmo que uma ação não tenha mulheres como público-alvo específico, elas podem ser afetadas, de maneira positiva ou não, pela execução de uma série de políticas e ações.

Para tanto, utilizou-se o procedimento de *text mining* para localizar termos associados às diferentes visões estatais de acordo com pressupostos e premissas contidos em cada uma delas. No caso da visão reprodutiva, julgamos pertinente listar termos associados à maternidade, à infância

7. *Text mining* ou mineração de dados textuais é um procedimento que permite a análise textual de dados conforme a presença ou ausência de termos predefinidos. No caso dessa análise foi utilizado um *script* específico desenvolvido pelas autoras a partir do *software* estatístico R. Mais informações em Feldman e Sanger (2006).

e ao cuidado. Já na visão produtiva foram selecionados termos ligados ao mercado de trabalho como produtora, trabalhadora, empreendedora, por exemplo. No caso da visão inclusiva foram incluídos termos como discriminação, violência, sexismo, feminicídio, entre outros. E foram incluídos, ainda, na análise, termos mais genéricos que poderiam estar associados a qualquer uma das visões, como mulher, beneficiária, feminino e gênero. É importante ressaltar que, apesar da tipologia proposta conter quatro visões estatais, foram consideradas apenas três delas em função da natureza do PPA enquanto instrumento de planejamento de ações. Não é possível, nesse sentido, identificar casos vinculados à visão reativa nos campos analisados, razão pela qual estão ausentes da análise, apesar da possibilidade de que essas ações sejam passíveis de modificação ao longo de sua implementação. As categorias e termos associados a cada uma das visões estão descritos no quadro 1.[8]

QUADRO 1
Tipologia segundo visões estatais e termos correlatos[1]

Categorias	Termos associados
Geral[2]	Mulher, feminina, gênero, sexo, sexual, menina
Visão inclusiva	Feminicídio, discriminação, sexismo, LGBT, lésbica, transexual, homossexualidade, transgênero, sexualidade, violência doméstica, violência contra a mulher, assédio sexual, idosa, negra
Visão produtiva	Trabalhadora, produtora, empreendedora, empresária, assalariada, desempregada, empregada, doméstica
Visão reprodutiva	Mãe, materno, maternidade, gestante, lactante, cuidado, infantil, criança, infância, gravidez, grávida, amamentação, lactação

Elaboração das autoras.
Notas: [1] Foram consideradas as inflexões de gênero e o singular e plural de todos os termos.
[2] Os termos classificados como geral podem aparecer associados a qualquer uma das visões listadas no quadro, por isso possuem uma categoria própria.

2.2 Etapa 2: qualificação da ação estatal em relação às mulheres

Para aprimorar o recorte baseado nos termos encontrados, foram atribuídas qualitativamente outras variáveis a cada um dos objetivos, metas e iniciativas que permitissem compreender se e como o atendimento de mulheres estava previsto na descrição dos campos textuais analisados. Essa opção mostrou-se válida porque a associação direta entre os casos e as categorias previstas na tipologia de visões estatais sobre as mulheres não seria suficiente para indicar as nuances contidas nos diferentes casos analisados. Para mitigar essa lacuna, as variáveis agregadas à análise foram divididas em tema ou macro-objetivo, viés de atendimento das mulheres e público-alvo da ação, detalhadas no quadro 2.

8. Vale ressaltar que a presença de termos como família, criança ou cuidado não é suficiente para indicar a existência de um componente de gênero no escopo de determinada meta ou iniciativa, por exemplo, nem mesmo se mulheres podem vir a ser, direta ou indiretamente, afetadas/impactadas por essas ações. Em função disso, foi necessário analisar cada um dos casos captados pelo algoritmo para confirmar de que forma mulheres seriam afetadas por essas ações.

QUADRO 2
Variáveis agregadas à análise, sua descrição e categorias

Variáveis	Descrição	Categorias
Viés de atendimento	• Refere-se à forma com que as mulheres são incorporadas na ação e consequentemente como são atendidas por elas. Essas situações podem variar desde o atendimento de mulheres como parte do conjunto da população, passando por casos em que elas são atendidas enquanto mães de crianças e adolescentes, ou como membro de um núcleo familiar, até os casos em que as mulheres são apontadas como principal público da ação • Relação com a incorporação das mulheres à ação	• Universal ou difuso: são atendidas por pertencerem à população como um todo sem que existam critérios explícitos de inclusão de determinadas parcelas da população • Igualdade de gênero: demandas associadas às mulheres constituem o escopo majoritário da ação e existe preocupação com a redução de desigualdades entre homens e mulheres • Cuidado: são incorporadas à ação a partir de papéis associados ao cuidado orientados para atender crianças, idosos, portadores de deficiência etc. • Arranjo familiar: incorpora-se à ação como parte de um núcleo familiar. A família constitui a unidade de atendimento prevista • Principais beneficiárias das políticas: são as principais beneficiárias da ação por razões administrativas/legais (titularidade do Programa Bolsa Família – PBF, por exemplo) ou por constituírem a maioria do público beneficiado mesmo sem haver previsão específica
Tema ou macro-objetivo	• Grande área à qual a ação pertence no âmbito das políticas públicas setoriais • Relação com a finalidade da ação	• Acesso a serviços: ações que visam ampliar o acesso a serviços básicos como saúde e educação • Inclusão social e transferência de renda: ações ligadas a programas como PBF, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e políticas socioassistenciais • Inclusão produtiva: ações voltadas para a ampliação de oportunidades laborais e de geração de renda • Cidadania: ações referentes à promoção de direitos humanos, pautas identitárias e de reconhecimento • Outros: ações que não enquadradas nas anteriores
Público-alvo (grandes grupos)[1]	• Público ao qual se destina a ação • Relação com direcionamento da ação	• População em geral • População em situação de vulnerabilidade: população de baixa renda, beneficiários do PBF e Cadastro Único ou em situação de violação de direitos • Outros segmentos ligados ao cuidado: idosos e pessoas com deficiência (PCD) • Crianças e adolescentes • Mulheres • Minorias e grupos difusos: referência a vários grupos populacionais incluídos na mesma ação. Casos em que uma só medida inclui diversos públicos como população negra, mulheres, população LGBT, juventude e meio rural etc. • Grupos populacionais específicos: ação especifica quem vai receber a ação entre grupos como povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares, assentados da reforma agrária

Elaboração das autoras.
Nota: [1] Os diferentes públicos verificados totalizaram dezessete tipos que foram, posteriormente, agregados segundo grandes grupos conforme as categorias apresentadas.

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De maneira geral, as menções às mulheres aparecem atreladas a dois componentes: i) áreas temáticas de igualdade de gênero e políticas de desenvolvimento social; e ii) sempre em conjunto com outros públicos específicos. Julgamos relevante entender de que forma essas representações ou expectativas

enunciadas nas seções mais abrangentes do PPA dialogam com o detalhamento descrito em metas, iniciativas e objetivos apresentados. Por essa razão, recorreremos ao conteúdo textual desses campos como expressões mais significativas de possíveis representações associadas às mulheres no âmbito das ações previstas no PPA.[9]

Retomando a pergunta inicial sobre como diferentes visões do Estado sobre as mulheres permeiam o conteúdo de objetivos, metas e iniciativas propostos no âmbito do PPA 2016-2019, os resultados indicaram a prevalência, entre objetivos e iniciativas/metas, de ações caracterizadas pelos seguintes elementos:

- concentração em poucos órgãos da estrutura federal, onze dos então ministérios vigentes à época, com alta prevalência em dois deles: Presidência da República e o então Ministério dos Direitos Humanos;
- cidadania prevalece como principal tema das ações que estiveram associadas de alguma forma às mulheres, conforme a metodologia adotada na análise;
- o atendimento às mulheres ocorreu predominantemente a partir do viés de igualdade de gênero, o que poderia ser lido como indicativo de esforços voltados para a agenda de promoção da igualdade de gênero – embora a segunda posição ainda seja ocupada por estratégias baseadas na lógica do cuidado em que as mulheres são incorporadas à ação a partir da sua responsabilização por setores populacionais com algum grau de dependência; e
- forte presença de mulheres, enquanto grupo mais amplo, como público beneficiário acompanhado da incidência de mulheres pertencentes a grupos populacionais específicos como destinatárias de outro conjunto de ações, apontando a coexistência entre estratégias de caráter mais abrangente na definição do foco de suas ações e outras orientadas para atender mulheres a partir de especificidades que as caracterizem.

Considerando as articulações existentes entre as variáveis contempladas, mulheres, em sua noção mais ampla, prevalecem como público naquelas ações que adotam viés de atendimento atrelado à promoção da igualdade de gênero e em temas concernentes à agenda de cidadania.

Em relação aos vieses, a igualdade de gênero aparece associada a pautas de cidadania, inclusão produtiva e acesso a serviços, o que pode ser entendido como um aspecto positivo se levarmos em conta a diversidade da pauta e o potencial atendimento multidimensional de demandas associadas às mulheres. No entanto, apesar de heterogêneas, essas ações estão predominantemente concentradas em órgãos específicos. A dimensão de transversalidade inerente a temas dessa natureza requer muitas vezes uma atuação que extrapola a governança de um único órgão sobre um rol bastante diversificado de assuntos. Ações que apresentam viés de igualdade de gênero, por exemplo, estiveram fortemente sob a responsabilidade da Presidência da República que, como já mencionado, abrigou durante grande parte desse período a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Secretaria de Políticas para Igualdade Racial e a Secretaria de Agricultura Familiar.

É possível argumentar que as ações do PPA captadas na análise indicam uma preocupação de caráter mais geral com as mulheres (representada pela prevalência dos temas de cidadania e viés de igualdade de gênero). Quando termos associados às diferentes visões sobre as mulheres aparecem, estão distribuídos em objetivos e/ou iniciativas/metas ligados majoritariamente a temas de cidadania e ao viés de atendimento de igualdade de gênero. O que, de maneira preliminar, poderia indicar

9. Todos os resultados estão detalhados e descritos em Mello, Ribeiro e Marques (2020).

adesão entre os aspectos verificados nas seções mais gerais do PPA e o detalhamento contido na descrição dos objetivos e iniciativas/metas indicados para determinado período.

Merece destaque ainda a constatação de que a inserção das mulheres em várias ações previstas no PPA ocorre a partir de situações ou clivagens que caracterizam especificidades vivenciadas por alguns grupos em particular. Em certo sentido, isso pode ser lido como potencial incentivo à transversalidade, ao mesmo tempo que, sem a devida articulação e integração setorial, esse aspecto pode contribuir para ampliar o caráter fragmentado e setorializado da oferta de políticas direcionadas às mulheres.

Apesar da concentração em poucos órgãos, quando consideramos as representações associadas às mulheres que emergem da análise dos objetivos, metas e iniciativas dispostos no PPA, verificamos um cenário de coexistência entre visões inclusivas (igualdade de gênero), reprodutivas (foco na dimensão do cuidado) e produtivas (mão de obra do trabalho remunerado) – esta última, principalmente, associada a especificidades étnicas, territoriais ou ligadas à natureza da atividade econômica.

Diferentemente do que poderíamos supor a partir da literatura existente sobre as formas de inclusão feminina nas políticas públicas, a visão reprodutiva não prevalece numericamente sobre as demais. Apesar de o cuidado e as ações direcionadas a crianças e adolescentes ocuparem lugar significativo nas propostas indicadas no PPA 2016-2019 – em especial se considerados o porte orçamentário e a abrangência desses programas –, foi possível verificar a existência de outras visões sobre as mulheres no escopo do PPA 2016-2019: seja como esforço para maior inserção produtiva de mulheres pertencentes a grupos populacionais específicos, reconhecendo a sobreposição de clivagens sociais como relevantes nas dinâmicas de exclusão de mulheres enquanto público das políticas públicas; seja, ainda, a partir de esforços, mesmo que concentrados em poucos órgãos, de assumir compromissos e definir diretrizes orientadas para a construção de estratégias transversais de promoção da igualdade de gênero.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, propusemos que as visões estatais sobre as mulheres são configuradas por ideias capazes de atribuir sentido a questões entendidas como demandas e reivindicações femininas. Na prática, a caracterização do que constituiria esse rol de demandas nas políticas públicas requer que um conjunto específico de aspectos seja eleito como o mais pertinente ou adequado para orientar a ação estatal em detrimento de outras possibilidades. Assumimos ainda que os efeitos da delimitação dos elementos interpretativos mobilizados para abordar essas questões exercem potencial impacto sobre o escopo das diferentes estratégias que constituem a atuação governamental.

Nesse intuito foram articuladas noções decorrentes dos debates sobre o papel exercido pelas ideias na produção de políticas públicas; sobre o uso de *policy texts* como instrumento analítico pertinente para compreender a construção dos públicos-alvo das ações governamentais e suas dinâmicas de inclusão e exclusão; assim como as diferentes representações associadas às mulheres em políticas que gerem efeito, direto ou indireto, sobre o público feminino.

Vale ressaltar que a análise limitou-se à observação das visões estatais sobre as mulheres a partir de um produto governamental específico, o PPA 2016-2019.[10] O objetivo era explicitar representações dispostas no conteúdo textual das ações que o compõem, sem, entretanto, avançar na discussão sobre

10. Uma possibilidade de agenda futura de pesquisa seria fazer a mesma análise para os demais PPAs e avaliar o comportamento desses resultados ao longo do tempo.

a natureza e/ou intensidade das repercussões decorrentes da prevalência dessas noções em detrimento de outras possíveis na operacionalização dessas ações sobre as mulheres.

REFERÊNCIAS

BACCHI, C. L. **Women, policy and politics**: the construction of policy problems. London: Sage, 1999.

BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse**: Studies in the Cultural Politics of Education, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.

_____. What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research. **Discourse**: Studies in the Cultural Politics of Education, v. 36, n. 3, p. 306-313, 2015.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. Companhia das Letras: Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: MP, 2015.

FELDMAN, R.; SANGER, J. **The text mining handbook**: advanced approaches in analyzing unstructured data. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

GALE, T. Policy trajectories: treading the discursive path of policy analysis. **Discourse**: Studies in the Cultural Politics of Education, v. 20, n. 3, p. 393-407, 1999.

JOHNSON, D. C. Critical discourse analysis and the ethnography of language policy. **Critical Discourse Studies**, v. 8, n. 4, p. 267-279, 2011.

LEJANO, R. P.; PARK, S. J. The autopoietic text. *In*: FISCHER, F. *et al.* (Ed.). **Handbook of critical policy studies**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

MAGUIRE, M.; BALL, S.; BRAUN, A. Behaviour, classroom management and student 'control': enacting policy in the English secondary school. **International Studies in Sociology of Education**, v. 20, n. 2, p. 153-170, 2010.

MELLO, J.; MARQUES, D. **Elementos para uma tipologia de gênero da atuação estatal**: visões do Estado sobre as mulheres e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea, 2019a. p. 7. (Texto para Discussão, n. 2441).

_____. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e políticas públicas. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019b.

MELLO, J.; RIBEIRO, A. C.; MARQUES, D. ***Policy texts* e o papel das ideias nas políticas públicas**: visões estatais sobre as mulheres no PPA 2016-2019. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2553). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35470&Itemid=448>.

NICOLL, K. Lifelong learning as metaphor: researching policy in the education of adults. *In*: ADULT EDUCATION RESEARCH CONFERENCE, 2000, Vancouver, Canada. **Anais**… Vancouver: Aerc, 2000.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SHORE, C.; WRIGHT, S.; PERÓ, D. (Ed.). **Policy worlds**: anthropology and the analisis of contemporary power. New York: Berghahn, 2011.

VERLOO, M.; LOMBARDO, E. Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach. *In*: VERLOO, M. (Ed.). **Multiple meanings of gender equality**: a critical frame analysis of gender policies in Europe. Budapest: CEU, 2007.

YANOW, D. **Making sense of policy practices**: interpretation and meaning. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

Políticas de Igualdade Racial no Plano Plurianual 2016-2019[1]

Eduardo Gomor dos Santos[2]
Roseli Faria[3]

1 INTRODUÇÃO

O racismo é um dos problemas mais graves das sociedades contemporâneas. Apesar de ligado ao passado colonial e escravista, suas causas principais têm que ser buscadas na estrutura social do presente. Nessa perspectiva, deve ser considerado em sua dimensão societária, como "decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo 'normal' com que constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional" (Almeida, 2018, p. 38).

O funcionamento "normal" da sociedade confere prejuízos às pessoas consideradas socialmente negras e privilégios às brancas, independentemente de suas vontades e mediadas por classe social, gênero, sexualidades e outras particularidades relevantes. Assim, esse funcionamento "normal" privilegia todas as pessoas brancas, que "de modo deliberado ou não, são beneficiárias das condições criadas por uma sociedade que se organiza a partir de normas e padrões prejudiciais à população negra" (Almeida, 2018, p. 35).

Esses benefícios auferidos conscientemente ou não estão ligados à branquitude, o poder que as pessoas brancas possuem pelo fato de assim serem consideradas socialmente, e que lhes proporciona uma série de privilégios. Esses privilégios são historicamente reproduzidos por uma suposta ideia de supremacia, que deve ser compreendida para além dos supremacistas brancos, considerando a hegemonia de pessoas brancas e seus interesses na maioria dos espaços de poder da sociedade.

O Estado cumpre um papel fundamental no enfrentamento do racismo estrutural, elaborando e difundindo políticas antirracistas, procurando transversalizar a temática racial para a totalidade de suas ações. O propósito deste artigo é identificar a inserção da temática racial no seu principal elemento de planejamento, o Plano Plurianual (PPA). Para isso, serão analisados dois elementos: as principais características do PPA 2016-2019 na temática racial; e as diversas mudanças ocorridas no lugar institucional da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

2 PRECEDENTES

A criação da SEPPIR, em 2003, foi um importante momento para o reconhecimento do racismo, identificando um lócus específico para seu enfrentamento. Ainda que historicamente não tenha sido provida com os necessários recursos financeiros[4] e humanos, a secretaria teve papel fundamental na aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e na institucionalização dessa temática nos entes

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art7
2. Analista de planejamento e orçamento; e pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos) da Universidade de Brasília (UnB).
3. Analista de planejamento e orçamento; e vice-presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor).
4. A criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial (FNPIR), originalmente presente no Estatuto da Igualdade Racial, foi retirada quando da tramitação do projeto de lei. Teria sido um avanço sem precedentes na destinação de uma fonte estável de recursos financeiros para a questão racial.

subnacionais, fomentando a criação de órgãos executivos e conselhos, a partir do Sistema Nacional de Políticas de Igualdade Racial (Sinapir), previsto pelo próprio estatuto (Lima Junior e Cherfem, 2016, p. 452).

A configuração da Seppir, como secretaria de políticas de *promoção* da igualdade racial, definiu sua missão como articuladora das demandas de igualdade racial nas políticas públicas. Assim, esteve menos ligada à execução orçamentária, pois "sua missão institucional precípua tem sido a coordenação e articulação de ações, programas e políticas transversais, o que garante a focalização de políticas universais, bem como a formulação e o monitoramento de políticas de natureza não orçamentária" (Lima Junior e Cherfem, 2016, p. 449-450).

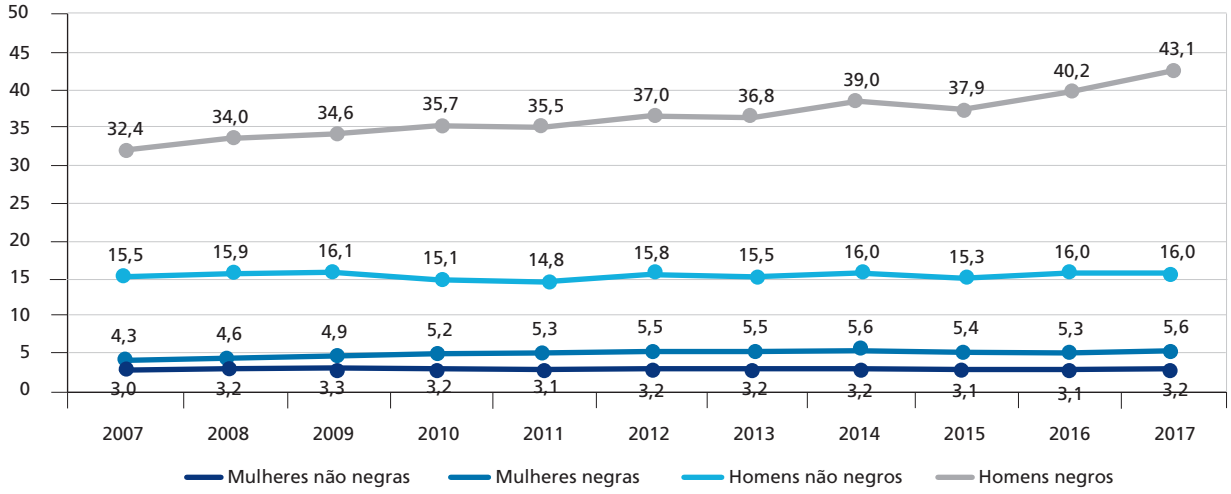
Essa missão, entretanto, nunca foi plenamente alcançada. Muitos ministérios se escudaram na retórica da universalidade de suas políticas, negligenciando a focalização em públicos específicos, o que poderia conduzir não somente à igualdade mas também à equidade.

> É preciso considerar que faz parte do imaginário social atribuir às políticas universais, dirigidas a toda a população, como as ações de educação e saúde, caráter promotor da igualdade *per se*. Contudo, por essa via, desconhece-se o papel que o racismo, inclusive o estrutural, exerce no usufruto dos direitos a todos concedidos, ou ainda o papel que os diferentes pontos de partida e condições de sobrevivência de vários grupos populacionais exercem no acesso a políticas universais. Por essa razão, a gestão de políticas universais não pode prescindir de avaliação criteriosa sobre possíveis elementos discriminatórios – por vezes não intencionais e naturalizados – que perpetuam e reforçam as desigualdades raciais. (Silva *et al.*, 2011, p. 9).

Nesse cenário, a SEPPIR teve pouco êxito na transversalização de suas demandas, pois cada ministério também se encerra em uma setorialidade própria, uma comunidade epistemológica que em geral restringe outras perspectivas. Além disso, a ausência de pessoas negras e alinhadas com projetos de igualdade racial na burocracia, principalmente nos cargos de decisão, dificultou a difusão da perspectiva racial nas políticas universais. "Em outros termos, a sua institucionalização deu-se a reboque da existência de indivíduos favoráveis ao debate racial, fazendo com que a pauta estivesse submetida a sucessivos avanços e refluxos ao longo do tempo" (Lima Junior e Cherfem, 2016, p. 456).

Existem dois problemas que podem exemplificar a ineficácia de políticas universais na promoção da igualdade racial. O primeiro é a violência, materializada no homicídio de pessoas negras, principalmente jovens. Historicamente, políticas universais foram implementadas na temática da segurança pública, entretanto, os resultados foram discriminatórios em termos raciais, conforme se depreende do gráfico a seguir.

GRÁFICO 1
Brasil: taxa de homicídios de homens e mulheres, negros e não negros, a cada 100 mil habitantes (2007-2017)



Fonte: Cerqueira e Bueno (2019).

Segundo Cerqueira e Bueno (2019), de 2007 a 2017, o valor absoluto de homicídio de homens negros variou de 30.523 a 49.424, um aumento de 33,1%, enquanto o homicídio de homens não negros variou de 14.671 a 14.734, um aumento de apenas 3,3%. A evolução é ainda pior no caso das mulheres negras, cujos homicídios no mesmo período variaram de 2.049 a 3.288, um aumento de 60,5%, enquanto os valores de mulheres não negras variaram de 1.518 a 1.544, um aumento de apenas 1,7%.

O segundo problema é a ausência de pessoas negras na burocracia estatal, dificultando a inserção da perspectiva racial. Apesar das regras universais e impessoais dos concursos públicos, os resultados mais uma vez têm reproduzido desigualdades raciais. A partir da tabela 1, depreende-se que, mesmo constituindo 50,7% da população, as pessoas negras ocupam apenas 26,4% dos cargos no Poder Executivo.

TABELA 1
Brasil: população *versus* Poder Executivo: distribuição por raça/cor
(Em %)

Raça/cor	Poder Executivo (2014)	População (2010)
Branca	51,5	47,7
Parda	22,4	43,1
Preta/negra[1]	4,0	7,6
Amarela	3,4	1,1
Indígena	0,3	0,4
Não informada	18,2	0,0

Fonte: Enap (2014).
Nota: [1] O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), fonte dos dados da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), usa a nomenclatura negra, enquanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) usa a nomenclatura preta, reservando o termo negra para a soma de pessoas pretas e pardas.

Os dois casos demonstram como a adoção de políticas que não se pautam pela equidade acabam por reproduzir desigualdades raciais. Corroboram, ainda, para a compreensão da dimensão

estrutural do racismo, em que resultados discriminatórios podem ser obtidos ainda que não haja intenção, ou, o que é ainda mais grave, mesmo quando regras universais são utilizadas como critério para elaboração de políticas públicas e acesso a direitos em geral.

3 IGUALDADE RACIAL E PPA 2016-2019

O PPA é um plano com previsão constitucional no art. 165, inciso I. No seu parágrafo 1o determina que serão estabelecidas, "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (Brasil, 1988). O plano contempla um período de quatro anos e deve ser elaborado pelo Executivo no primeiro ano de mandato da Presidência e enviado ao Congresso Nacional para apreciação e aprovação. Apesar da relativa perda de institucionalidade ao longo dos anos, o PPA é relevante para a temática social, pois permite que suas demandas possam ser consideradas transversalmente, para além dos ministérios ligados diretamente a cada temática.

No PPA 2012-2015, a temática da transversalidade foi impulsionada principalmente com a elaboração das chamadas agendas transversais, forma inovadora de apresentação das demandas intersetoriais, que identifica todos os programas, objetivos e metas afetos a cada temática. A participação social ganhou força com a realização do Fórum Interconselhos, um espaço que buscava uma nova forma de integração entre os conselhos nacionais. O fórum foi elaborado como instância que permitia um segundo nível de participação, possibilitando a articulação de diferentes temáticas, promovendo a intersetorialidade entre elas e contribuindo inicialmente para a elaboração do PPA 2012-2015, de modo a alcançar, de forma progressiva, também as funções de monitoramento no PPA subsequente.

O PPA 2016-2019, apesar da manutenção das agendas transversais, não conseguiu promover com efetividade as demandas da igualdade racial nas outras políticas. Uma das diretrizes do órgão central de planejamento foi a redução da quantidade de metas do PPA anterior, considerando apenas metas estruturantes, expressando "os mais importantes desafios escolhidos pelo governo a serem enfrentados no período do plano em cada área (...) [para] provocar mudanças no patamar atual da política" (Brasil, 2015, p. 13). Metas que não fossem estruturantes deveriam ser identificadas de outras formas, como iniciativas ou ações orçamentárias, deixando para a "gestão do programa explicitar o que se atendeu, de fato, em cada público no esforço de implementação da política" (*idem*, *ibidem*).

No caso de grupos marginalizados, houve divergência entre o que os órgãos finalísticos e o órgão central consideravam metas estruturantes. Além disso, em muitos casos, a condução das oficinas de elaboração do PPA não foi horizontal, com hierarquias entre o órgão central e os ministérios finalísticos. O rebaixamento das metas do PPA anterior para o status de iniciativa dificultou sua implementação. As iniciativas não seriam foco do monitoramento do órgão central ou dos órgãos de controle; sem isso, houve pouco ou nenhum esforço dos órgãos para executá-las, dependendo muitas vezes da atuação pessoal de burocratas e de pressões externas do Ministério Público.

Os dois problemas identificados na seção anterior exemplificam essas dificuldades. O quadro 1 identifica os atributos do PPA 2012-2015 ligados diretamente à temática dos homicídios de pessoas negras.

QUADRO 1
PPA 2012-2015: atributos relacionados aos homicídios de pessoas negras

Programa	Atributo
Igualdade Racial	Indicador: razão entre as taxas de homicídio de negros e brancos de 15 anos a 29 anos.
	Objetivo: 0778 – Estabelecer pactos intersetoriais e interinstitucionais que revertam as altas taxas de mortalidade precoce na população negra, garantindo o seu direito à vida.
	Meta: reduzir as mortes por homicídio na juventude negra.
Juventude	Objetivo: 0960 – Articular a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra.
Justiça	Indicador: taxa de homicídio de pessoas negras do sexo masculino com idade de 15 anos a 29 anos.

Fonte: Brasil (2012).
Elaboração dos autores.

Observa-se um indicador e uma meta específica para redução de homicídios no Programa de Igualdade Racial. A temática também estava presente no Programa da Juventude, cuja secretaria enfrentava a mesma problemática da institucionalidade que a SEPPIR, e, assim, pode-se compreender o enunciado do objetivo como "articular a implementação". O Ministério da Justiça, que detém institucionalidade para executar ações de enfrentamento aos homicídios de pessoas negras, não possuía nenhum atributo relativo ao tema nos programas sob sua responsabilidade (Segurança Pública com Cidadania; e Cidadania e Justiça), apenas um indicador.

No PPA 2016-2019, os atributos relativos à temática sofreram alterações substanciais, conforme se observa no quadro 2.

QUADRO 2
PPA 2016-2019: atributos relacionados aos homicídios de pessoas negras

Programa	Atributo
Igualdade Racial	Indicador: razão entre as taxas de homicídio de negros e brancos de 15 anos a 29 anos.
	Objetivo: 0778 – Promover políticas de enfrentamento ao racismo e articular políticas que busquem a redução de mortes evitáveis e mortes violentas entre mulheres e jovens negros.
Juventude	Objetivo: 0960 – Promover ações que contribuam para reduzir a vulnerabilidade social de jovens, especialmente negros, em territórios com alta incidência de homicídios por meio do Plano Juventude Viva.
Justiça, Cidadania e Segurança Pública	Indicador: taxa de homicídio de pessoas negras do sexo masculino com idade de 15 anos a 29 anos.
	Meta: capacitar mais de 855 mil profissionais de segurança pública até 2019, em diversas temáticas, com ênfase em redução de homicídios, prevenção e enfrentamento à criminalidade violenta, considerando a transversalidade das temáticas racial, de igualdade de gênero e de direitos humanos.
	Objetivo: 1039 – Promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas.
	Meta: reduzir em 15% o número de homicídios
	Iniciativa: criação de estratégias para orientar e articular ações intersetoriais no sentido de reduzir os índices de violência letal contra jovens negros, crianças e adolescentes e mulheres.

Fonte: Brasil (2016).
Elaboração dos autores.

No programa de Igualdade Racial, o indicador foi mantido e o objetivo, alterado, restando menos específico, mas não foi inserida uma meta que especificasse essa demanda. No Programa da Juventude, o objetivo ficou menos específico, e não foi inserida nenhuma meta relativa à redução de homicídios da juventude negra. No Programa Justiça, Cidadania e Segurança Pública, sob responsabilidade do Ministério da Justiça, o mesmo indicador do PPA anterior foi mantido, mas

apenas uma meta mencionava a temática, de forma inespecífica, relativa à capacitação de profissionais de segurança pública.

Na mesma perspectiva, o objetivo 1039 apresentava uma meta genérica, sem a devida atenção à questão racial; e uma iniciativa inespecífica e quase redundante: "*criação de estratégias para orientar e articular ações* intersetoriais no sentido de reduzir os índices de violência letal contra jovens negros, crianças e adolescentes e mulheres" (Brasil, 2016, grifo nosso).

A ausência de uma meta específica dificultou ainda mais o enfrentamento dessa questão. Além disso, demonstra a incapacidade, principalmente do órgão central, em articular demandas de forma transversal. Cabe destacar que essa demanda foi identificada como estruturante no próprio manual de elaboração do PPA 2016-2019: "No caso em que é o próprio recorte que estrutura a política, como nas ações de enfrentamento à violência contra a juventude negra, uma meta específica para esse público se justifica enquanto meta, sendo central para o alcance do objetivo" (Brasil, 2015, p. 13).

No caso da lei de cotas raciais no serviço público, seria fundamental uma meta que estabelecesse parceria entre a SEPPIR, responsável pelas cotas raciais, e o então Ministério do Planejamento, responsável pela aprovação dos concursos, buscando sua efetiva implementação e adequado monitoramento. Apenas duas iniciativas, entretanto, foram inseridas no PPA 2016-2019, uma no Programa de Igualdade Racial e outra no Programa de Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, em sua maior parte sob responsabilidade do então Ministério do Planejamento, conforme se observa no quadro 3.

QUADRO 3
PPA 2016-2019: atributos relacionados às cotas raciais no serviço público

Programa	Atributo
Igualdade Racial	Iniciativa: criação e consolidação de módulo específico da Lei de Reserva de Vagas no Serviço Público Federal (Lei nº 12.990/2014) e da Lei de Cotas no Ensino Superior (Lei nº 12.711/2012) dentro do Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	Iniciativa: estabelecimento de fluxo de informações sobre os concursos públicos para a garantir o monitoramento do preenchimento das vagas reservadas para negros no serviço público, em atendimento à Lei nº 12.990/2014.

Fonte: Brasil (2016).
Elaboração dos autores.

A participação ativa do então Ministério do Planejamento na implementação dessa política afirmativa era fundamental. A ocupação das vagas reservadas por pessoas socialmente reconhecidas como brancas é um problema que não foi reconhecido pelo ministério, que somente passou a definir procedimentos de heteroidentificação a partir de intervenção judicial. Dois concursos promovidos pelo Ministério do Planejamento em 2015 apresentavam diferenças nos procedimentos para garantir a reserva de vagas. Por pressão dos movimentos negros, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União impugnaram os editais e obrigaram o ministério a regulamentar processos de combate às fraudes.

4 MUDANÇAS NA INSTITUCIONALIDADE DA SEPPIR

Apesar dos avanços alcançados com a sua atuação, a institucionalidade da SEPPIR sempre esteve ameaçada. No segundo semestre de 2015, o clima político estava bastante tensionado; ameaçada pelo Congresso Nacional, sem possibilidades de articulação das pautas necessárias ao funcionamento do

Estado, a presidenta Dilma Rousseff propôs em outubro uma série de medidas para redução de gastos. A principal delas foi a reforma ministerial, que diminuía o número de ministérios de 39 para 31.

Ainda que o seu orçamento fosse irrisório, que pouco contribuiria para a redução dos gastos, a SEPPIR foi extinta e passou a integrar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MIRJDH). Como uma secretaria do ministério recém-criado, a SEPPIR gozava de certa autonomia, cenário que foi modificado com a reforma ministerial do ainda presidente interino Michel Temer. Em junho de 2016, as secretarias especiais e respectivos conselhos foram incorporados ao Ministério da Justiça e Cidadania, "passando a integrar uma estrutura ministerial antiga, bastante hierarquizada e de baixa agilidade" (Lima Junior e Pereira, 2018, p. 412).

Outros fatores contribuíram para o imobilismo após as mudanças institucionais: a demora na elaboração da estrutura regimental do novo ministério; o perfil centralizador do titular da pasta; a nomeação de pessoas com pouca experiência na pauta racial, principalmente na área federal; e a saída expressiva dos poucos servidores, principalmente da carreira de analista técnico de políticas sociais (Lima Junior e Pereira, 2018, p. 411-412).

> Além disso, temos o fracasso da racialização das políticas públicas transversais – gênero, crianças e adolescentes, juventude etc. – ou, de outro modo, da racialização dos direitos e das garantias fundamentais, promessa essa que, em uma visão bastante otimista, vinha com a criação do MIRJDH. As secretarias especiais advindas do MIRJDH disputavam muito mais os poucos recursos que lhes cabiam entre si, em vez de afirmarem sinergias nas políticas públicas capazes de produzir resultados relevantes para a população mesmo em um contexto de profundo ajuste administrativo e fiscal (*op. cit.*, p. 416).

Em fevereiro de 2017, em nova reforma ministerial, o Ministério dos Direitos Humanos foi recriado, contemplando novamente a questão racial, as questões de direitos humanos e posteriormente as políticas para as mulheres. O imobilismo, entretanto, permaneceu, e quase nenhum avanço foi obtido, consolidando-se um grande vazio. Segundo Lima Junior e Pereira (2018, p. 413), "não se atribui ritmo ao que a SEPPIR havia construído até a deposição da presidenta Dilma Rousseff, tampouco se coloca outra coisa no lugar, que dialogue minimamente com demandas e urgências da questão racial no Brasil".

Na transição para o novo governo, mais uma vez a SEPPIR esteve ameaçada de extinção. Após pressão dos movimentos sociais negros, foi mantida no então nomeado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). A secretaria responsável pela pauta de igualdade racial foi assumida por uma mulher indígena, atentando contra a história do órgão, sempre capitaneado por lideranças negras. O órgão tem buscado ampliar sua atuação para outros públicos marginalizados, o que pode aumentar a disputa pelos já escassos recursos da pauta racial, prejudicada também pela baixa capacidade de execução e pela ausência de quadro técnico competente e suficiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPA 2016-2019 apresentou fragilidades metodológicas que dificultaram a implementação das demandas da questão racial. Ao promover o enxugamento de metas, que, no melhor dos casos, foram consideradas como iniciativas – muito mais frágeis institucionalmente –, o órgão central de planejamento relegou para a gestão do plano o atendimento dessas demandas, com base na discricionariedade de burocratas e suas branquitudes.

O fato de a questão racial estar contemplada com atributo de meta no PPA não seria suficiente para garantir sua efetiva implementação, mas sua inserção no plano com atributo de iniciativa condicionou desde o início sua desconsideração pela burocracia de outros ministérios. Sem nenhum constrangimento legal ou formal, a maioria das demandas não foi satisfatoriamente atendida, e em muitos casos as desigualdades raciais não se alteraram, como no caso da violência contra a população negra.

No caso dos homicídios, ficou demonstrado que políticas que não focalizem a questão do racismo estrutural, que se reflete diretamente na atuação das polícias e do sistema criminal e de justiça, acabam por reforçar as hierarquias raciais. No caso dos concursos públicos, o perfil racial da burocracia também reflete as desigualdades raciais, ainda que regras universais sejam aplicadas nos concursos públicos. A simples presença de pessoas negras na burocracia não garantiria a implementação a contento das políticas de igualdade racial, mas possibilitaria sua representatividade no espaço estatal nos mesmos patamares encontrados na sociedade brasileira.

Outras questões devem ser consideradas na análise da implementação adequada dessas políticas. Historicamente, a SEPPIR não foi provida com recursos humanos e políticos necessários para articular suas demandas.

> Como esperar, pois, que um conceito – a transversalidade inscrita em documentos e promessas oficiais – fosse capaz de desconstruir monopólios políticos por intermédio de uma secretaria que não foi estruturada à altura de sua missão institucional? (Lima Junior e Cherfem, 2016, p. 456).

As constantes mudanças no seu lugar institucional são um indício da importância dispensada à pauta racial, e refletem como o racismo estrutural pode operar nas entranhas do próprio Estado.

O novo governo tem implantado uma profunda alteração conceitual na temática do racismo, com uma perspectiva reducionista e individualista, negligenciando suas causas estruturais e o poder material e simbólico possibilitado pela branquitude. O atual momento é preocupante, porque os ocupantes dos escassos espaços de políticas para igualdade racial parecem atuar na contramão do conhecimento acumulado nas últimas décadas. Se o passado recente não foi satisfatório, um futuro ainda mais deletério se vislumbra para a população negra no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. **O que é racismo estrutural**? Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: MP, 2015.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm>.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (Coord.). **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Ipea, 2019.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Servidores públicos federais**: raça/cor – 2014. Brasília: Enap, 2014.

LIMA JUNIOR, A. T.; CHERFEM, C. O. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 24, p. 429-480, 2016.

LIMA JUNIOR, A. T.; PEREIRA, C. M. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 25, p. 365-410, 2018.

SILVA, T. D. *et al.* **Planejamento e financiamento das políticas de igualdade racial**: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: Ipea, 2011. (Nota Técnica, n. 7).

A Defesa Nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos[1]

Luís Felipe Giesteira[2]
Patrícia de Oliveira Matos[3]
Thiago Borne Ferreira[4]

1 INTRODUÇÃO

A defesa nacional é uma atividade estatal cercada de polêmica, complexidade e hermetismo. Apesar de constituir função basilar do Estado, mesmo pesquisadores experientes encontram dificuldades em tratá-la de forma objetiva e rigorosa. Como política pública, é refratária aos métodos de avaliação tradicionais. Não é trivial avaliar o impacto ou definir a clientela da política de defesa e não é raro que a ampliação do escopo das atividades militares para áreas com públicos mais facilmente delimitáveis seja vista como inadequada ou gere desconfiança, sobretudo em países com histórico de ativa presença militar interna como é o caso do Brasil.

Partindo-se de uma abordagem formal-conceitual, por exemplo, dir-se-ia que a defesa serve ao conjunto da sociedade, e que seu foco é essencialmente evitar conflitos externos. Não ocorrendo eventos desse tipo, o objetivo da defesa estaria 100% atendido. Restaria no máximo indagar se o mesmo resultado teria sido conseguido com menos recursos.

Evidentemente, essa é uma perspectiva limitada. Inicialmente, há que se considerar o texto constitucional. Há também a questão frequentemente evocada de que a capacidade militar de cada país tem de estar relativamente alinhada com seu peso internacional, de modo a não se constituir em restrição para a atividade diplomática e oferecer efeitos dissuasórios compatíveis com esse peso. Mais além, a efetividade verificada no passado pode ser erodida por alterações no cenário internacional ou por mudança tecnológica contundente, de forma que muitas das atividades realizadas hoje estão de fato definindo a capacidade dissuasória futura.

Nesse contexto, o exame do Plano Plurianual (PPA) surge como importante suporte. Sua principal vantagem é oferecer parâmetros numéricos objetivos e, em tese, legitimados política e socialmente. Trata-se, ademais, de parâmetros comparáveis com outras instâncias de políticas públicas. Apesar de parte significativa do que é feito no âmbito militar ser de difícil avaliação por terceiros, ou estar coberto por alguma forma de sigilo, o fato de as Forças Armadas contarem com um robusto conjunto de documentos de planejamento a longo prazo – a Política de Defesa Nacional (PDN), a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED) – oferece parâmetros que permitem compreender de modo mais abrangente o PPA de defesa.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art8
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e coordenador de estudos em governança e instituições internacionais na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.
3. Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (Unifa).
4. Professor de relações internacionais da Universidade do Vale do Taquari (Univates).

O esforço de pesquisa gerou a necessidade de referenciar programas do PPA "afins" ou "de interesse" da defesa – o espacial e o nuclear – por sua evidente mas frequentemente não formalizada vinculação com os projetos estratégicos. Ao tomar esses projetos como régua, este artigo sustenta uma visão recorrente, mas nem por isso livre de polêmicas, de que o desenvolvimento científico e tecnológico autônomo é o desafio estratégico central das FA.

A seção a seguir explora as conexões entre o PPA e os chamados documentos articuladores da defesa no contexto orçamentário compreendido entre os anos de 2015 e 2019. Na sequência, são descritas as relações do programa de defesa com outros programas afins e analisado o desempenho de cada um deles. A última seção conclui o trabalho, chamando atenção para as principais descobertas desta investigação.

2 OS DOCUMENTOS ARTICULADORES DA DEFESA E O CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO DO PPA 2016-2019

A PDN é o instrumento de orientação de longo prazo para as atividades das Forças Armadas por excelência. Sua primeira edição, à qual se seguiram outras quatro, é de 1996. A PDN oferece orientações na forma de diretrizes e objetivos, tais como: "contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais" e "ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional".[5] É um rol enxuto, contendo pouco mais de dez itens, que não sofreu alterações significativas nos últimos anos.

A END por seu turno, é considerada o documento orientador mais importante das atividades das Forças Armadas, explicitando os objetivos da PDN. Entre outras disposições, o texto define os três setores estratégicos prioritários das Forças Armadas – o cibernético, o espacial e o nuclear –, colocando cada um deles sob responsabilidade do Exército, da Força Aérea Brasileira (FAB) e da Marinha, respectivamente.

Considerando que o marco legal referente às funções constitucionais das Forças Armadas e ao processo orçamentário datam do final dos anos 1980, vale indagar por que apenas em 2008 foi formalizada uma primeira estratégia. Três condicionantes parecem relevantes: o amadurecimento do debate sobre a "grande estratégia brasileira" dos anos 1990 (Nunes e Svartman, 2019), a percepção de que o Brasil estaria ingressando em um novo ciclo econômico expansivo e a ideia de que a ordem global caminhava para a multipolaridade. Evidências em prol dessa percepção estão presentes na própria END, que postula conexão das atividades de defesa com a política internacional e com o desenvolvimento nacional como um todo, em particular, o tecnológico.[6]

Seguiram-se à END, o LBDN e o PAED, ambos publicados em 2012. O foco do primeiro documento é a divulgação internacional da END; e do segundo, publicado como anexo daquele, seu desdobramento orçamentário. Todos esses textos foram, após discussão no Executivo, acolhidos em dispositivos legais aprovados pelo Congresso Nacional, fornecendo relevante referência para avaliar os PPAs que se seguiram.

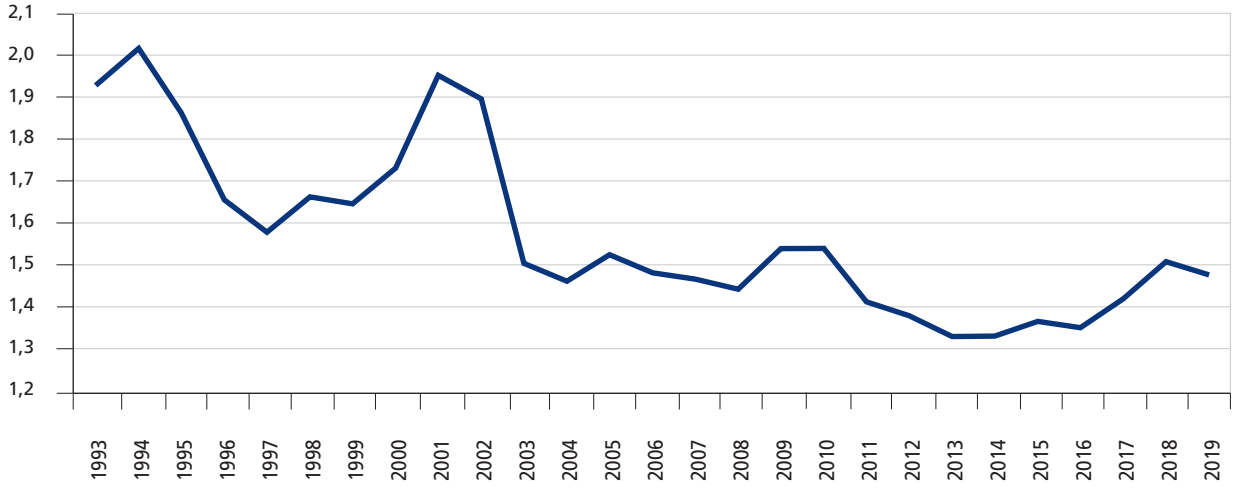
5. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-nacional-de-defesa-pdf>.

6. Corroboram a ideia de que a END era um plano de desenvolvimento mais amplo que deveria dialogar com outras políticas públicas, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o Plano Brasil Maior (PBM) e a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), todos elaborados na virada da década passada para a atual. Ademais, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) criaram estruturas próprias para apoiar alguns projetos militares mais robustos. A Finep lançou, em 2013, um programa específico mobilizando diversos atores da base industrial de defesa (BID) e de organizações militares chamado Inova Aero Defesa, com dotação de R$ 2,9 bilhões.

O PAED, em particular, oferece um conjunto relativamente extenso de programas/projetos estratégicos, bem como projeções orçamentárias que totalizam aproximadamente R$ 396,6 bilhões de investimentos previstos entre 2013 e 2033. Anualizado, tal valor correspondia a aproximadamente 0,4% do produto interno bruto (PIB) em 2012 e, somado ao gasto com defesa próximo de 1,5% do PIB na média dos anos anteriores, seria coerente com a reiterada meta de atingir 2% do PIB em gastos com defesa.

As dificuldades econômicas enfrentadas pelo Brasil desde 2012 indicam porque a meta de 2% do PIB jamais se materializou. É relevante observar, contudo, que tal patamar não parecia irrealista até virada do século, quando os primeiros documentos articuladores de defesa começaram a ser preparados.

GRÁFICO 1
Brasil: dispêndios com defesa como proporção do PIB (1993-2019)
(Em %)

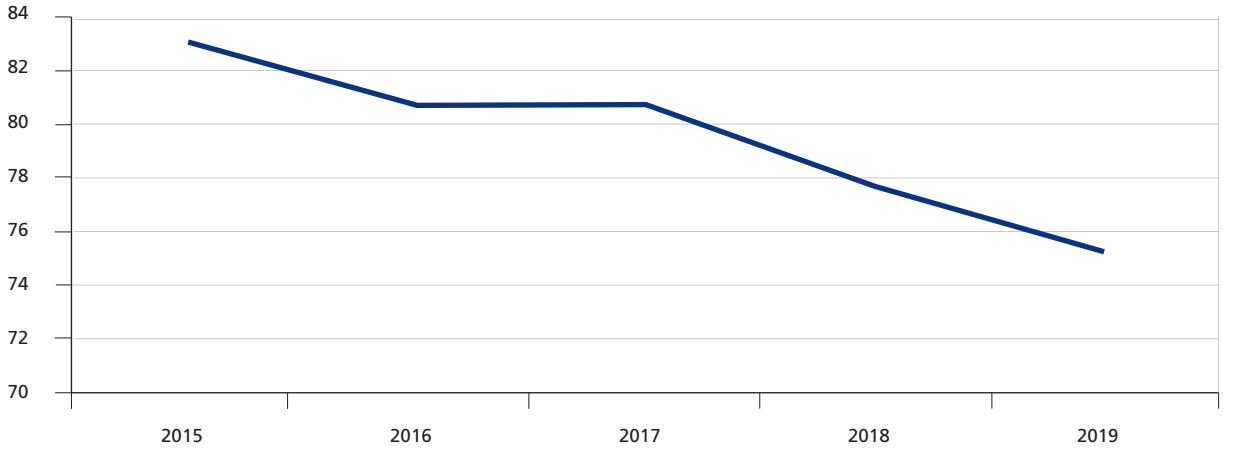


Fonte: Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI), 2020.

Apesar de os recursos alocados para a defesa após a elaboração do PAED terem se situado muito aquém do projetado,[7] durante o PPA 2016-2019 ocorreu uma recuperação parcial do nível verificado anteriormente. De 1,37% do PIB em 2015, chegou-se a 1,47% em 2019, depois de um "pico" de 1,51% em 2018. Trata-se de uma evolução significativa, que explica em parte a notável redução da parcela do orçamento dedicada a pagamento de pessoal.[8]

7. Menos de 20%, segundo Borne (no prelo).
8. Parte dessa melhora deve-se à lenta evolução do PIB, que cai em dois anos. Em termos reais, o orçamento de defesa cresceu apenas 11,5% em termos reais no período (2,77% ao ano).

GRÁFICO 2
Brasil: participação dos gastos com pessoal e encargos (pago) no orçamento do Ministério da Defesa (MD) (2015-2019)
(Em %)

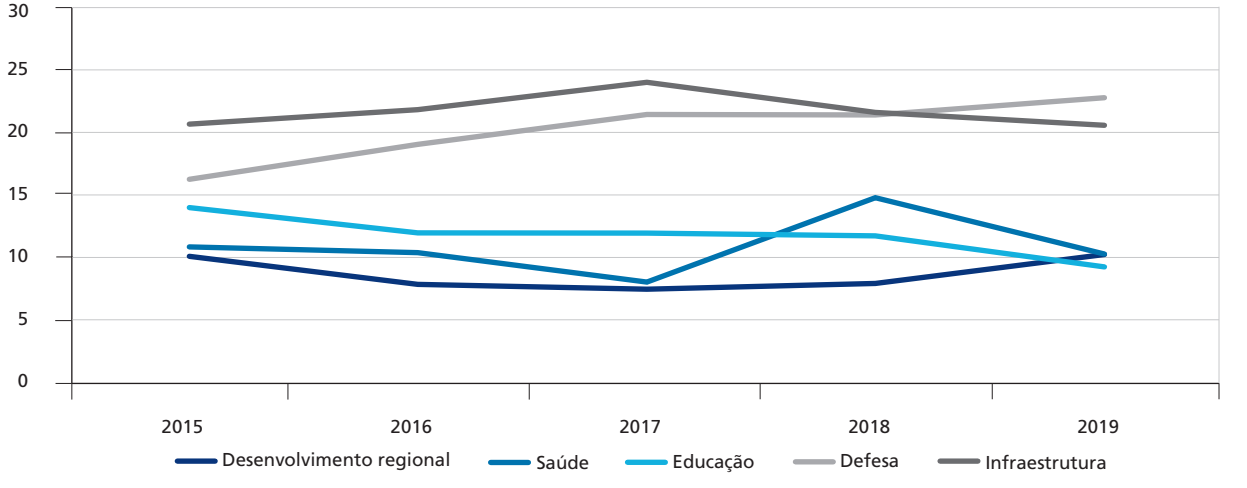


Elaboração dos autores.

Do crescimento nominal total do orçamento (R$ 27,2 bilhões), R$ 9,9 bilhões – ou seja, 36,5% do total – foram destinados a despesas de capital. Dessa forma, a soma de investimentos e inversões financeiras do MD passaram de 3,7% do orçamento em 2015 para 12,6% pagos em 2019. Boa parte disso se deve ao salto em inversões e encargos financeiros – correspondente fundamentalmente à capitalização das empresas estatais envolvidas no desenvolvimento dos projetos/programas estratégicos, em particular, a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul) e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron). Esses dispêndios passaram de R$ 298 milhões para R$ 7,15 bilhões nesse período. Ainda assim, os investimentos *stricto sensu* passaram de R$ 2,47 bilhões (3,34% do total) para R$ 5,54 bilhões (5,49% do total) no período.

Com efeito, em 2019, o MD, com 22% do total, passou a ser a pasta com maiores investimentos federais, com montantes superiores aos de transportes, infraestrutura e desenvolvimento regional.

GRÁFICO 3
Brasil: participação dos investimentos do MD e de outros ministérios no investimento federal (2015-2019)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Qual teria sido o impacto dessa melhora – em tese – do perfil do gasto em defesa? Tentamos responder a essa questão a partir de dois questionamentos. O PPA da Defesa de fato corresponde aos objetivos elencados nos documentos articuladores elaborados entre 2008 e 2012? Os resultados atingidos apontam para um nível adequado de efetividade dos recursos disponibilizados?

3 DESEMPENHO DOS PROGRAMAS RELACIONADOS À DEFESA NACIONAL NO PPA

A função defesa esteve presente no orçamento de 2019 a partir de nove programas. Destes, apenas quatro – Defesa Nacional; Oceanos, Zona Costeira e Antártica; Gestão e Manutenção do MD; e Outros Encargos Especiais – tiverem recursos alocados no ano em questão. Os demais receberam apenas "restos a pagar".

Além do programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, há outros dois que não tem vinculação formal ao MD, mas que possuem importância central para a consecução da END e do PAED: a Política Espacial e a Política Nuclear, ambos a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

O programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica congrega iniciativas sob responsabilidade dos ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia, do já mencionado MCTI e do próprio MD. Cabem a este último, no âmbito desse programa, as seguintes metas: i) obter a ampliação da Plataforma Continental; ii) manter a taxa de atendimento logístico de demanda de pesquisa em 60%; iii) reconstruir a Estação Antártica Comandante Ferraz; iv) concluir a primeira versão do Plano de Uso Compartilhado do Ambiente Marinho a partir do Planejamento Espacial Marinho; e v) instalar uma estação científica em Fernando de Noronha. Sem embargo, embora possa-se atribuir caráter estratégico a esse conjunto – que gera, ademais, sinergias potencialmente relevantes, como no caso da prospecção mineral no Elevado do Rio Grande (a cargo do Ministério das Minas e Energia) –, nenhuma dessas metas pode ser conectada ao PAED.

No caso da Política Nuclear, todos os indicadores possuem relação com o avanço no Programa Nuclear da Marinha (PNM), que integra o PAED, mas não o PPA, sendo dois de forma direta: a produção de bens e serviços nucleares; e o índice de nacionalização do ciclo nuclear. Ademais, são metas relevantes pela perspectiva dos documentos articuladores da defesa: i) produzir oito equipamentos e componentes para as indústrias nuclear e de alta tecnologia, sendo um para usina nuclear Angra 3, três para o submarino nuclear e quatro cascos de submarinos convencionais; e ii) atingir 20% do empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro – ambas, diferentemente das metas do programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, não estão sob responsabilidade do MD.[9]

O mesmo ocorre com o programa Política Espacial, que inclui as seguintes metas imbricadas com objetivos estratégicos da defesa: i) concluir o desenvolvimento de Sistema de Controle de Atitude e Órbita e de Supervisão de Bordo de satélites; ii) concluir o modelo de engenharia do motor foguete a propelente líquido de 7,5 toneladas de empuxo; iii) firmar seis contratos de prestação de serviços de engenharia para a transferência de tecnologias espaciais no âmbito do Programa de Transferência de Tecnologia do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC); e iv) realizar voo de qualificação do Veículo Lançador de Microssatélites (VLM-1) com carga útil nacional.

9. Restringimo-nos aqui a considerar metas no PPA. É relevante, contudo, observar que existem ações orçamentárias a cargo do MD que contribuem indiretamente, ao menos via *spin offs*, para o atingimento das metas explicitadas no PPA. Por exemplo, a tecnologia nuclear da Marinha.

Novamente, trata-se de metas importantes para os projetos estratégicos do MD, embora a responsabilidade formal caiba ao MCTI. Entretanto, no caso da Política Espacial, vale mencionar que existem as ações relevantes para as quais contribuem organizações militares, em particular, o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA)/FAB. No caso da Política Nuclear, a participação da Marinha, embora importante, é mediada.

Observadas essas relevantes peculiaridades, a tabela 1 apresenta a trajetória dos indicadores do programa Defesa Nacional, expressos em percentagem, durante o período de vigência do PPA 2016-2019.

TABELA 1
Brasil: programa Defesa Nacional (2016-2019)
(Em %)

Indicador	Referência	2016	2017	2018	2019
Disponibilidade da frota FAB	40,1	41,1	40,2	40,9	40,6
Índice de operacionalidade da Força Terrestre	45,0	50,0	78,3	81,5	74,4
Meios operativos da Marinha, na condição de pronto para operar	48,0	44,0	47,0	46,0	47,0
Monitoramento do espaço aéreo	93,1	93,1	93,1	93,1	93,1
Participação da BID no PIB	0,1500	0,1254	0,1270	0,1610	0,1657

Fonte: Brasil (2015).

Observa-se que essas variáveis guardam correspondência com o PAED e outros documentos nos quais a preocupação com a efetividade operacional se combina com o apoio ao desenvolvimento da BID.

No que diz respeito a sua evolução, apenas a referente à operacionalidade da Marinha mostrou-se desfavorável, ao passo que sua equivalente para o Exército exibiu evolução muito positiva. Cabe destaque à participação da BID no PIB. A política de defesa possui incidência apenas indireta, mediada e defasada sobre essa variável. Assim, o valor verificado em 2016 não teria como refletir ações realizadas no PPA 2016-2019, sendo mais correto considerar a variação de 0,13% para 0,17%, registrando incremento de 30%.

Sobre as metas do programa Defesa Nacional, boa parte foi parcial ou plenamente atingida, perfazendo em média 80,6%. Esse patamar compara-se favoravelmente ao padrão geral de todas as metas da versão final do PPA, que chegou a 66,3%.

Não obstante, esse desempenho foi desigual. Como costuma acontecer com outras políticas públicas, metas sob controle mais estrito, de âmbito administrativo, avançaram mais, enquanto metas mais desafiadoras e em geral mais importantes do ponto de vista estratégico avançaram menos. Uma observação da exaustiva lista evidencia isso na tabela 2.

Destaques negativos cabem ao Projeto LINK-BR2 e ao Polo de Ciência e Tecnologia de Guaratiba. Algumas metas, entratanto, apesar de não atingidas, apresentaram, no contexto orçamentário restrito, desempenho apreciável, como a modernização de aeronaves e o Sistema Astros. Mais relevante, provavelmente, é o fato de alguns projetos amiúde referidos como estratégicos, como o rádio por *software* e o Míssil Antinavio de Superfície (MASUP) não constarem desse rol.

TABELA 2
Brasil: evolução das metas do programa Defesa Nacional durante o PPA 2016-2019[1]

Metas	2016	2017	2018	2019
Aumentar de 50% para 60% a adequação das organizações militares na Amazônia	56	60	62	64
Aumentar de 75% para 80% a adequação das organizações militares fora da Amazônia	79	80	82	84
Concluir a construção de um hangar para a aeronave KC-390	0	0	0	0
Modernizar ou revitalizar 15% das organizações militares terrestres da Marinha	3,92	7,52	11,51	15,93
Adquirir 22 aeronaves militares	2	3	4	8
Atingir 35,8% do desenvolvimento do Projeto F-X2 (aeronave caça multimissão)	4,11	8,6	17,56	22,74
Implantar 85% do Sistema de Lançadores Múltiplos de Foguetes Astros 2020	40	44	49	52
Incorporar dez meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais	2	4	9	11
Modernizar quinze meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais	4	5	8	11
Modernizar dezessete aeronaves militares	10	12	13	16
Obter trezentas viaturas da nova família de blindados sobre rodas	35	96	137	197
Apoiar a participação de 3.725 universitários no Projeto Rondon, para o fortalecimento da consciência cidadã	750	1.402,00	2.217,00	2.973,00
Atender a 75% dos municípios na área de abrangência do Programa Calha Norte com projetos de implantação e melhoria da infraestrutura básica nas áreas de segurança e defesa, economia, educação, saúde, social, transportes e esportes	42	76,28	75	80
Capacitar profissionalmente 31.398 jovens egressos do serviço militar para inserção no mercado de trabalho – Projeto Soldado-Cidadão	8.066,00	13.813,00	26.280,00	35.342,00
Formar e capacitar 23.900 profissionais aquaviários	10.889,00	22.043,00	33.851,00	45.909,00
Alcançar 50% do Projeto de Modernização do Sistema de Comando e Controle do Exército	40	43	46	50
Implantar 5,6% do Programa da Defesa Cibernética na Defesa Nacional	1	2	3	5,6
Alterar a composição do quantitativo de graduados temporários da FAB de 10% para 19,7%	7	6,8	10	8,7
Alterar a composição do quantitativo de oficiais temporários da FAB de 40% para 41%	30,71	39,9	40,1	40,5
Capacitar 8 mil servidores civis em áreas de interesse da Defesa, em instituições de qualidade reconhecida	5.378,00	7.765,00	9.472,00	11.519,00
Formar e capacitar 54 mil militares da Marinha	17.024,00	40.319,00	68.558,00	114.041,00
Formar e capacitar 60 mil militares do Exército Brasileiro	16.015,00	34.028,00	49.336,00	70.592,00
Alcançar índice de 65% dos meios operativos da Marinha na condição pronto para operar	44	47	46	47
Aprimorar e promover o treinamento anual de 63% do efetivo das unidades operacionais do Exército	90	80	91,21	63
Reduzir o período médio entre treinamentos em simulador de voo das tripulações operacionais de 30 meses para 24 meses	36	24	24	24
Concluir a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) no estado do Mato Grosso do Sul	0,45	0,5	0,56	0,61
Elevar a cobertura de vigilância aérea no território nacional de 47% para 75%, com ampliação do monitoramento na altitude de 3.300 m	53,48	68,2	68,2	68,2
Implantar 26 módulos de defesa antiaérea de estruturas civis críticas – Projeto de Defesa Antiaérea da Força Terrestre	5	23	23	23
Implantar 9% do Sisfron nos estados do Acre, Mato Grosso, Rondônia, Paraná e Santa Catarina	0,3	1,16	2,04	2,8
Realizar, anualmente, cem operações de fiscalização das águas jurisdicionais brasileiras	124	120	79	80
Realizar dezenove exercícios militares conjuntos	4	8	16	20
Ampliar em 4% ao ano o volume de exportações da BID	-11,2	-25,68	30,94	25,91
Catalogar 38% dos produtos de defesa, de acordo com o padrão internacional do Sistema Otan de Catalogação (SOC)/Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan)	20	80	80	80
Concluir o desenvolvimento do míssil A-DARTER (em %)	95	96	99	100
Concluir o programa de ensaios e a certificação da aeronave KC-390 (em %)	0	97	97	95
Concluir o Projeto de Enlace de Dados Ar-Ar e Terra-Ar (Projeto LINK-BR2) (em %)	0	0	0	26
Implantar 25,4% do Polo de Ciência e Tecnologia do Exército em Guaratiba/Rio de Janeiro (PCTEG)	2,7	3,31	3,31	3,31

Fonte: Brasil (2015).
Nota: [1] Dados das metas em unidades e em %, conforme o enunciado de cada meta.

Os indicadores dos outros três programas supracitados descreveram a trajetória durante o período de vigência do PPA 2016-2019 (tabela 3).

TABELA 3
Brasil: programas de interesse da Defesa desvinculados do MD[1]

Programa	Indicador	Referência	2016	2017	2018	2019
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Cumprimento do Plano de Trabalho de Exploração de Crostas Cobaltíferas na Elevação do Rio Grande (%)	0	10	23,3	23,3	76
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Levantamento do potencial mineral e biológico, bem como das variáveis oceanográficas da Plataforma Continental Jurídica Brasileira e dos fundos marinhos internacionais (número de levantamentos)	0	0	50400000	50400000	113740000
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Taxa de atendimento logístico da demanda de pesquisa em oceanos e na Antártica (%)	87	84,81	86,48	94,99	98,95
Política Espacial	Grau de Autonomia Nacional em Imagens de Satélites de Observação da Terra (GAOT) (%)	25	21,67	46,47	46,7	81,19
Política Espacial	Índice de Participação do Setor Empresarial Nacional no Programa Temático Política Espacial (IPSEN-2) (%)	30,56	20,7	32,91	32,91	35,53
Política Nuclear	Exames de medicina nuclear utilizando radiofármaco (em número de exames)	1328745	1600000	1464000	1155	1753349
Política Nuclear	Produtos e serviços tecnológicos desenvolvidos na área nuclear e em áreas correlatas	24	18	20	16	22
Política Nuclear	Taxa de nacionalização do ciclo do combustível nuclear (%)	67,4	69,9	69,9	72,5	75,1

Fonte: Brasil (2015).
Nota: [1] Para unidade de medida de cada indicador, observar parênteses na segunda coluna.

Apenas dois deles possuem pouca relação com a defesa (a exploração do elevado de Rio Grande e o uso de radiofármacos na realização de exames médicos). Os demais, ainda que dependam fundamentalmente da atuação de órgãos externos ao MD, são relevantes para avançar no que se postula nos documentos de defesa.

De forma geral, a evolução dos indicadores foi, novamente, favorável. Cabe destaque ao indicador taxa de atendimento logístico da demanda de pesquisa, que atingiu quase 100% de execução em 2019. É notável que isso tenha ocorrido a despeito da deterioração do indicador de nível de operacionalidade da Marinha. Também é notável que a meta do programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica referente à presença de pesquisadores no arquipélago de São Pedro e São Paulo, tenha sido subtraída no decurso do PPA, aparecendo em sua versão inicial, mas não na final. No mesmo sentido, o levantamento do potencial mineral e biológico da plataforma continental, provavelmente em sinergia com o indicador anterior, apresentou significativo progresso. Também avançou o grau de autonomia nacional em imagens de satélites, provavelmente beneficiado pelo lançamento do SGDC e do satélite Sino-Brasileiro CBERS-4 no período.

O único indicador que se deteriorou foi o de bens e serviços tecnológicos intensivos em tecnologia nuclear ofertados, contrastando com o avanço na nacionalização do ciclo de combustível nuclear, que alcançou 75,1% em 2019. Os demais indicadores apresentaram evolução favorável.

O indicador do programa espacial posição no índice de competitividade espacial (Space Competitiveness Index– SCI), no qual o Brasil figurava na 11ª posição em 2015, não constava na versão final do PPA. Ainda no que diz respeito ao programa espacial, mas inserido no programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, o indicador área abrangida por instrumento de Planejamento Espacial Marinho também foi excluído da versão final.

No que diz respeito à realização das metas dos três programas auxiliares, a taxa ficou aquém da atingida pelo Defesa Nacional, totalizando 57,2%.[10]

TABELA 4
Brasil: metas de programas do PPA relacionados à Defesa e evolução das variáveis respectivas

Programas	Metas	2016	2017	2018	2019
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Obter a ampliação do limite da Plataforma Continental Brasileira para até 350 milhas	200	200	0	200
	Manter a taxa de atendimento logístico de demanda de pesquisa em 60%	69,63	69,63	84,97	84,97
	Reconstruir a Estação Antártica Comandante Ferraz conforme padrões de sustentabilidade ambiental aplicáveis à Antártica	47	69	81	90
	Instalar uma estação científica no arquipélago de Fernando de Noronha	5	8	9	12
	Atualizar o macrodiagnóstico de 100% da Zona Costeira, na escala da União	25	25	50	50
	Concluir a primeira versão do Plano de Uso Compartilhado do Ambiente Marinho a partir do Planejamento Espacial Marinho	0	0,2	0,42	0,15
Política Espacial	Concluir o desenvolvimento de Sistema de Controle de Atitude e Órbita e de Supervisão de Bordo de satélites	0	0	0	0,1
	Concluir o modelo de engenharia do motor foguete a propelente líquido de 7,5 toneladas de empuxo, em continuidade ao desenvolvimento do motor	0	0,33	0,37	0,4
	Firmar seis contratos de prestação de serviços de engenharia para a transferência de tecnologias espaciais a indústrias nacionais ou entidades governamentais no âmbito do Programa de Transferência de Tecnologia do SGDC	5	5	5	6
	Realizar voo de qualificação do VLM-1 com carga útil nacional	0	0,3	0,36	0,5
Política Nuclear	Atingir 20% do empreendimento reator multipropósito brasileiro	14	17,1	20,4	22,3
	Produzir oito equipamentos e componentes para as indústrias nuclear e de alta tecnologia, sendo um para usina nuclear Angra-III, três para o submarino nuclear e quatro cascos de submarinos convencionais	2	2	2	5

Fonte: Brasil (2015).

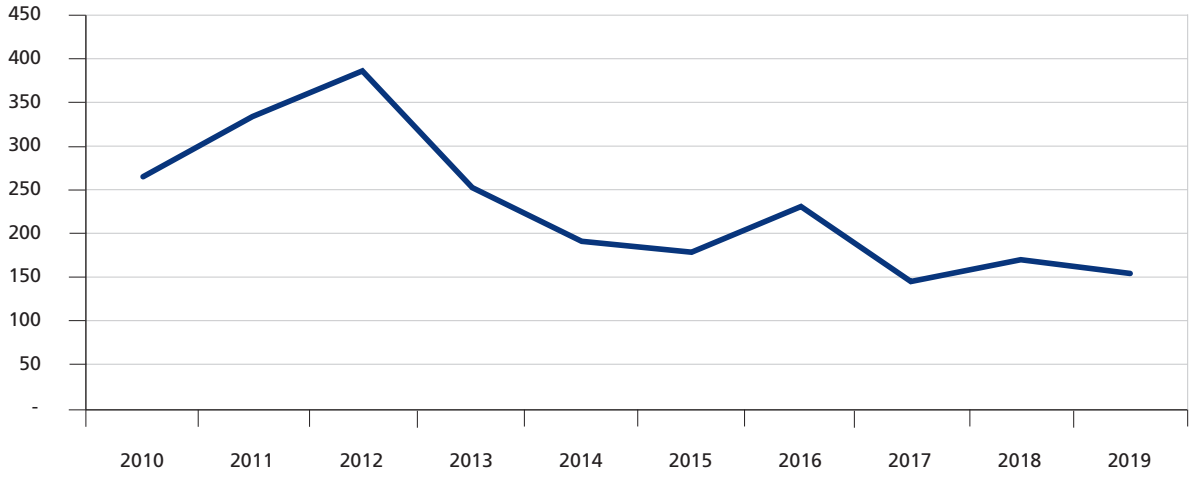
As duas metas com pior desempenho – instalação de base científica em Fernando de Noronha e plano de uso compartilhado do ambiente marinho – dependem de recursos fiscais e da contribuição de órgãos externos ao MD.

As metas mais relacionadas ao aumento da autonomia tecnológica – na verdade todas as provenientes da Política Nuclear e da Política Espacial – alcançaram 60,4% de realização. Esse resultado foi beneficiado por duas metas com 100% de *performance*, das quais uma é relevante para o PNM – o avanço no reator multipropósito brasileiro, cuja base de conhecimento é compartilhada com a construção do reator do submarino nuclear (SN-BR).

A outra meta com 100% de realização – referente aos contratos de transferência de tecnologia no âmbito do SGDC – é importante, mas não representa em si um passo relevante na autonomia tecnológica nacional. Mesmo que se inclua esse número, as metas referentes ao programa Política Espacial atingiriam apenas 50%. Trata-se, pelo que o PPA permite observar, do resultado que mais requer atenção do ponto de vista do progresso nas atividades estratégicas da defesa nacional.[11] O cenário extremamente adverso em que se movem as atividades espaciais de 2012 em diante, com queda real de mais de 70%, ajuda a compreender esse resultado.

10. A meta referente à extensão da plataforma continental foi considerada como proporção da extensão total buscada.
11. É relevante observar que, no que diz respeito ao sistema de controle de órbita e atitude de satélites, essa é uma tecnologia que teria passado a ser dominada pelo Brasil, mais especificamente pela Visiona, empresa controlada pela Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), e pela Telecomunicações Brasileiras (Telebrás), na vigência do PPA em tela. Disponível em: <https://cutt.ly/FzxZ74i>.

GRÁFICO 4
Brasil: orçamento do Programa Espacial (2010-2019)
(Em R$ milhões de 2019)

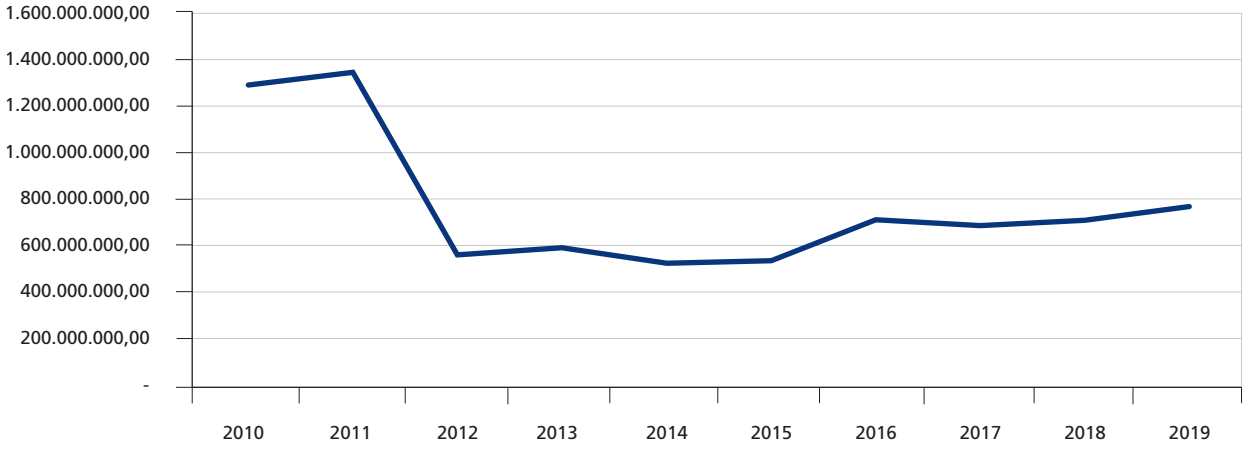


Elaboração dos autores.

Outra causa plausível para a lenta evolução do Programa Espacial é sua estrutura de governança, composta de diferentes órgãos, unidades orçamentárias e programas. Na realidade, a gestão das metas relacionadas à PND, e aos setores estratégicos, que estão presentes em programas diferentes, alguns dos quais não subordinados diretamente ao MD, pode ser dificultada por essa complexidade estrutural/administrativa.

Não obstante, embora esse problema pareça se repetir na política nuclear – ainda com o agravante de a Marinha não dispor, como a FAB, de uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sob seu comando –, os números do PPA sugerem a prevalência do aspecto orçamentário como decisivo. Apesar de modesto e com evolução menos favorável do que o da defesa, o orçamento do Programa Nuclear comparou-se vantajosamente com o Espacial no período recente.

GRÁFICO 5
Brasil: orçamento do Programa Nuclear (2010-2019)
(Em R$ milhões de 2019)



Elaboração dos autores.

Embora, em média, o Programa Nuclear tenha até superado o Defesa Nacional, com 81,3% de atingimento, além de sua limitada abrangência (são apenas duas metas), é visível sua modéstia. Um debate em maior profundidade sobre a defesa brasileira, tendo por perspectiva o que estabelecem os documentos articuladores da defesa, haveria de incluí-lo como tema merecedor de redobrada atenção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há significativa correspondência entre os projetos estratégicos de defesa e indicadores, metas, ações e objetivos do programa Defesa Nacional no PPA 2016-2019. Essa vinculação é facilitada pela redação abrangente de alguns desses projetos. Ademais, há projetos "sem metas" no PPA, bem como desproporção entre a importância de alguns projetos estratégicos e as metas com que melhor se relacionam. Dada a significativa frustração e instabilidade orçamentária do período considerado, bem como a incerteza tecnológica típica de alguns desses projetos, esses desvios são compreensíveis, mas não irrelevantes.

É importante notar o fato de que nas ações vinculadas ao programa Defesa Nacional os grandes setores estratégicos definidos na END, com exceção do cibernético. Há reiteradas declarações dos comandantes das Forças Armadas e, sobretudo no caso do programa nuclear, ações orçamentárias significativas confirmando a relevância desses setores. No entanto, é preciso que se olhe para outros programas do PPA, externos ao MD, para vislumbrar como de fato os projetos estratégicos ganham força. Há ainda um programa – Oceanos, Zona Costeira e Antártica – cuja relação é menos direta com os projetos estratégicos como enunciados no PAED, mas que se coaduna com o propósito de ocupação e monitoramento das águas territoriais brasileiras e com o conceito de entorno estratégico, igualmente explicitados na END.

Menos notável que a correspondência formal entre documentos articuladores da defesa e PPA, essa desconexão sugere lapsos na governança desses setores estratégicos e dos programas que lhes correspondem. Em particular, chama atenção o fato de os programas Nuclear e Espacial não possuírem meta sob responsabilidade do MD.

A situação orçamentária peculiarmente grave dos dois programas reforça sinais de alerta. Em relação ao Programa Nuclear, o bom desempenho tanto dos indicadores quanto das metas respectivas o relativiza, mas o mesmo não ocorre no Programa Espacial. Nesse caso, a conjunção de governança confusa, perda de recursos orçamentários e baixo desempenho não permite suprimir a hipótese de o setor passar a representar, haja vista a sinergia que o une aos demais, um limitador decisivo para a autonomia tecnológica e para a própria capacidade dissuasória do país.

O programa Defesa Nacional, em contraste, apresentou desempenho em média bastante favorável, com mais de 80% de atingimento médio das metas, significantemente acima do desempenho do conjunto de todos os programas do PPA, com 66% – embora algumas das metas potencialmente mais relevantes para a autonomia tecnológica terem obtido desempenho frustrante.

Esses reparos não impedem, no caso do programa Defesa Nacional, um balanço geral positivo, sobretudo ao se ter em conta que parte expressiva da expansão do orçamento no último PPA foi, como mencionado, destinada a gastos de capital, dos quais 25% no último ano foram destinados aos projetos estratégicos. Ainda observando elementos orçamentários não circunscritos ao PPA, os dados de despesas por função, de acordo com a classificação Despesas por Função do Governo Central (Classification of the Functions of Government – COFOG), indicaram o considerável montante de

R$ 1,6 bilhões em pesquisa e desenvolvimento em 2019, o que representou 8,4% do total federal nesse ano e sugere uma trajetória consistente de ênfase crescente na autonomia tecnológica.

Em conjunto, essas variáveis apontam para a necessidade de se adotar, sem perder de vista a objetividade e a comparabilidade, uma perspectiva contextual e articulada dos projetos estratégicos. Esse último elemento realça que eventualmente a forma como o gasto com pessoal é empregue pode ser mais pertinente do que uma alta taxa de investimento em capital físico, a qual pode resultar apenas de um surto de aquisições de equipamentos a preços de ocasião no exterior.

Sob essa perspectiva, uma avaliação abrangente e mais conclusiva teria de considerar ao menos a articulação dessas ações com as cadeias produtivas que abastecem os projetos estratégicos. Há indícios, por exemplo, de que é significativa a articulação entre a infraestrutura de ciência e tecnologia militar e empresas (Squeff, 2016). Resta saber se os esforços atuais estão sendo suficientes para contra-arrestar a desindustrialização e a perda de densidade tecnológica do tecido produtivo brasileiro nos últimos anos. Evidentemente, investigações adicionais são necessárias – tanto mais em um contexto em que, pressionada por grave conjuntura fiscal, a sociedade brasileira, legitimamente, busca elucidar melhor quão bem estão sendo empregados os recursos do setor público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. de. Planejamento no Brasil: memória histórica. **Parcerias Estratégicas**, v. 9, n. 18, p. 157-190, 2004.

BORNE, T. **Os programas estratégicos de defesa dez anos depois**: dimensão tecnológica e dissuasória. Brasília: Ipea; Cepal, 2020. (Relatório Técnico). No prelo.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019** – desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: MP, 2015.

CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2005.

MARQUES, A. A. **Concepções de Defesa Nacional no Brasil**: 1950-1996. 2001. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C.; GIANNINI, R. A. Aspectos da integração regional em Defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 70-87, 2008.

MATOS, P. de O. **Análise comparativa da evolução dos orçamentos de Defesa e Segurança no período de 2007-2018**. Brasília: Ipea; Cepal, 2020. (Relatório Técnico). No prelo.

MATOS, P. de O.; FINGOLO, J. M.; SCHNEIDER, R. A. Orçamento público e Defesa Nacional: uma análise do orçamento de Defesa brasileiro no período de 2000 a 2016. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 23, n. 1, p. 211-238, 2017. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/551>. Acesso em: 21 set. 2020.

NUNES, R. C.; SVARTMAN, E. M. Dilemas da grande estratégia das Forças Armadas do Brasil nos anos 1980 e 1990: o debate interno em um sistema internacional em transição. **Revista Debates**, v. 3, n. 2, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/89392>. Acesso em: 21 set. 2020.

SILVA, P. F. da. Base Industrial de Segurança e Defesa nacionais no Brasil: a janela de oportunidade da segurança integrada. *In*: ANDRADE, I. de O. *et al.* (Org.). **Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro**. Brasília: Ipea; Ceex, 2019.

SQUEFF, F. de H. S. Sistema Setorial de Inovação em Defesa: análise do caso do Brasil. *In*: DE NEGRI, F.; SQUEFF, F. de H. S. (Orgs.). **Sistemas setoriais de inovação e infraestrutura de pesquisa no Brasil**. Brasília: Ipea; Finep; CNPq, 2016.

TONI, J. de. **O planejamento estratégico governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. São Paulo: Intersaberes, 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota (estagiária)

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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.

APRESENTAÇÃO
Leandro Freitas Couto
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

PLANO PLURIANUAL 2016-2019: REALISMO E ADERÊNCIA
Constantino Cronemberger Mendes
Thiago Silva e Souza
Welles Matias de Abreu

AS METAS DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DIANTE DAS PRIORIDADES DOS ORÇAMENTOS ANUAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
Leandro Freitas Couto

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019: DESAFIOS AO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA ÓTICA PARTICIPATIVA
Débora Nogueira Beserra

A QUEM SERVE A PARTICIPAÇÃO? EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA DO FÓRUM INTERCONSELHOS NO PLANO PLURIANUAL 2016-2019
Daniel Pitangueira de Avelino
Eduardo Gomor dos Santos
Felipe Portela Bezerra

AS AGENDAS ODS NO PLANO PLURIANUAL 2016-2019
Rodrigo Correa Ramiro

VISÕES DO ESTADO SOBRE AS MULHERES E O PLANO PLURIANUAL (PPA) 2016-2019
Janine Mello
Ana Camila Ribeiro
Danusa Marques

POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL NO PLANO PLURIANUAL 2016-2019
Eduardo Gomor dos Santos
Roseli Faria

A DEFESA NACIONAL NO PLANO PLURIANUAL 2016-2019: UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS
Luís Felipe Giesteira
Patrícia de Oliveira Matos
Thiago Borne Ferreira

ISSN 2237620-8
9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DA ECONOMIA