

## **Controle social, participação e governança: possibilidades de inserção de atores sociais na tomada de decisão a partir da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.<sup>1</sup>**

Thiago Henrique dos Santos – graduando em Políticas Públicas IEAR/UFF

[thenrique@id.uff.br](mailto:thenrique@id.uff.br)

Priscila Ermínia Riscado – Professora Adjunta no Curso de Políticas Públicas IEAR/UFF

[priscilariscado@gmail.com](mailto:priscilariscado@gmail.com)

**Resumo:** Dado o contexto das transformações sociais, fica cada vez mais latente a responsabilidade do governo em prestar contas de suas ações à população e incorporar novos atores no ciclo das políticas públicas. No trabalho presente, buscaremos explorar a ampliação da participação popular e controle social na gestão pública, sobretudo como esse processo se dá na elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 através do uso do Monitoramento Participativo. Partimos da hipótese inicial de que a inserção de novos atores no processo de construção das agendas além de fortalecer a prerrogativa constitucional da ampliação da democracia e gestão pública participativa, também sinaliza para o processo de consolidação da governança, horizontalizando o processo de tomada de decisão. Em linhas gerais, analisaremos de que forma o PPA se estrutura, e como se dá o processo de participação na formulação de políticas estratégicas do governo federal.

**Palavras – Chave:** participação; democracia direta; planejamento; monitoramento; governança.

---

<sup>1</sup> Trabalho preparado para ser apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015. GT: Políticas Públicas.

## **1. Introdução**

A redemocratização ocorrida em 1988, com a adoção da nova Constituição cidadã, não só garantiu mais participação da sociedade na ação política, como também estabeleceu mecanismos de gestão que pretendiam garantir maior eficiência na promoção dos bens e serviços públicos. Em art. 165º, fica responsabilizado ao poder Executivo Federal o papel de formular o PPA – Plano Plurianual -, a LOA – Lei de Orçamento Anual - , LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para que tais leis entrem em funcionamento é preciso que seja aprovada pelo Legislativo.

A década de 1990 é marcada pela reforma gerencial, executada no governo de Fernando Henrique Cardoso onde se buscou reformular a atuação da Administração Pública no sentido de incorporar a ela ferramentas utilizadas nas empresas. Destaca-se, nesse contexto, a criação da lei de responsabilidade fiscal, onde foram estabelecidos os percentuais mínimos que o governo deveria destinar para cada área. Tal momento ficou conhecido como reforma gerencial

Com a eleição de Lula em 2002, o governo passou a adotar uma nova agenda desenvolvimentista que tinha como prioridade o crescimento econômico aliado a distribuição de renda e erradicação da miséria. Os governos subsequentes em que o presidente foi reeleito e o primeiro mandado da presidente do mesmo partido, Dilma Rousseff, também foram marcados por ter questões sociais elencadas como prioridade.

O novo projeto de desenvolvimento proposto pelo PT – Partido dos Trabalhadores - também é caracterizado pelo rearranjo institucional e operacionalização da implementação das políticas públicas, assim como a ampliação da participação social no processo decisório.

O planejamento estratégico fora executado pelo governo federal com o intuito de estabelecer diretrizes e programas de curto, médio e longo prazo a fim de propor certa continuidade às ações de execução de políticas públicas elencadas em eixos temáticos desenvolvidas pelo governo de modo a garantir o acesso da população a bens e serviços públicos em concomitância com uma ação pública mais eficaz.

Com o estabelecimento do PPA – 2012 -2015 há a concretização do processo acima citado e outro acontecimento que nos chama atenção: a partir desse momento a participação social se dá não apenas na construção de demandas junto ao poder público, como também passa a se estender a todo o ciclo de implementação das políticas públicas através do Monitoramento Participativo.

As diversas mudanças ocorridas no contexto da ação política proporciona um cenário onde novos atores tem papel importante no processo decisório, principalmente os atores sociais que até então eram apenas consultados pelo governo.

Outro fato que merece destaque em nossa análise é a ampliação dos mecanismos de prestação de contas fortalecidos e criados pelos governos após a nova Constituição. O art. 5º, inciso XXXIII da carta magna dispõe que

“... todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. (Constituição Federal, 1988. P.5-6).

Percebemos que o período democrático recém inaugurado, também é caracterizado pela responsabilização dos governos em prestar contas de suas ações. Nesse contexto, são ampliados não apenas os mecanismos de controle interno, como principalmente os de controle externo

A prerrogativa constitucional supracitada teve sua efetivação com a Lei n º 12.527/11 que regulamenta o acesso da população às informações do governo. Nesta, ficam instituídas as formas como a prestação de contas acontecerá, bem como clara a preocupação do governo em transformar os dados de relatórios técnicos em informações com linguagem clara para a população.

Dentro dessa nova arena onde a ação política passa a acontecer, o Estado reconhece a importância da aproximação com outros atores no sentido de garantir que as novas ferramentas realmente sejam efetivadas.

Essa nova dinâmica de gestão pública em que o Estado dialoga com esses novos atores na construção de políticas públicas passa a ser conceituado por alguns autores como *governança*

Nota-se que dentro do debate existente acerca do tema da governança existe uma preocupação demasiada com a questão do papel das instituições na consolidação da mesma. Dentro dessa perspectiva teórica, as instituições devem promover a interlocução entre poder público e sociedade, ao mesmo tempo em que forneça aporte para que as políticas públicas sejam executadas em sua plenitude.

Os direitos previstos na nova Constituição precisam de um aparato, que deve ser criado pelos governos para gerir as políticas públicas e conseqüentemente, efetiva-los. A ação pública, em todas as esferas do poder, deve estar orientada para o viés democrático, onde a sociedade civil participa de todo o processo de concessão de bens e serviços públicos.

Nosso trabalho consiste na análise documental de leis e relatório emitidos pelo governo federal disponibilizados na internet. Buscaremos assim compreender como novas ferramentas de gestão de políticas públicas - sobretudo de monitoramento e avaliação – dialogam com a ampliação da participação e controle social em contextos de tomada de decisão.

Partindo de uma abordagem qualitativa crítica que se aproxima da lógica dialética<sup>2</sup>, buscaremos compreender as transformações ocorridas na gestão, e, sobretudo, responder a seguinte questão: Como a ampliação da participação na elaboração e monitoramento do Plano Plurianual 2012-2015 contribui para a consolidação de um cenário de governança no Brasil?

Em um primeiro momento buscaremos analisar como se constituíram os Planos Plurianuais dos últimos dez anos. Logo, analisaremos o Plano Plurianual 2012-2015, como é organizado e como se estrutura o Monitoramento Participativo. Em seguida, analisaremos as ferramentas de controle social que vão além do monitoramento. Por fim, faremos breves considerações sobre a consolidação da governança no Brasil e apresentaremos nossas conclusões.

---

<sup>2</sup> Segundo Richardson (2012), “A aplicação da lógica dialética permite-nos reconhecer a especificidade histórica e a construção social dos fenômenos existentes, para que possamos agir conscientemente para transformação e satisfação de nossas necessidades.”

## 2. Os planos plurianuais: quando surgiram?

A nova Constituição de 1988 marcou não somente o processo de democratização da representação social e política como também passou a contar com mecanismos aplicados a Administração Pública, o que estabeleceu novas formas de controle entre os poderes e novas ferramentas de prestação de contas à sociedade.

Os planos plurianuais estão previstos no art.165º da Constituição Federal, onde fica responsabilizado ao poder Executivo o dever de executá-lo em forma de lei. Em seu parágrafo primeiro diz: “1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (C.F, 1988, p.36).

Interessante observar que a proposta da lei não apenas cria mecanismos legais de direcionamento do orçamento da União, como também estabelecem diretrizes e metas da mesma como forma de promover o processo de planejamento a nível estratégico do governo federal.

Vale lembrar ainda que a lei que institui o Plano Plurianual dialoga com a Lei de Orçamento Anual (LOA). Esse fato possibilita sistematizar as políticas públicas traçando uma relação entre demandas, objetivos e orçamento antes de executá-las o que pode proporcionar maior eficiência da ação política.

Os Planos Plurianuais mesmo sendo executados pelo poder Executivo, necessitam de aprovação e fiscalização do Poder Legislativo, respeitando a harmonia prevista no art.

2º da Constituição de distribuição e equilíbrio entre os poderes, assim como desenvolver propostas que também se relacionam com o pacto federativo<sup>3</sup>.

Adiante, analisaremos os Planos Plurianual elaborados nos últimos dez anos.

---

<sup>3</sup> No Art.18 da Constituição Federal temos : “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (C.F, 1988, p.9.)

**Tabela 1 - Os Planos Plurianuais dos últimos dez anos**

Vigência PPA	Lei de <b>Regulamentação</b>	Estratégia de Planejamento	Principais eixos (linhas temáticas)	Participação da Sociedade
2004-2007  (Plano Brasil de Todos)	10.933/2004	“O ponto de partida é a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo (...)”.	<p>I. Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais;</p> <p>II. Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais;</p> <p>III. Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Após o debate ser feito em um primeiro momento dentro do governo, os objetivos do plano foram levados ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, o qual fez recomendações ao governo após avaliação feita por grupos de trabalho”.</li> <li>• Maio e Junho de 2003: Foram realizados Fóruns da Participação Social em</li> </ul>

<sup>4</sup> ~~Elaborada pelos autores~~ através da análise dos projetos de lei, mensagens presidenciais e outros que constam nas referências.

				4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil
2008-2011	11.636/2008	“o PPA 2008-2011 o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007. Para o novo período, o Plano promoverá desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade.”	a) Agenda Social;  b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);  c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	O PPA 2008-2011 é canal fundamental para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo auxiliar nos processos decisórios do Estado. Representa a continuidade desse espaço de participação cidadã, já verificada na elaboração do PPA 2004-2007, com avanços que buscam induzir, na sociedade, o desafio de participar do monitoramento da implementação do PPA, dos processos de revisão anual e, assim, efetivar um processo de controle social da

Quando analisamos a tabela, observamos que desde o primeiro mandato do presidente Lula (PT) houve uma preocupação do governo em mudar os mecanismos de gestão, utilizando de técnicas de planejamento estratégico que visavam o desenvolvimento de políticas de longo prazo entorno de três mega objetivos principais: inclusão social, distribuição de renda e geração de emprego. Como vemos nos documentos que o institui

Plano Plurianual (PPA)2004-2007 (Plano Brasil de Todos) foi construído para mudar o Brasil. Inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. É a peça-chave do planejamento social e econômico do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O PPA confere racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças. (Anexo I. Orientações Estratégicas do Governo, Lei. 10.933/2004).

Nos anexos do projeto de lei que institui o plano plurianual 2004-2007, encontramos primeiramente uma divisão entre os programas que necessitavam ou não de recursos. Posteriormente, observamos que os programas estavam estabelecidos de acordo com códigos, o ministério de destino e, quando o caso, a quantidade de recursos destinados a cada objetivo do governo, objetivo setorial, bem como o público alvo para o qual a política é encaminhada.

As ações não orçamentárias são entendidas basicamente como aquelas em que o governo fará concessões ou firmará contratos. São geralmente as políticas estabelecidas entre o Estado e o mercado, ou outras políticas que visam o desenvolvimento econômico.

No que se refere à participação, encontramos uma inovação quando o Executivo debate o plano com a sociedade civil organizada em conselho, e posteriormente nos fóruns que reuniram diversos segmentos sociais organizados em movimentos. A possibilidade de discutir estratégias de planejamento com a sociedade civil sinaliza o anseio do governo em identificar os problemas e buscar soluções em conjunto, respeitando assim os princípios constitucionais que estabelecem o desenvolvimento de uma gestão pública transparente e democrática.

Tal processo participativo foi desenvolvido pela Secretaria Geral da Presidência em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica de Governo.

Após tal consulta a sociedade, foram incorporados aos mega objetivos distribuídos nos três eixos programáticos do plano, 30 novos desafios que visavam maior eficiência das ações governamentais.

Vale destacar que desde o novo período democrático, essa foi a primeira vez que o Executivo dialoga com a sociedade civil estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento de políticas e programas. Outro ponto que merece destaque é a prioridade que o Plano dá a questão da miséria.<sup>5</sup>

A questão da pobreza, nesse caso, é assumida como prioridade na agenda do governo e deve ser erradicada a medida que se desenvolve a economia. Os programas de transferência de renda desenvolvidos a partir de então, buscavam auxiliar as pessoas enquanto as mesmas não conseguiam se estabelecer na dinâmica de mercado.

Ao se comprometer com essa demanda desenvolvendo-a sobre a perspectiva de uma política de longo prazo, o governo de certa forma rompe com a cultura de gestão existente até então de promover políticas públicas de curto e médio prazo.

Quando analisamos o Plano Plurianual 2008-2011, constatamos de início que em muitos aspectos pretende-se dar continuidade às políticas públicas desenvolvidas até então que giravam entorno dos três eixos fundamentais que nortearam o plano anterior.

Seguidamente, observamos que o plano busca contemplar outros aspectos da política desenvolvimentista. A estratégia de geração de emprego e renda é ampliada no sentido de valorização do mercado e estímulo do consumo em massa. Outro fator estratégico

---

<sup>5</sup> A sociedade brasileira como outras da América Latina desde sempre fora marcada pela desigualdade. Seus acontecimentos históricos – exploração durante o processo de colonização; economia escravocrata; ditadura; situação periférica em relação ao capitalismo global - fizeram com que se agravasse as disparidades entre as classes, o que gerou um grande número de pessoas em situação de extrema pobreza.

que fora incorporado ao plano atual é a preocupação em relacionar questão territorial no desenvolvimento de políticas públicas.

Na dinâmica do planejamento, essas características “devem ser consideradas como estruturas sócio espaciais ativas nas quais o ambiente sócio-econômico e os traços histórico-culturais e sóciogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento.” (Mensagem Presidencial, 2007,p.13-14).

Sendo assim, o governo federal estabelece como uma das prioridades do Plano a execução de obras publicas que visavam promover o saneamento básico, obras de infraestrutura e outras mais, que buscavam integrar o desenvolvimento econômico e social a ideia de planejamento territorial. O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – se configurou como um dos eixos centrais do Plano Plurianual 2008-2011, sendo em alguns momentos, posto como prioridade em relação a outras políticas<sup>6</sup>.

Outro eixo entendido como prioritário pelo governo foi o estabelecimento da Agenda Social. A ideia desse eixo era de promover a distribuição de renda, o acesso à cultura e respeito aos direitos humanos principalmente às classes mais vulneráveis da sociedade.

O terceiro e ultimo eixo estratégico é o Plano de Desenvolvimento da Educação, onde a questão da melhoria e reformulação da educação básica seria tida pelo governo como instrumento garantidor da transformação social.

Vale destacar que o desenvolvimento das políticas em torno desses eixos temáticos dialoga com o plano anterior não somente no que diz respeito à continuidade, mas também a sequencia da ideia de seguir um projeto de desenvolvimento em longo prazo.

No tocante a participação, percebemos que o Plano Plurianual 2008-2011 buscou ampliar os canais de interlocução, incorporando os atores sociais cada vez mais nos processos decisórios das políticas públicas. Houve uma ampliação no numero de fóruns de políticas públicas e no numero de movimentos participantes. O governo passou a estabelecer uma estrutura institucional que promovesse o fortalecimento do diálogo

---

<sup>6</sup> Sobre esse tema, recomenda-se a leitura do texto de REZENDE (2009) onde o autor sinaliza para um “paralelismo” nos instrumentos de planejamento do governo federal após o PAC.

entre poder público e sociedade, buscando garantir mais eficiência e eficácia para suas ações. Outro aspecto importante é a promoção de políticas públicas em parceria com os outros entes da federação – estados e município – no sentido de desenvolver políticas públicas e outras ações em conjunto.

### **3. O Plano Plurianual 2012-2015**

Ao analisarmos a lei 12.533/12 que institui o Plano Plurianual 2012-2015 percebemos que o governo da então eleita presidente do mesmo partido, Dilma Rousseff (PT) pretendeu dar continuidade nas políticas de redução da desigualdade através da redistribuição de renda e outros programas sociais aliados à ampliação da participação popular.

Outra continuidade dada por Dilma foi ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), que pretendia prosseguir com as obras de infraestrutura iniciadas nos governos Lula. A estratégia foi impulsionada não apenas pela ideia de que o processo de reformas dos espaços urbanos geraria emprego e estimularia o mercado, como também pelo fato dos megaeventos que o Brasil iria sediar necessitarem de grandes obras.

A inovação presente nesse planejamento que nos chamou atenção para a questão tratada no presente trabalho, faz-se na reforma técnica proposta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no que diz respeito à utilização de ferramentas sistematizadas em todo o processo de implementação das políticas públicas, sobretudo na dinâmica de monitoramento desenvolvida pelo mesmo.

Dentre as estratégias desenvolvidas pelo Ministério citado acima, estão a gestão de políticas públicas que tenham objetivos próximos de forma integrada através das Agendas Transversais – como veremos adiante, essa proposta visa desenvolver ações conjuntas para melhor aproveitamento dos gastos públicos.

Outra ferramenta proposta no Plano de forma estratégica é o Monitoramento Participativo, que além de buscar ampliar as formas de participação, proporciona o

desenvolvimento do *accountability*, e conseqüentemente maior transparência, eficiência e eficácia na gestão pública.

Adiante, analisaremos como Plano Plurianual se estrutura, quais são suas principais características e propostas de mudança na gestão de políticas públicas.

### **3.1 A Estrutura do PPA 2012-2015.**

Segundo o Art. 4º da lei 12.533/12 que institui o Plano Plurianual 2012-2015, o mesmo terá como diretrizes:

- I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- II - a ampliação da participação social;
- III - a promoção da sustentabilidade ambiental;
- IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;
- VI - a garantia da soberania nacional;
- VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;
- VIII - o crescimento econômico sustentável; e
- IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia. (Lei. 12.533/12, p.1)

Como chamamos atenção anteriormente, o projeto de planejamento do governo Dilma, em certa medida pretende a continuidade às políticas sociais do antecessor e companheiro de legenda, Lula. O PPA 2012-2015 é orientado por mais diretrizes, e é a primeira vez que aparece nesse contexto a preocupação com a excelência na gestão de serviços públicos e o aumento da eficiência dos gastos públicos. O governo pretendeu desenvolver junto aos eixos temáticos, estruturas técnico-institucionais para a instrumentalização das políticas públicas que seriam desenvolvidas.

Os programas são instituídos dentro do plano de duas formas. A primeira como Programa temático, o qual direciona para que área da sociedade seja encaminhada a prestação de determinado serviço de acordo com suas necessidades. O programa temático é estruturado em: Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.

Além desse desenho, o projeto ainda indica qual será o órgão executor, o que configura certa institucionalização das políticas públicas já no processo de planejamento.

Em segundo, temos o Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esse programa é destinado a dar apoio técnico para a gestão das políticas públicas desenvolvidas nas áreas temáticas. Tal programa será desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que fica responsável também pelo processo de monitoramento e correção do plano.

Já no Art.12 que trata da gestão do Plano, encontramos que o mesmo “consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

- I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
  - II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e
  - III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015.”
- (Lei, 12.533/12, p.3).

Quando comparamos o desenvolvimento do PPA 2012-2015 com o de outros Planos desenvolvidos nos governos anteriores, percebemos uma nítida preocupação que o atual tem com o estabelecimento de mecanismos que procuram a eficiência da ação pública ao mesmo tempo em que considera critérios para o desenvolvimento de políticas públicas regionais, o que fortalece o pacto federativo consagrado na Constituição de 1988.

A partir do momento em que o governo pretende desenvolver mecanismos operacionais que permitem o monitoramento, percebemos que, a iniciativa de procurar uma avaliação das etapas na implementação das políticas públicas permite que o governo reorganize sua atuação na medida em que o contexto social mude, ou que os objetivos e ferramentas elencados inicialmente não satisfaçam às demandas inicialmente estabelecidas.

A participação na construção do Plano Plurianual 2012-2015 se deu seguindo a dinâmica desenvolvida anteriormente. Foram desenvolvidas atividades como o Fórum Interconselhos, momento esse em que os representantes da sociedade civil debateram diretrizes do plano em conjunto e formas de enfrentamento de questões sociais.

Outro aspecto inovador do PPA 2012-2015 foi a ampliação da participação para outras fases do ciclo das políticas públicas. A sociedade a partir de então passa a participar também dos processos de monitoramento e avaliação do plano.

### **3.2 O Monitoramento Participativo**

Seguindo o oitavo dos onze macros desafios elencados em seu projeto, o Plano Plurianual 2012-2015 busca fortalecer a democracia, promover a transparência e estimular a participação da sociedade civil.

O PPA 2012-2015 “propõe-se ser um instrumento para a ampliação e consolidação da participação social nos processos decisórios do Estado e representa a continuidade dessa participação cidadã, já verificada na elaboração dos PPA’s 2004-2007 e 2008-2011.” (ALMANAQUE DO PLANEJAMENTO, 2012, p.23).

Vimos anteriormente que nos últimos anos o Estado procurou se aproximar da sociedade civil através de canais de interlocução que fosse uma instancia institucionalizada de tomada de decisão.

O debate feito entre os conselhos resultou na incorporação de demandas dos mesmos nos programas temáticos encaminhadas ao projeto de lei, bem como foram pensadas as formas de monitoramento e avaliação em conjunto.

Segundo a proposta do Monitoramento Participativo o processo de participação da sociedade no PPA se dá em seis etapas. Primeiro o cidadão tem identifica ou reconhece uma demanda a ser atendida. Em seguida procura movimentos sociais organizados que

defendem os interesses daquela de terminada “área”. O terceiro fato consiste na eleição do mesmo para compor algum conselho de políticas públicas. Logo, poderá representar o seu segmento em um fórum Interconselhos. Somente no quinto momento da participação, ele tem contato com as ferramentas de monitoramento e avaliação das etapas do Plano Plurianual. Finalmente, na sexta etapa, vê sua demanda virar política pública na prática.

O Monitoramento Participativo amplia a participação no planejamento do PPA, mas, sobretudo, incentiva que ela aconteça de outras diferentes formas e contextos. Em outras palavras, a ideia do uso dessa ferramenta parece ser uma forma do governo de incentivar a democracia direta em outros contextos da ação política.

A seguir, analisaremos outras formas de democratização da gestão pública. Estas dizem respeito à prestação de contas que cada vez mais se faz necessária em ambientes democráticos.

## **5. Controle social e accountability: Responsabilização da Ação Pública**

A bibliografia internacional acerca da temática da administração pública, sobretudo a que diz respeito às teorias de fiscalização e responsabilização da ação pública – *accountability* - tem se expandido, e seu debate se inicia nos contextos de expansão e consolidação do neoliberalismo, momento esse em que são reformulados os papéis de atuação do Estado.

Algumas destas teorias buscam relacionar as tarefas organizacionais da administração pública com metas para quais as ações são direcionadas e os meios de efetivação que farão com que essas metas sejam alcançadas.

Para Taylor (1982), as metas podem ser evidentes ou conflituosas, e os meios para atingi-la serão influenciados, entre outros, pelo governo vigente, que usará ou não de meios claros ou incertos para se chegar à determinada meta.

Taylor ainda chama atenção para um momento em que a dinâmica acima descrita acontece: na anarquia. Nesse contexto – em que o termo não tem o emprego tradicional do sistema político em que não há ordem estabelecida –, as “metas são conflitantes e os meios incertos”. Segundo o autor, nesse contexto não há “especialização dos papéis políticos”, o que proporciona uma forma de interação horizontal entre governo e sociedade civil, e permite maior participação dos atores sociais no processo decisório das políticas públicas.

Autores como Romzek e Dubnick (1991) se apoiaram na análise dos tipos de responsabilização que o governo sofre pela ação pública. Os agentes públicos são questionados por mecanismos de controle internos e externos em maior ou menor intensidade.

Ao analisarmos a estrutura do Plano Plurianual 2012-2015 percebemos que a partir do momento em que o Executivo, na elaboração do mesmo se preocupou em estabelecer ferramentas que permitissem o acompanhamento detalhado da implementação das políticas públicas. Tal fato permitiu não apenas maior excelência na execução das políticas públicas bem como proporcionou maior controle interno e externo da gestão.

## **5.1 Teorias de accountability**

A consolidação de regimes democráticos no contexto pós regimes autoritários na América Latina, evidenciou algumas falhas no que diz respeito a atuação do Estado. Sobretudo no contexto brasileiro, a confiança nas instituições públicas e ação do governo passaram a ser cada vez mais questionadas pela sociedade civil, que dentro das possibilidades que lhe é oferecida manifesta sua avaliação, exerce controle, e recebe uma prestação de contas em determinado momento: no processo eleitoral.

Esse processo foi identificado por O'Donnell como uma forma de accountability vertical. Segundo ele, o momento da eleição é quando o político presta contas do que fez, demonstra projetos e propostas para o futuro, e recebe ou não aprovação da população através do voto. O problema sinalizado por ele e outros autores nessa forma

de accountability está no fato de que o processo eleitoral só acontece de tempos em tempos, o que acaba por fortalecer o diálogo entre representantes e representados apenas nesses momentos.

A accountability horizontal será, nesse caso, caracterizada pela existência de agências estatais e mecanismos de controle externos que visam a fiscalização da ação pública, e é marcada pela vigilância entre as três esferas do poder. (O'Donnell 1998). Mas esses mecanismos segundo ele são frágeis em países em que se se constituiu poliarquias – resultado da síntese entre os “regimes” republicano, liberal e democrático. Segundo ele, a accountability horizontal afeta essas três “esferas” de formas diferentes.

A dimensão democrática é afetada quando alguma decisão afeta a liberdade de associação, ou provoquem fraudes nos processos eleitorais; a liberal é afetada quando a ação do Estado ou de algum órgão privado vai contra as liberdades e garantias individuais relacionadas à invasão de domicílio, violação de propriedade dentre outro; e a republicana, é afetada quando a tradição legislativa republicana não é cumprida, em outras palavras, quando a ação vai contra a lei.

Outros autores, como Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti argumentam para o accountability social como “um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiada por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a accountability da ação governamental”. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2004.p.2).

Esses novos atores executam ações que vão desde a fiscalização da ação política, denuncia de ações corruptas e exposição feita na mídia das ações antiéticas tomadas pelos governos. Essa nova teoria dialoga com O'Donnell no sentido de proporcionar uma nova forma de accountability vertical, onde o momento de prestação de contas – aproximação entre representantes e representados – e transparência acontecem em momentos que vão além do processo eleitoral.

São usados mecanismos legais e não legais no controle social da ação pública, e movimentos sociais acompanham até mesmo a ação de agencias fiscalizadoras, questionando até mesmo sua transparência e atuação.

As instituições tem papel fundamental para a organização das tarefas da gestão, assim como estruturar o funcionamento das políticas públicas que entraram na agenda do

governo. O congresso tem o papel de garantir que as leis promovam ao máximo a integração da sociedade civil não só nos mecanismos de controle e fiscalização, mas também no processo de tomada de decisão, e participação assegurada no processo de implementação de políticas públicas.

## **5.2 A Constituição de 1988 e os mecanismos de participação e controle**

As constituições são uma importante ferramenta de consolidação e legitimação dos direitos e deveres dos cidadãos, sobretudo no que diz respeito à relação entre poder público e sociedade civil. Segundo Peruzzotti (2004), as constituições são um importante mecanismo de correção dos déficits democráticos, principalmente nos países da América Latina. Ele ainda se estende e diz que as constituições reestabelecem relações com a democracia após o afastamento gerado pelos regimes populistas.

No contexto brasileiro, a constituição de 1988 passou a assegurar uma série de direitos civis, sociais e políticos o que de certa forma, possibilitou a melhoria da cidadania e estabeleceu novos meios de diálogo com a sociedade civil.

O fato da consolidação desse direito ser reconhecido na constituição altera todo o modo como o poder público se responsabiliza internamente e externamente sobre suas ações. A responsabilidade, segundo deLeon (2010) se refere aos controles internos sobre o comportamento – que nesse caso, será influenciado pela ligação entre o senso de responsabilidade administrativa, valores pessoais, e éticos.

A nova “constituição cidadã” provoca alterações não somente nas esferas institucionais e agências públicas quando dizem que terão que prestar contas, como também faz com que as ações dos agentes públicos tenham outro caráter – já que agora passam a prestar contas de suas ações à instituição e à população que agora tem mecanismo de acompanhamento da gestão pública.

O governo na última década buscou afunilar seus mecanismos de diálogo com a sociedade civil. Em 2011, a Lei 12.527 é instituída e é promulgada no sentido de estreitar essas relações e garantir mais transparência e participação na ação pública.

O art. 3º da lei dispõe:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Vale destacar que os incisos descritos acima reforçam a responsabilização do governo em executar a administração pública sob parâmetros éticos e transparentes, e, principalmente reconhecendo a soberania popular no controle da ação pública. Tal projeto de lei cria mecanismos de controle, e faz com que a sociedade se aproxime da ação política quando promove audiências públicas e outras formas que incentivam a participação popular.

Por hora, destacamos que, como previu Peruzzotti, e outros autores também concordaram, a democracia tem maior legitimidade quando se aproxima constitucionalismo, que “é o mecanismo moderno mais importante para garantir a soberania popular, no sentido de ampliar para além dos representantes o círculo de participantes que são responsáveis pela elaboração e revisão das leis fundamentais.” (ARATO, 2002.p.88).

#### **4. Breves considerações sobre a consolidação da governança no Brasil**

A literatura acerca do tema governança vem crescendo significativamente nos últimos anos. Vários autores desenvolveram estudos se apoiando no fenômeno das transformações ocorridas na gestão de políticas públicas e a relação entre os atores no processo decisório. Segundo Frey (2007),

O reconhecimento da necessidade de ampliação do número de atores a serem envolvidos na gestão pública impulsionou novas formas de articulação político-administrativa, freqüentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno crescentemente assimilado pelo atual debate sobre governança (Bourdin, 2001; Hambleton et al., 2002; Kickert, Klijn, e Koppenjan, 1999a; Kooiman, 2002; Pierre, 2001; Sisk et al., 2001). (FREY,2007, p.138).

As definições teóricas de governança são desenvolvidas por varias áreas do conhecimento, sobretudo a Administração e Ciência Política. Os autores acima descritos procuraram delimitar conceitos acerca da nova dinâmica de gestão que cada vez mais, é permeada por novos atores e sofre influencia de fenômenos sociais.

Segundo Frey, as abordagens acerca do tema da governança se concentram principalmente em duas abordagens: “é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.” (FREY, 2007, p.138).

O autor ainda segue argumentando que mesmo que haja diferenças ideológicas em ambas as concepções de governança, pode-se haver uma “tendência” a aproximação dos modelos gerencial e democrático – participativo. (Frey, 2007)

Nosso trabalho se apoia na ideia proposta por Frey no sentido de perceber que ocorreu no Brasil a tendência proposta de aproximação entre as concepções da governança no sentido de estabelecer uma gestão em rede.

Para cumprir o objetivo supracitado, o Estado brasileiro precisou fazer uma reforma institucional no sentido de promover o fortalecimento de seu corpo técnico-burocrático, bem como promover canais de interlocução com a sociedade civil.

De acordo com Frey (2007), as mudanças ocorridas na gestão pública foram influenciadas pelo contexto da globalização, pelo regime neoliberal da década de 1990 e o crescimento de demandas da sociedade civil e anseio por participação. A partir de tais mudanças, a arena de tomada de decisão e conseqüentemente, a formação da agenda e todo o desenrolar da execução das políticas públicas passaram a sofrer forte influência de atores privados e sociais.

No caso brasileiro, a experiência acima descrita pode ser identificada pelo rearranjo ocorrido no Executivo, principalmente com a criação de canais de interlocução entre o governo e sociedade civil através da Secretaria da Presidência.

Os atores sociais foram incorporados na dinâmica de tomada de decisão, em um primeiro momento, apenas através de consultas feitas aos conselhos, e só com o Plano Plurianual 2012-2015 eles passaram a fazer parte também da construção das diretrizes, objetivos e metas.

Dentro dessa nova perspectiva de gestão proposta pela governança, existem autores como Rodhes (1996) que trabalha com a ideia de que a *governança corporativa* ainda deva compreender a prestação de contas feitas pelo governo. Para que isso aconteça é necessário se criem mecanismos de controle interno e externo.

A experiência do Monitoramento Participativo nos parece colaborar para a responsabilização do governo no que diz respeito à suas ações, bem como proporciona formas de obter indicadores que mensurem a governabilidade da ação política.

## **Conclusões**

No presente trabalho, buscamos compreender as transformações ocorridas na gestão pública nos últimos anos, sobretudo a dinâmica de planejamento do governo federal, sua relação com a participação da sociedade na construção e monitoramento das políticas públicas.

Nossa hipótese inicial era afirmativa no sentido de que a inserção dos atores sociais em determinado contexto ampliava o processo de tomada de decisão bem como caminhava para maior eficiência e eficácia das políticas públicas.

No momento em que analisávamos os documentos que instituíram os Planos Plurianuais que antecedem o PPA 2012-2015, constatamos que a inserção de tais atores no processo decisório e o controle social da gestão pública já era previstos na elaboração do PPA 2008-2011.

De fato, a efetivação das ferramentas de monitoramento se consolidou com a prerrogativa legal que institui o PPA 2012-2015, onde o governo se compromete em monitorar o desenvolvimento das políticas públicas, mas a inserção de atores sociais já era estratégia de planejamento do governo anterior. Em muitos aspectos, o Plano Plurianual 2012-2015 parece dialogar em continuidade com os Planos anteriores.

Outra observação que vai contra nossa ideia inicial é a de que majoritariamente, o monitoramento das políticas públicas é executado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, sendo debatido nas arenas de interlocuções já existentes.

Os relatórios fornecidos pelo governo que dizem respeito ao monitoramento das políticas públicas foram disponibilizados na internet como previu a lei, mas observamos que os mesmos são escritos fazendo uso de linguagem um pouco técnica, o que pode influenciar na interpretação feita pelos cidadãos.

A novidade que constatamos no PPA 2012-2015 está na ideia do governo de construir *Agendas Transversais* no sentido de desenvolver ações de forma conjunta, ainda que tivessem metas que não dialogassem. Nesse contexto, buscou-se aperfeiçoar a forma de atuação da ação política no sentido de buscar maior eficiência da máquina pública.

Cabe ressaltar que, mesmo com a ampliação da participação dos atores sociais no processo decisório, a construção e execução do mesmo se deram pelo Estado. Ainda que se tenha avançado na construção da governança no Brasil, os atores sociais nos parece participarem ainda de forma muito limitada do processo, opinando muito pouco no direcionamento orçamentário.

Para que se possam corrigir os erros do passado e garantir que o princípio da igualdade realmente seja empregado em nossa sociedade, precisamos primeiramente democratizar o processo decisório no sentido de incorporar a sociedade civil organizada cada vez mais no intuito de garantir que os princípios constitucionais que asseguram direitos aos cidadãos e gestão pública transparente sejam respeitados.

A realidade social do Brasil é caracterizada por marcantes desigualdades sociais. A eficiência da gestão pública se faz mais que necessária no processo de transformação e justiça social.

## **Referências;**

Avritzer L., & Navarro, Z. (2003). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Cunill, Nuria (2010) *Modelos de Controle e Participação Sociais Existentes na Administração Pública Federal*. Estudo elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD. Setembro de 2010.

deLEON, L. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: *Administração Pública – coletânea*. Org: PETERS, G.B; PIERRE, J. ed; UNESP. 2010.

FREY, K. *Governança Urbana e Participação Pública*. RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007.

Inesc/Pólis (2011). *Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*. Brasília, São Paulo (relatório de pesquisa). Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) – Acesso em 20/01/2015.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009), Brasil em Desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Vol. 3.

Kooiman, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.). *Participatory governance. Political and societal implications* (pp. 71-96). Opladen: Leske+Budrich.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao; SECRETARIA-GERAL da Presidencia da Republica. **Almanaque do Planejamento** – para entender e participar. 2012. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107\\_almanaque\\_do\\_planejamento.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf)> . Acesso em: 05/12/2014.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao; SECRETARIA-GERAL da Presidencia da Republica. **Ciclo de Gestão do PPA 2012-2015** – Orientacao para as consultas a sociedade. 2011. Disponível em: <[http://br.boell.org/downloads/Cartilha\\_consulta\\_sociedade\\_sobre\\_ciclo\\_de\\_gestao\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://br.boell.org/downloads/Cartilha_consulta_sociedade_sobre_ciclo_de_gestao_PPA_2012-2015.pdf)> . Acesso em: 10/01/2015.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **Plano Plurianual 2012-2015**: Mensagem Presidencial e Projeto de Lei. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&c od=7571&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 10/01/2015.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **PPA 2008-2011: Projeto de Lei**. 2007.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **Manual de Elaboração do PPA 2008-2011**. 2007. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualdeelabora%C3%A7%C3%A3o2008-2011.pdf>>. Acesso em: 18/01/2015.

MINISTERIO do Planejamento, Orcamento e Gestao. **Plano Plurianual 2004-2007**: Mensagem Presidencial. 2003. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 18/01/2015.

Nogueira, M. A. (2004) *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, São Paulo: Cortez.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 44, 1998.

OLIVEIRA, V.R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Brasília, vol. 3, nº 1, 2013, p. 24 – 43

PERUZZOTTI, E. *“La política de Accountability social en América Latina”*. 2014.

REZENDE, F. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília:

CEPAL, LC/BRS/R.205, 2009. RICHARDSON, R. J. (et al.). *Pesquisa social: métodos e técnicas* -. 3. ed. - 14. reimpr.

- São Paulo Atlas, 2012.

ROMZCK, B.S. & DUBNICK, M.J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the *Chanllenger Tragedy*. *Public Administration Review*, v.47, nº 3.

SECRETARIA-GERAL, Presidência da República. *Democracia Participativa Nova*

*Relação do Estado com a Sociedade*. 2ª Edição. Brasília, 2011.

TAYLOR, M. *Community, Anarchy and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.