

DESENHO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO – UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA NO PPA PARTICIPATIVO DA BAHIA

Camila Montevechi Soares



DESENHO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO – UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA NO PPA PARTICIPATIVO DA BAHIA

Camila Montevechi Soares¹

RESUMO

O planejamento público esteve historicamente nas mãos da burocracia estatal e pouco aberto à construção coletiva participativa, realizado em desacordo com preceitos democráticos de inclusão política e participação cidadã. Houve um intento à transformação do planejamento em bases mais democráticas e formais a partir da Constituição Federal de 1988, que trouxe a institucionalização do instrumento do Plano Plurianual (PPA). Entretanto, alguns legados tradicionais do planejamento e disfunções constitutivas do próprio PPA permaneceram. Foi somente a partir dos anos 2000, anos após as novas orientações democráticas, que a função de planejar passou por um processo de inversão marcado pelo esforço de conciliação entre planejamento e participação. Com o objetivo de analisar com qual intensidade os novos desenhos institucionais participativos democratizam o planejamento público, foi adotado como estudo de caso o PPA Participativo da Bahia, referência no país pela complexidade do desenho e resultados alcançados, valendo-se de pesquisa documental e entrevistas com os principais dirigentes da área de planejamento do governo. Os

¹ O paper tem origem na dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Turma 2014-2016 da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP/MG), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, sob a orientação de Ricardo Carneiro e a coorientação de Flávia de Paula Duque Brasil, ambos doutores, e professores e pesquisadores da escola. O texto original tem o título “A RESSIGNIFICAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL - Estudo de caso do PPA Participativo da Bahia”.



resultados informaram que a Bahia expandiu significativamente a participação social na elaboração do plano a partir do PPA Participativo em 2007, ampliando a democracia no planejamento em todos os indicadores selecionados.



1. INTRODUÇÃO

São muitas as nuances que permeiam a trajetória do planejamento no Brasil, desde o modelo tradicional conservador, que marca sua concepção original, até o modelo ressignificado pela democratização da administração pública, cujo marco referencial é a Constituição Federal de 1988. Este artigo circunscreve a temática da democratização da administração pública, tendo como foco a construção do novo paradigma agregador de (re)significados à função de planejamento a partir da abertura dos processos decisórios a uma nova soberania democrática, à luz das teorias da democracia deliberativa e participativa. A discussão considera que a operacionalização desses tipos de democracia se dá como um princípio que pode sair da prescrição e ser organizado institucionalmente dentro de instituições participativas (IPs), que possuem desenhos estruturantes fundamentais para garantir materialidade à própria democracia e legitimidade ao processo decisório.

O artigo utiliza um recorte especial do caso do PPA Participativo da Bahia (PPA-P), cujo desenho institucional participativo tornou-se uma referência nacional na democratização da administração pública, para promover uma análise da intensidade da democracia nos fóruns de elaboração do plano plurianual, assim como do potencial de agregar novos significados à função de planejamento. São utilizados os parâmetros dispostos por Archon Fung (2006), em artigo sobre institutional design, em que constrói um *framework* tridimensional – o Cubo da Democracia – para a compreensão das potencialidades e limites da participação social em processos decisórios diversos.

2. A CONSTRUÇÃO DA INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANEJAMENTO

A trajetória do planejamento público no Brasil teve seu início na década de 30, durante o governo de Getúlio Vargas, e acompanhou um despertar do ativismo estatal na promoção da industrialização da economia, apoiando-se muito significativamente no sentido de urgência da missão desenvolvimentista. À época o planejamento não se consolidou com maturidade sistêmica e era realizado em caráter discricionário, sob



o comando do recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão direcionado a prestar assessoria técnica direta ao presidente (CARDOSO JR, 2014).

Na segunda metade da década de 50, com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder, aumentou-se o peso do Estado na promoção do desenvolvimento e, com isso, a conotação mais presente e permanente da sua função de planejamento (BERCOVICI, 2015). Nesse contexto, por meio da implementação do Plano de Metas de JK, a administração pública brasileira observou a primeira experiência efetiva de planejamento público, realizada de forma dialogada com diretrizes e diagnósticos de agentes internacionais, que colaboraram para difundir no país uma ideologia desenvolvimentista (CARDOSO JR, 2014). Esse período inaugurou a chamada “Era de Ouro do Planejamento”, que perdurou até a década de 70.

Durante a Ditadura Militar (1964-1985), o país observou o auge do planejamento público, que esteve fortemente associado à instauração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e ao prestígio envolvido na publicação de grandes medidas de desenvolvimento. O planejamento então foi direcionado à construção de planos macroeconômicos audaciosos, buscando conciliar a estabilização macroeconômica com a manutenção do crescimento. Além do viés economicista, o Estado valeu-se de um “autoritarismo-tecnoburocrático” (CARDOSO JR, 2014) para dar vazão a esse modelo, responsável por ditar medidas impositivas e autoritárias de ordenamento governamental, centrado na burocracia estatal e realizado em absoluta discordância com preceitos democráticos de inclusão política e participação cidadã (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011; REZENDE, 2011; CARDOSO JR, 2014; GARCIA, 2015).

A “Era de Ouro do Planejamento” foi destituída juntamente com a Ditadura Militar, como resultado de efeitos combinados da crise emergente de sustentação do ritmo de crescimento econômico e da crise do próprio autoritarismo, levando à crescente pressão pela redemocratização do Brasil. Assim, a queda brusca no funcionamento do sistema de planejamento público no Brasil acompanhou o esgotamento do modelo autoritário, que forçava o governo a responder aos anseios



de uma sociedade cada vez mais complexa e ativa pela reivindicação dos direitos de participar das decisões governamentais (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011; REZENDE, 2011; CARDOSO JR, 2014; GARCIA, 2015).

A redemocratização e a Constituição Federal de 1988 (CF-88) representaram um novo ponto de inflexão à função de planejamento público no Brasil, inaugurando uma sistemática formal de ordenamento das ações governamentais. Essa reorganização respondeu à necessidade de racionalização do processo decisório, oriunda sobretudo da perda de legitimidade do núcleo político dominante, e se deu como uma busca pela transformação afirmativa do planejamento frente ao seu desmantelamento na década de 80. O Plano Plurianual (PPA) surge no novo contexto como uma das inovações introduzidas pelo novo texto constitucional no quesito de formalização do planejamento, juntamente com o redesenho de toda a sistemática orçamentária (SANTOS *et al*, 2015; CARNEIRO, 2015; BERCOVICI, 2015; AMARAL, 2015). Esse ordenamento formal estabeleceu a obrigatoriedade da adoção, a padronização dos instrumentos e as bases essenciais das peças de planejamento e orçamentárias. Se somadas essas determinações ao ambiente político que permeou a Constituinte, pode-se dizer que foram instituídas as bases normativas do planejamento democrático no Brasil (BERCOVICI, 2015).

Além do caráter formal de ordenamento das ações governamentais, o processo de redemocratização instaurou um paradigma democrático e social sem precedentes no país, transformando continuamente a compreensão e a prática da garantia de direitos e a relação entre Estado e sociedade (SANTOS *et al*, 2015). O ambiente democrático propiciado pela Constituinte estimulou a incorporação posterior de uma multiplicidade de atores da sociedade civil nas esferas decisórias. Como exemplo, a CF-88 e a legislação das políticas sociais que desdobrou dela anos depois impuseram formalmente a participação social em algumas áreas das políticas públicas, com destaque para a criação de conselhos (PIRES, 2010). Por essas razões, o novo ambiente democrático garantiu – ainda que não tenha tornado obrigatório – as bases para um futuro preenchimento do planejamento de um sentido político, que fomentou a instituição de projetos deliberativos-participativos.



Por outro lado, o PPA, tal como é desenhado, apresenta disfunções constitutivas que limitaram ou inviabilizaram as intenções de transformação do planejamento público em bases democráticas. Isso vem agravar um cenário já existente de reprodução de problemas estruturais da administração pública no Brasil, na medida em que o PPA também carrega legados do planejamento tradicional adotado no país – burocratismo, centralismo, autoritarismo, caráter discricionário e viés economicista. São exemplos de disfunções constitutivas do PPA o cerceamento técnico-orçamentário, que obriga o plano a desdobrar-se em rubricas de orçamento e por isso adquirir uma dimensão tático-operacional, e o horizonte restrito de médio prazo, que pouco dialoga ou até se sobrepõe aos grandes planos de desenvolvimento. Ambas as disfunções impactam negativamente na dimensão estratégica almejada pelos constituintes (PAULO, 2010; REZENDE, 2011).

Essas limitações do planejamento público também foram agravadas por fatores conjunturais ocorridos na década de 90. O processo de institucionalização do planejamento em bases formais e democráticas foi combinado com uma agenda de ajustes nas contas públicas, determinando de forma decisiva o modo como foi implementado o novo arranjo. Motivados pelas necessidades preeminentes de contenção da inflação, estabilização da economia e recuperação do crescimento, os governos que se sucederam no período e, mais especificamente, os Governos Fernando Henrique Cardoso, direcionaram o enfoque da administração pública para aspectos da gestão em detrimento do planejamento. Nesse contexto, foram descontinuadas muitas propostas ainda não regulamentadas do intento constituinte, por meio de emendas constitucionais e reformas administrativas, na figura relevante do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que atribuíram relativa centralidade às agendas gerencialistas e neoliberais, contribuindo para o esvaziamento da função de planejamento governamental e de toda a sua carga política, de conteúdo temático e de estratégia de desenvolvimento nacional (CARDOSO JUNIOR, 2011).

Portanto, o movimento de democratização do planejamento público no Brasil, tendo a participação social como elemento essencial, em uma perspectiva de “radicalização democrática” (FUNG e COHEN, 2004), iniciou-se com a Constituição



Federal de 1988, mas esteve sujeito aos legados históricos do padrão tradicional, disfunções constitutivas, limitações e problemáticas de enfoque, como o viés economicista. Apenas no contexto pós-2000 que o movimento ganhou densidade com experiências que se espalharam pelo país, impulsionadas por novas orientações ideológicas e projetos políticos. Nessas experiências, uma diversidade de atores foi pouco a pouco incorporada nos processos decisórios e de gestão de políticas públicas por meio de instituições de participação social (POMPONET, 2008; AVELINO e SANTOS, 2014; AMARAL, 2015).

O experimentalismo municipal e a arquitetura participativa voluntária dos governos federal e estaduais resultaram em um número expressivo e diversificado de instituições participativas (IPs) em todo o território nacional, como conselhos, conferências, orçamentos participativos, entre outras práticas, com destaque para o PPA Participativo (PPA-P), que tem se consolidado como uma das experiências mais relevantes de planejamento democrático no país (PIRES, 2010). Essas instituições configuram-se em um repertório amplo e multifacetado, com variedades de arranjos, procedimentos e expectativas de radicalização democrática (BRASIL e CARNEIRO, 2011). Os resultados desse processo corroboram para que o Brasil seja reconhecido internacionalmente – e desperte a curiosidade até mesmo de países com democracias mais maduras e consolidadas – pela sua capacidade de atrair a presença de cidadãos pobres e desfavorecidos e de alcançar bons patamares de redistribuição de bens públicos (AVRITZER, 2009).

Mesmo com esses avanços, todavia, não se sabe em que medida as novas experiências e o modelo participativo de planejamento são capazes de superar o legado do padrão vigente até então. A problemática em torno dessa questão constitui o tema de estudo deste artigo, que busca então identificar os novos significados do planejamento público do país a partir das experiências da última década e à luz das teorias da democracia “contra-hegemônica” (SANTOS e AVRITZER, 2002) ou “mais radical” (FUNG e COHEN, 2004). Essas teorias se apoiam nas concepções deliberativa e participativa e reivindicam, principalmente, um alargamento da democracia representativa.



Para o desenvolvimento do estudo, parte-se do conceito de ressignificação do planejamento público, que pode ser entendido da seguinte forma: dar um novo significado e/ou um novo sentido para o planejamento, apoiado na participação política, na inclusão social e em um projeto político que cria instâncias de participação no âmbito do Estado, as quais viabilizam, entre outros, rotinas de escuta social e espaços de construção coletiva da agenda governamental. Dar um novo significado e/ou um novo sentido para o planejamento também se refere a mitigar a problemática do padrão de planejamento tradicional e preencher a função de conteúdo político, de soberania democrática e de requisitos de legitimidade.

O potencial agregador e transformador de significado do planejamento público, oportunizado pela democratização da administração pública, se apoia na concepção de que a democracia é um princípio que organiza transversalmente a vida sociopolítica da nação e perpassa muitas funções da administração pública, entre elas o próprio planejamento. A participação social pode ser compreendida como uma das formas possíveis de operacionalização da democracia, estabelecendo uma nova gramática de relacionamento entre Estado por meio da abertura institucional das esferas decisórias aos atores políticos naturalizados na sociedade (AVRITZER, 2002, 2008 e 2009).

Esse modelo se torna um aliado importante da função de planejamento público no quesito de aderência às questões complexas da sociedade e de permeabilidade das demandas sociais, uma vez que estimula a inserção gradual de uma pluralidade de procedimentos que estreitam a relação entre governo e os cidadãos (POMPONET, 2008; AMARAL, 2015; AVELINO e SANTOS, 2015). Destacam-se as IPs como experiências aprofundadas que podem agregar uma importante dimensão comunicativa no planejamento governamental, projetando inclusive a efetividade das políticas públicas em diálogo com perspectivas de inclusão social. Essas experiências oferecem apoio na legitimidade das ações propostas, pois demandam que o planejamento formal seja realizado – e percebido – como um contrato político entre as instituições do Estado e a sociedade civil (PALUDO e PROCOPIUCK, 2011 *apud* SILVEIRA, 2013). Dessa forma, as IPs adicionariam ingredientes de soberania democrática e de requisitos de legitimidade ao planejamento público tradicional.



Entre as institucionalidades criadas para a participação social no planejamento, destacam-se as experiências recentes de elaboração dos Planos Plurianuais Participativos (PPA-P). No âmbito do PPA-P, o arranjo construído e promovido pelo Governo Federal a partir do ciclo 2004-2007 foi reproduzido em diversas esferas governamentais pelo Brasil e inspirou a adoção do modelo e suas metodologias em muitas iniciativas de estados e municípios, como é o caso do PPA Participativo da Bahia.

3. O PPA PARTICIPATIVO DA BAHIA

Considerando as experiências de planejamento participativo recentes como oportunidades para identificar a intensidade da democracia no planejamento público, este artigo apresenta os resultados de uma análise em profundidade realizada nas instituições participativas fomentadas e organizadas pelo poder público baiano no âmbito da elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA-P/BA), com ênfase nos ciclos 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. Sendo assim, tem como objetivo central examinar, a partir da adoção de modelos de análise fundamentados na teoria da democracia, em que medida o planejamento público pode ser ressignificado pela participação social, tendo como referência a intensidade da democracia nas instituições participativas do PPA-P/BA.

A escolha pela investigação da democratização do PPA segundo o caso da Bahia se dá em função, principalmente, de sua qualidade e maturidade. No âmbito da construção do desenho institucional participativo, o estado é uma referência em participação social no planejamento público por atender a alguns parâmetros de modelagem e diversificação de fóruns participativos, sendo desenhado e consolidado dentro de uma estrutura sofisticada de participação social e com potencial de atender aos princípios de democracia deliberativa e participativa no planejamento. Os modelos de participação incorporados pela esfera estadual baiana em sua função de planejamento público despontam em alguns estudos transversais sobre as iniciativas de participação dos planejamentos estaduais como uma referência nacional,



cumprindo satisfatoriamente um conjunto de indicadores avaliativos do desenho adotado pelo governo (BAHIA, 2013; PIRES *et al*, 2014; AMARAL, 2015).

Destacam-se nos parâmetros de construção dos desenhos, primeiro, a regionalização da participação – divisão dos “territórios de identidade” e promoção de escutas descentralizadas –, que representa ganhos de inclusão política da pluralidade de interesses dos territórios. Segundo, o grau significativo de diversificação de canais de participação, criados com exclusividade para atender à função de planejamento formal, que transcende e muito o escopo limitado das audiências públicas no âmbito do Legislativo. Isso se relaciona ao terceiro destaque, que é o protagonismo do Executivo na abertura do planejamento público, em que a democratização do processo é fomentada a partir da vontade política dos governantes e secretários e marcada por uma valorização da democracia no ordenamento das ações programáticas do governo. Por fim, destaca-se o avanço metodológico e operacional na elaboração dos últimos ciclos do PPA a partir da organização de duas frentes de trabalho – da participação da própria comunidade governamental, nas mesas temáticas, e da sociedade, nas escutas sociais –, construindo assim uma lógica de planejamento própria, que concilia diretrizes estratégicas internas e demandas objetivas e subjetivas da sociedade (BAHIA, 2013; AMARAL, 2015).

A configuração do planejamento estadual da Bahia mostra um protagonismo do Executivo na abertura das funções da administração pública e um comportamento inovador para as práticas de participação na elaboração dos planos quadrienais formais, no caminho da radicalização democrática. Curioso é o fato de que o estado da Bahia apresentou um histórico de mobilização particular, tardio e com um movimento do interior para a capital (AVRITZER, 2007), o que pode indicar que a construção das instituições participativas e o nível de maturidade que o estado conquistou na história recente ganharam densidade mais em razão das novas orientações políticas da gestão do ex-governador Jacques Wagner (2007-2014) do que pela pressão pós-constituente e pela retomada da democracia no Brasil.

No aspecto do histórico, os primeiros sinais de imersão do componente participativo no planejamento formal da Bahia foram apresentados no ciclo do PPA de 2004-2007. O estreitamento da relação entre o governo e a sociedade na formulação



de políticas públicas baianas se desenvolveu por meio da criação de um canal de comunicação social em 2003, situação em que foram convidados à participação do processo de elaboração do PPA atores socialmente relevantes, representantes de conselhos, associações, entre outros. Ainda que incipiente e sem uma divulgação ampla, com baixa democratização do processo, o novo sistema permitiu que tais atores sociais tivessem a oportunidade de participar de discussões sobre temas que são caros à sociedade baiana e contemplar anseios e expectativas quanto à ação governamental naquele quadriênio (POMPONET, 2008).

No ciclo seguinte, de 2008-2011 de elaboração do PPA, a Bahia apresentou uma metodologia mais consistente e abrangente e, por consequência, caracterizou-se por um avanço significativo em termos de participação social em relação ao ciclo de 2004-2007. O chamado PPA-P, que coloca o componente participativo no “rótulo” do instrumento de planejamento, inaugura um amplo processo de escuta social (POMPONET, 2008). Entre as inovadoras medidas adotadas estão o enfoque territorial descentralizado e a formação e capacitação de agentes multiplicadores.

O próximo e importante passo da participação popular no planejamento público se deu no ciclo do PPA-P 2012-2015. O plano plurianual de 2012-2015 baiano está, juntamente com o do Rio Grande do Sul, entre as maiores referências de aprimoramento e institucionalização de democratização do planejamento público para o nível estadual². No caso da Bahia, é importante lembrar que foi construída uma compatibilidade conceitual e metodológica do PPA-P com o modelo implantado pelo Governo Federal e que essa perspectiva de alinhamento entre os dois modelos parte de uma afinidade ideológica e político-partidária, já que o governador e o presidente são do mesmo partido (BAHIA, 2013).

O amadurecimento do PPA-P da Bahia veio com a revisão de processos anteriores, protagonizada pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN/BA), e com a aprendizagem gerada pela equipe de acompanhamento do plano. O governo baiano

² Embora o Brasil apresente inúmeras experiências bem-sucedidas de planejamento participativo no âmbito dos municípios, as experiências estaduais merecem destaque. Os desafios impostos à esfera estadual são maiores, devido, entre outras razões, à distância entre ela e a sociedade.



manteve nos últimos anos uma unidade em termos do fomento ao PPA-P, compreendendo o mesmo como um instrumento promissor para o desenvolvimento social do estado. A equipe mobilizada internamente manteve o olhar cuidadoso para pontos positivos em relação à implementação de políticas exitosas em todas as esferas de governo.

Para o ciclo de 2016-2019, a principal promessa era de configurar o plano como “um documento político, pactuado e utilizado estrategicamente por todas as instâncias e, seguindo o objetivo de fortalecer a sinergia para o PPA”. As diretrizes norteadoras, expressas em publicação de orientação são: fortalecimento da dimensão estratégica; fortalecimento da dimensão territorial; fortalecimento como instrumento da articulação setorial; aproximação com os planos setoriais e sistemas estaduais; e ampliação da participação social no planejamento (BAHIA, 2015c, p. 2).

4. MODELO DE ANÁLISE E RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO

No estudo de caso utilizam-se essencialmente os parâmetros dispostos por Archon Fung (2006) em artigo³ sobre *institutional design*, ou desenho institucional, que constrói um *framework* para a compreensão das possibilidades institucionais de algumas conhecidas formas de participação. Os indicadores de Fung (2006) estão fundamentados na teoria da democracia participativa e das instituições participativas (IPs), e vem produzindo modelos de análise para diversos tipos de práticas de participação ao redor do mundo. Isso garante ao conjunto de indicadores um potencial de aferir a intensidade da democracia no PPA de forma dialogada e comparativa às análises já realizadas com outras IPs, como os orçamentos participativos, os conselhos setoriais e planos diretores participativos (FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2008, 2009). Os três indicadores do *framework* são: seleção de

³ O artigo tem o seguinte título: *Varieties of Participation in Complex Governance* – em português, *Variações da Participação em Governança Complexa*.



participantes – quem participa? –; modo de comunicação e decisão; e extensão da autoridade e poder de agenda.

O primeiro deles, **seleção de participantes**, é estruturado em um contínuo de sete variáveis e busca aferir a inclusividade das instituições participativas; isso em três perspectivas: a amplitude de mobilização social, a representatividade dos participantes em relação ao restante da população e a vinculação mais ou menos técnica com o objeto da instituição participativa, no caso do PPA, com o planejamento público. Combinadas, as perspectivas indicam se a instituição participativa respeita o princípio da inclusão social, aumentando assim o potencial de democratização da IP. Posicionada no contínuo de Fung, a seleção de participantes caminha de um polo mais inclusivo, representado pelo chamamento à esfera pública difusa, para o um polo menos inclusivo, representado pelo engajamento de representantes eleitos e administradores *experts* no processo decisional. No referido modelo, inclusividade e democracia estão do mesmo lado do polo, obedecendo a uma relação proporcional.

O **modo de comunicação e decisão**, segundo indicador, busca aferir a intensidade com a qual os participantes interagem nos fóruns, principalmente o quanto de conhecimento, engajamento e comprometimento empreendem durante o processo participativo. Existem seis variáveis na composição desse indicador, sendo que três delas posicionam a participação em um polo mais comunicativo e outras três que já caracterizam outro extremo, mais decisional, ou seja, com mais capacidade de influência dos participantes no processo decisório. Nesse indicador, Fung (2006) compreende a dimensão comunicativa como sendo mais democrática que a dimensão de influência na decisão, argumentando que indivíduos com menos recursos (educacionais, técnicos, políticos, financeiros, entre outros) são mais representativos da totalidade da população – portanto as IPs são mais inclusivas – que aqueles indivíduos com maior possibilidade e capacidade técnica e política de influenciar a tomada de decisão.

A **extensão da autoridade e poder de agenda** é o terceiro indicador do *framework* tridimensional de Fung (2006) e refere-se ao *potencial* de impacto da participação social no desenho e implementação das políticas públicas. O indicador apresenta um contínuo com cinco variáveis de mais ou menos potencial de impacto



da atuação dos atores convidados à participação, enquanto debatedores e proponentes, e a transformação das proposições em políticas efetivas pela comunidade governamental. O foco, todavia, no objeto tratado por este artigo – PPA-P da Bahia –, não está em aferir o quantitativo de propostas oriundas das escutas sociais que “entrou” no plano plurianual ou se foram implementadas, mas o tipo de exercício de autoridade empregado pela participação social e as expectativas de influência dos atores sociais, diretos ou representantes, no processo de formação de agenda e elaboração do PPA. O aumento da autoridade sobre as decisões políticas, segundo a teoria do autor, implica em um constrangimento da democracia, uma vez que a autoridade direta pressuporia uma limitação à participação mais leiga nos fóruns.

O Quadro 1, a seguir, sintetiza os três indicadores utilizados e aponta as respectivas relações com a democracia.

Quadro 1. Quadro Analítico do Desenho Institucional Participativo para Ampliação da Democracia – “Cubo da Democracia” de Fung (2006).

Indicador	Descrição geral ⁴	Polos de variação	Relação com a democracia
Seleção de participantes (Quem participa?)	A classificação, posicionada em contínuo, demonstra quanto representativo é o público participante em relação à população geral e quanto familiarizado tecnicamente com o processo de tomada de decisão está.	A seleção de participantes caminha de um polo mais inclusivo para um polo menos inclusivo, dentro de sete possíveis classificações de chamamento: 1. Esfera pública difusa; 2. Aberto à auto-seleção; 3. Recrutamento selecionado; 4. Seleção aleatória; 5. <i>Stakeholders</i> leigos; 6. <i>Stakeholders</i> profissionais; 7. Representantes eleitos e Administradores experts.	Relação proporcional: quanto mais inclusiva a participação, mais democrática é a IP.

⁴ Descrição geral foi adaptada da revisão bibliográfica do texto de Archon Fung intitulado “Varieties of Participation in Complex Governance” (2006), publicado na *Public Administration Review*.



Indicador	Descrição geral ⁴	Polos de variação	Relação com a democracia
Modo de comunicação e decisão	A classificação, posicionada em contínuo, demonstra a profundidade com que as pessoas interagem na IP, de forma mais ou menos intensa. Entende-se por intensidade: nível de investimento, conhecimento e compromisso exigido dos participantes.	O modo de comunicação e decisão caminha de um polo mais intenso para um polo menos intenso, dentro de seis possíveis classificações: 1. Implanta técnica e expertise; 2. Deliberação e negociação; 3. Agregação e barganha; 4. Desenvolve preferências; 5. Expressa preferências; 6. Ouvinte/ Espectador.	Relação inversamente proporcional: quanto mais intensa a comunicação, menos democrática é a IP (restrição à democracia).
Extensão da autoridade e poder de agenda	A classificação, posicionada em contínuo, demonstra o impacto da participação pública, no sentido da capacidade de influência dos participantes e do potencial de as decisões tomadas tornarem-se política.	A extensão da autoridade e poder de agenda caminha de um polo de mais autoridade para um polo de menos autoridade, dentro de cinco possíveis classificações: 1. Autoridade direta; 2. Co-governança; 3. Conselho/ Consulta; 4. Influência comunicativa; 5. Educação individual/ Benefício pessoal.	Relação inversamente proporcional: quanto mais autoridade (capacidade de influência), menos democrática é a IP (restrição à democracia).

Fonte: Elaboração própria; adaptado de Fung (2006).

Para realizar a pesquisa e a análise do caso, foi realizada a coleta de dados de três formas: pesquisa bibliográfica e documental, por meio de análise da documentação direta do PPA-P baiano; observação direta às mesas temáticas da rodada do PPA-P da Bahia para o novo ciclo 2016-2019; e entrevistas e coleta de depoimentos realizados com dirigentes SEPLAN/BA, bem como com técnicos e gestores da administração pública estadual.

No caso da observação direta, aproveitou-se a mobilização governamental para o processo participativo de planejamento realizado em 2015, e relacionado ao ciclo



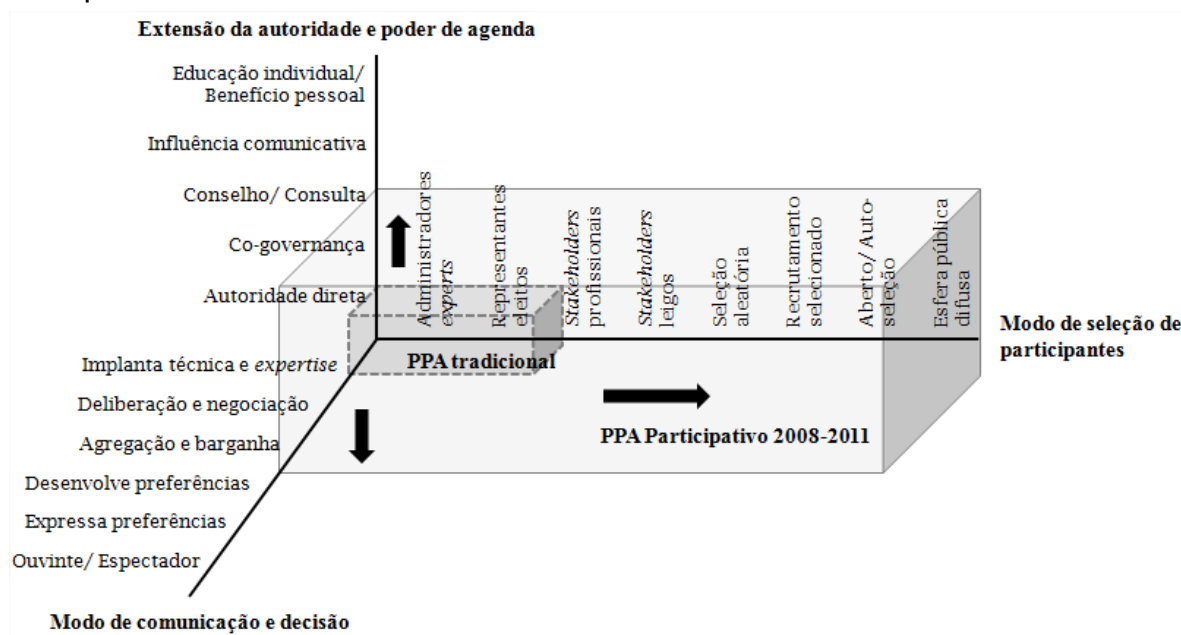
do PPA-P 2016-2019, e então foi realizada uma importante visita ao CAB – Centro Administrativo da Bahia, no início de maio de 2015, enquanto eram promovidas as chamadas “mesas temáticas” do PPA-P. Além de servir à observação direta, a mesma visita oportunizou a realização das entrevistas e coleta de depoimentos, posto que estavam ainda mobilizados, mesmo que não em sua totalidade, mas de forma considerável, todos os atores envolvidos em ciclos participativos anteriores na nova rodada de elaboração para o ciclo de 2016-2019. Foram entrevistados na oportunidade todos os diretores da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE/SEPLAN), nas áreas de planejamento social (DPS), econômico (DPE) e territorial (DPT) - o mesmo ator entrevistado responde à assessoria do secretário, interinamente à diretoria do DPT e como secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER) – e o Assessor de Planejamento e Gestão, diretamente vinculado ao secretário e responsável pela concepção metodológica e executiva do PPA-P.

Uma vez implementadas essas estratégias metodológicas, constatou-se na análise do caso que, com a institucionalização do PPA Participativo em 2007, o estado da Bahia expandiu significativamente a participação social na elaboração do plano em relação às variáveis institucionais do modelo de Fung, ampliando a democracia no planejamento em todos os indicadores de intensidade da democracia e, por consequência, conquistando patamares sem precedentes de ressignificado do planejamento. Agregados os resultados dos três indicadores, o gráfico a seguir demonstra a intensidade da democracia do PPA-P/BA, com base no “Cubo da Democracia”, que indica um posicionamento moderado nas possibilidades institucionais para a viabilização da deliberação-participação.

O Cubo da Democracia apresenta uma “área de democracia” moderada, mas significativamente maior do que aquela do planejamento tradicional, cuja participação é restrita à comunidade governamental, representada por técnicos concursados e governantes eleitos.



Figura 1. Representação do Cubo da Democracia de Fung (2006) para o PPA Participativo da Bahia de 2008-2011



Fonte: Elaboração própria; interpretação do modelo de Fung (2006).

Em relação à **seleção de participantes**, o planejamento formal baiano se constitui em bases avançadas de democracia, sobretudo no primeiro ciclo de elaboração do PPA-P em 2007. Os entrevistados lembram com clareza deste momento, que marcou com ousadia a transição no estado da Bahia para um governo autodenominado democrático. Na construção do primeiro PPA-P, em 2007, as escutas sociais “eram verdadeiras assembleias abertas a toda sociedade” (Diretor de Planejamento Econômico):

A escuta do passado, do primeiro mandato do governador Wagner, terminou sendo uma escuta mais “de livre pensar”, um brainstorming generalizado. Isso gerou, pra você ter uma ideia, no Excel, mais de oito mil e quinhentas linhas de propostas.

Esse modelo, entretanto, não se mostrou sustentável e foi parcialmente transformado para o ciclo seguinte. O PPA-P baiano caminhou do modelo irrestrito de chamamento à esfera pública difusa – “a festa da democracia”, como afirmou um dos entrevistados – para um chamamento aos subgrupos da sociedade, como os colegiados territoriais, conselhos e outros coletivos que vêm agindo nos últimos ciclos como mobilizadores da sociedade e multiplicadores de diretrizes da elaboração do plano. Dessa forma, enquanto no primeiro PPA-P o convite à participação foi massivo e a IP mais inclusiva, nos ciclos seguintes a responsabilidade pela mobilização foi



sendo transferida a agentes multiplicadores da sociedade – GTTs, ADTs, escritórios regionais, colegiados territoriais, conselhos setoriais de políticas públicas, entre outros – de forma a caracterizar um chamamento selecionado do público, com uma institucionalidade com maior grau de formalização.

O perfil de participantes nos fóruns mudou consideravelmente do ciclo de planejamento de 2008-2011, primeiro PPA participativo, até o último ciclo, das escutas sociais de 2015. Essas transformações foram motivadas, justificam os entrevistados, primeiro, por preocupações acerca do produto extraído das escutas sociais. A pesquisa apreende sobre isso que as mudanças podem até ter reduzido o grau de inclusividade das IPs, de acordo com o modelo, mas buscaram arquitetar um arranjo de participação capaz de equilibrar aspectos de mobilização, formativos e decisórios. Assim, nos últimos ciclos a condução das proposições também foi buscando qualificar o produto das escutas sociais, capacitando o público para o debate.

Segundo, porque foram evidenciados alguns dilemas da representação nas instituições participativas que relativizam a prerrogativa da inclusão social – participação massiva. É unânime entre os entrevistados o risco que a instituição participativa corre ao selecionar pessoas que sejam de fato representativas dos Territórios de Identidade e, com isso, garantir a legitimidade do plano formal construído coletivamente. Um dos entrevistados foi muito enfático e transparente na fala relacionada aos riscos da representação, admitindo que

a configuração de cada público... nem sempre o público presente na audiência reflete exatamente a configuração da sociedade. Mais ainda: do ponto de vista da democracia, e da legitimidade, a legitimidade pode ser questionada. Não existe nada que assegure que aquele coletivo que esteve presente naquele dia represente de fato [a população]... Não estou dizendo com isso que haja um tipo de manipulação, de segundas intenções, cada um convoca de acordo com o que enxerga, é talento seu, é do seu território (Diretor interino de planejamento territorial e secretário ativo do conselho de desenvolvimento territorial - CODETER).

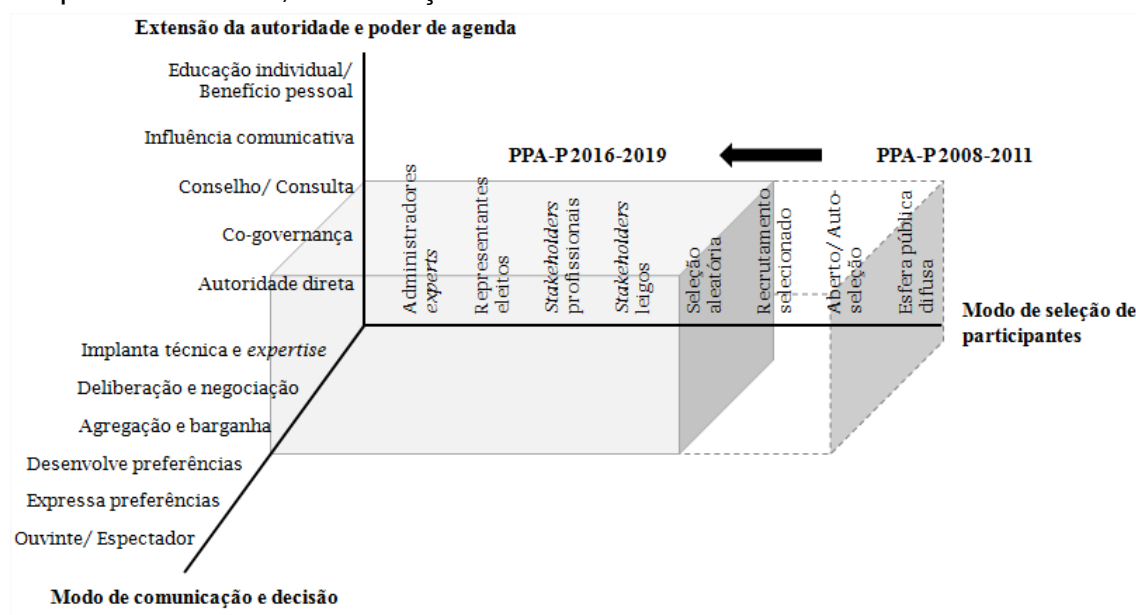
As afirmações aprofundam o debate sobre a democracia e sua complexidade em agregar com efetividade a pluralidade dos territórios, ao passo que conferem ao risco um caráter natural, inerente à sociedade civil organizada e muito característico de todas as instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas. O que não se pode fazer, afirmam os gestores, é supor que mobilização massiva e altos



índices de participação vão necessariamente agregar ao fórum mais representatividade.

A Figura 2, adiante, demonstra o processo de transição no modo de seleção de participantes nos fóruns entre os PPA-Ps 2008-2011 e 2016-2019, ilustrando a diminuição da área do Cubo da Democracia.

Figura 2. Representação do Cubo da Democracia de Fung (2006) para o PPA Participativo da Bahia, na transição entre os ciclos 2008-2011 e 2016-2019



Fonte: Elaboração própria; interpretação do modelo de Fung (2006).

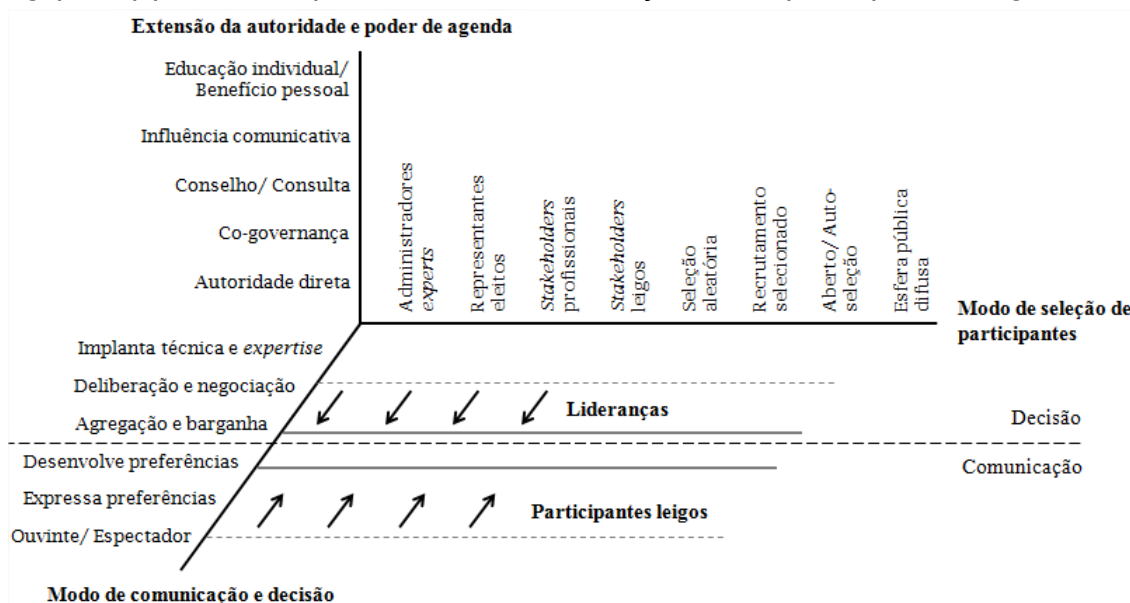
A redução na área do cubo demonstra a diminuição da grandeza da democracia nos fóruns do PPA-P de um ciclo para outro, derivada de transformações no modo de seleção de participantes. Os diretores de planejamento da SEPLAN, em contrapartida, garantem que não houve restrições à participação, mas sim alterações nas estratégias de mobilização que foram motivadas, como dito, pela necessidade de qualificação das diversas representações de interesse e dos produtos das escutas sociais, isto é, das propostas geradoras da peça de planejamento.

O PPA-P da Bahia exibe a convergência em um nível intermediário de democracia em relação ao **modo de comunicação e decisão** e à **extensão de autoridade e poder de agenda**, se caracterizando, respectivamente, pelas variáveis de agregação e barganha e de aconselhamento e consulta.



No primeiro caso, a investigação sobre o nível de conhecimento, engajamento e comprometimento que os participantes empreendem nos fóruns posiciona o PPA-P/BA entre a dimensão comunicativa e decisional, no centro do espectro. Nesses fóruns, as lideranças da sociedade atenuam seu poder decisório deliberativo, que é marcante em suas IPs de origem, como nos seus respectivos conselhos de políticas públicas, e colaboram com o diálogo para a construção coletiva. Enquanto, de outro lado, os participantes leigos são instrumentalizados, por meio de estratégias informativas e formativas, a desenvolver preferências e evoluir da dimensão comunicativa para a decisional. Ambas as movimentações, representadas na Figura 3, são fomentadas pela arquitetura institucional desenhada pelo governo na elaboração do PPA-P, de modo a aprimorar habilidades comunicativas e potencializar talentos regionais.

Figura 3. Representação do eixo de modo de comunicação e decisão no modelo de Fung (2006) para o comportamento das lideranças e dos participantes leigos



Fonte: Elaboração própria; interpretação do modelo de Fung (2006).

Sobre a instrumentalização dos participantes dos fóruns, nota-se que o governo baiano buscou e vem buscando, desde o primeiro ciclo de PPA-P, nas estratégias de participação social, criar meios de informar e formar cidadãos e agentes multiplicadores, inclusive os mediadores dos debates das plenárias regionais, esses que exercem papel fundamental na reciprocidade da fala dos participantes e na

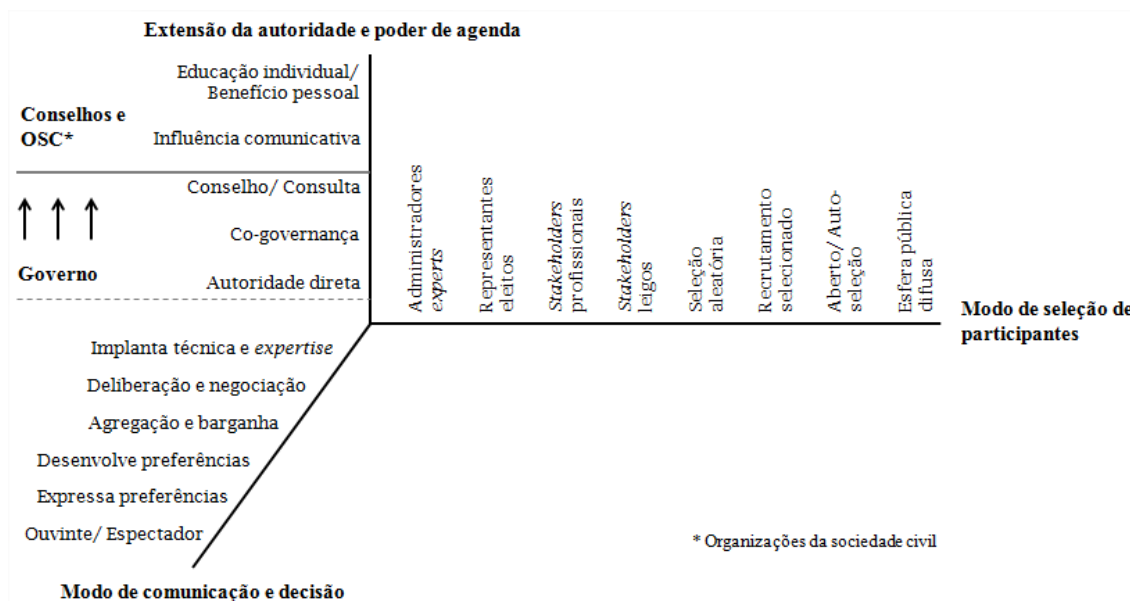


influência comunicativa. Segundo a especialista em políticas públicas e gestão governamental e diretora de monitoramento da SEPLAN, a título de ilustração, a reciprocidade da fala se dá no seguinte sentido:

Se você está conversando com uma pessoa que ignora o que você está dizendo, não é uma conversa, não é um diálogo, é um monólogo. (...) Aí a gente evolui pra isso, então, a gente aperfeiçoa as escutas que acontecem, a interlocução, cria esses conselhos do CODETER, CEDETER, tudo é criado nesse âmbito.

No último indicador de extensão de autoridade e poder de agenda, da mesma forma, a investigação sobre o nível de autoridade empregado pela participação social e as expectativas de influência dos atores sociais no processo de formação de agenda posiciona o PPA-P/BA no centro do espectro. É caracterizado um movimento de partilha de poder que dilui a autoridade direta exercida por gestores eleitos e técnicos do governo na elaboração do plano, ao passo que fomenta a autoridade social das organizações da sociedade civil (OSC) e outras representações. Essas movimentações são ilustradas na Figura 4, abaixo.

Figura 4. Representação do eixo de extensão de autoridade e poder de agenda no modelo de Fung (2006) para as autoridades direta (governo), social e de conselhos no PPA-P da Bahia



Fonte: Elaboração própria; interpretação do modelo de Fung (2006).

As autoridades governamentais tradicionalmente possuem as prerrogativas do planejamento público, com competência direta na formação da agenda política e desenho das políticas públicas a serem implementadas. Na medida em que a



instituição participativa do PPA vai se consolidando, a autoridade governamental é diluída pela incorporação de diversos atores da sociedade civil. Esse processo de perenização do planejamento, entretanto, até mesmo por ser fruto de uma adesão voluntária do governo, não tem a intenção de destituir a autoridade governamental. Os entrevistados parecem reconhecer a importância de dosagens entre autoridade direta e autoridade social, garantindo ambos o aprofundamento democrático e a prerrogativa do planejamento público pelo Estado. Tanto reconhecem que vêm sendo empreendidos esforços para equilibrar as escutas sociais e mesas temáticas desde o PPA-P 2012-2015.

Por sua vez, o desenvolvimento da autoridade social – compreendida aqui como organizações da sociedade civil e conselhos, já que os participantes leigos não foram abordados diretamente pela pesquisa – é muito dependente da trajetória de mobilização e articulação dos movimentos, nível de acesso prévio à informação, nível de capilaridade de atuação do território, entre outros. No caso da Bahia, a importância da articulação e da trajetória de luta dos movimentos foi exemplificada por um dos entrevistados a partir do caso emblemático do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cuja atuação pela democratização do acesso à terra é amplamente organizada e notória no Brasil. Segundo ele,

o MST, que é uma coisa conhecida, tem capilaridade no estado todo. Se na primeira audiência o cara foi e aí dizem ‘vocês podem também aportar algumas contribuições’, o cara depois já avisa pra galera dele toda, aí na última [audiência] o cara chega lá com o plano de ação todo pronto. Se você é um cara desarticulado, você só vai saber na hora. Do ponto de vista estritamente formal da democracia, você tem uma simetria das possibilidades de participação.

Independentemente desses ingredientes de autoridade, ela também pode ser estimulada pelo tipo de arranjo desenhado para abrigar as demandas dos múltiplos territórios e atores. O PPA-P/BA demonstrou um desenho disposto à extensão de autoridade aos conselhos e às OSCs, caracterizando a IP nas variáveis institucionais de conselho, consulta e influência comunicativa.

Tendo em vista o objetivo central da pesquisa de analisar a intensidade da democracia nos fóruns participativos do PPA-P e o potencial de gerar novos significados ao planejamento, apreende-se que o desenho de participação social influi no planejamento público a partir de três aspectos, cada um referente a um dos



indicadores: primeiro, pela abertura do processo decisório a atores da esfera pública difusa, contrariando o modelo tradicional restrito às pessoas estratégicas, técnicas e politicamente selecionadas internamente no governo; segundo, pelo aprimoramento da dimensão comunicativa entre governo, lideranças e participantes leigos nos fóruns, atenuando as prerrogativas governamentais na elaboração das peças de planejamento e capacitando a sociedade para o debate qualificado em torno de seus pleitos e preferências; terceiro e último, pela diluição da autoridade direta do Estado e a partilha de poder com outras autoridades sociais, tornando possível a formação de agenda em consonância com as demandas dos múltiplos territórios e atores.

5. CONCLUSÃO

O artigo apontou que a Bahia expandiu significativamente a participação social na elaboração do plano a partir do PPA Participativo em 2007, ampliando a democracia no planejamento em todos os indicadores de grandeza e intensidade da democracia e, por consequência, conquistando patamares sem precedentes de ressignificado. Além disso, a demonstração no gráfico do Cubo da Democracia mostra um posicionamento moderado nas possibilidades institucionais para a viabilização da deliberação-participação, mas significativamente maior do que aquela do planejamento tradicional, cuja participação é restrita à comunidade governamental. No que tange às variáveis, as respostas aos indicadores conferem a presença do princípio da inclusão social, do valor do desenvolvimento de preferências, do empoderamento de pautar a agenda política, da partilha de poder entre Estado e sociedade, da influência de atores sociais e lideranças nos processos decisórios, entre outras.

Mesmo com a evidência do ganho de democracia no planejamento plurianual em relação ao planejamento tradicional nos últimos ciclos de ordenamento formal, o modelo de Fung impõe uma aferição negativa dos desenhos adotados, por não atenderem plenamente aos requisitos democráticos de inclusão política. Esta pesquisa, contrapondo, argumenta que as estratégias adotadas pelo núcleo técnico de planejamento da SEPLAN da Bahia buscou um equilíbrio entre a democratização



do planejamento e a qualidade técnica do planejamento, agregando as benesses tanto da pluralidade de interesses dos territórios quanto da *expertise* governamental.

Não se pode perder de vista que a formalização da função, quando os planos se tornam obrigatórios, exige a materialização de diretrizes governamentais e anseios sociais em objetivos, metas e orçamento. Isso impõe aos governos a difícil tarefa de equilibrar um esforço democrático inevitavelmente trabalhoso com a entrega de um produto-plano adequado e aplicável. A conclusão que se chega nesse sentido é que os desenhos institucionais, os arranjos participativos e a metodologia estruturada para atender aos esforços de democratização são extremamente relevantes para a garantia até operacional de conciliação entre a democracia e o planejamento, assim como para o sucesso de ambos e para que a função seja ressignificada em bases mais democráticas.

Sendo assim, este artigo vem reivindicar a ponderação do modelo, valendo-se das percepções dos participantes da pesquisa sobre os dilemas que envolvem a representação, a profundidade da democracia e a qualidade do produto das escutas sociais. Não é simples acomodar esses elementos pouco convergentes dentro de um projeto político deliberativo-participativo, e dentro de um projeto que promova a ressignificação do planejamento governamental. As áreas dos gráficos do Cubo da Democracia para cada um dos três últimos ciclos do PPA-P/BA demonstraram de fato oscilações em estratégias ora para a expansão da democracia ora para a manutenção das prerrogativas governamentais, mas em todos eles houve um rompimento com a democracia convencional, representativa, sem substituí-la, agregando muitos dos princípios da democracia deliberativa e participativa ao planejamento formal.

Outras críticas ao modelo podem ser organizadas a partir das seguintes reflexões: Em um estado com a extensão territorial da Bahia, como promover uma mobilização massiva e mais representativa sem contar com multiplicadores locais? Participantes leigos que atendam às plenárias sem qualquer articulação e conhecimento prévio, e sem qualquer poder de agenda, contribuem para se configurar um fórum mais democrático? Será que os requisitos para potencializar o impacto das autoridades sociais na agenda governamental – trajetória de luta de movimentos, articulação de pautas, empoderamento de conselhos, entre outros – são mesmo anti-



democratizantes? As respostas para essas perguntas são bastante complexas, e por isso não são respondidas neste artigo. Para esse propósito seria necessário até problematizar como se operacionaliza o conceito de democracia, comparando a experiência com outros estados ou investigando o caso também sob o ponto de vista dos participantes dos fóruns – enfoques esses que podem ser adotados em futuras pesquisas. Todavia, mesmo sem responder, as reflexões parecem oxigenar as limitações do modelo de Fung, que reivindica que quaisquer ingredientes de qualificação das escutas sociais adicionados ao arranjo de participação são compreendidos como inversamente proporcionais à grandeza e intensidade de democracia, considerando essas como produtos exclusivos da inclusão política.



REFERÊNCIAS

AMARAL, Lucas Alves. **Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPAs Estaduais**. In: CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Orgs.) PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: Ipea, 2015.

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. **Do orçamento participativo ao monitoramento participativo: o lugar e o método da participação social nas escolhas estratégicas de governo**. In: VII CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília, 2014.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002. 205 pp.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, vol. 14, n.1, 2008.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Wilson Press/John Hopkins University Press, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Estado, planejamento e Direito Público no Brasil contemporâneo**. In: CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Orgs.) PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: Ipea, 2015.

BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Relatório de Pesquisa – Estado da Bahia. **Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Brasília: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia e Instituto de



Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

BAHIA. **Caderno de orientações metodológicas para a construção do PPA Participativo Bahia 2016-2019**. Salvador, 2015.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. ***Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas***: estudio de la experiencia brasilera contemporanea. Revista Íconos de Ciencias Sociales. Num. 39, Quito, mayo 2011, pp. 71-87.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Texto para Discussão, n. 1.584. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J. C. e GARCIA, R. C. (Orgs). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático**: lições da América Latina. Cadernos EIAPP. Brasília: ENAP, 2014.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik. ***Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participation governance***. London: Verso, 2003.

FUNG, Archon e COHEN, Joshua. **Radical Democracy**. Swiss Journal of Political Science, vol. 10. n°4, 23-34, 2004.

FUNG, Archon. ***Varieties of participation in complex governance***. Public Administration Review, vol. 66: 66-75, 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal**: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR., J. C. e CUNHA, A. S. (Orgs.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 1. Brasília: Ipea, 2015.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental** – referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011, 215p.



PAULO, Luiz Fernando. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica.** Revista do Serviço Público, ano 61, n. 2, p. 171-187, abr/jun 2010.

PIRES, R. *et al.* **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil:** Características e Evolução nas Últimas Décadas. *In:* Cardoso Jr. J. C. IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas p. 565 - 588. Brasília, 2010.

PIRES, Roberto; AMARAL, Lucas; Santos J.C. **Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente.** *In:* CARDOSO JR., J. C. e GARCIA, R. C. (Orgs). Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina. Cadernos EIAPP. Brasília: ENAP, 2014.

POMPONET, A. S. **Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia.** Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, 2008.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil:** auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In:* CARDOSO JR., J. C. (Org.) A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011.

SILVEIRA, M. C. **O processo de formulação da estratégia:** um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais entre 1995-2011. Tese de doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático.** *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. **PPA, LDO E LOA:** disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In:* CARDOSO JR., J. C. e SANTOS, E. A. V. dos (Orgs.) PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental &



Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 2. Brasília: Ipea, 2015.

AUTORIA

Camila Montevechi Soares – Fundação João Pinheiro (FJP/MG) e Controladoria-Geral do Estado do Governo de Minas Gerais (CGE/MG) - <http://lattes.cnpq.br/5547387628444449>

Endereço eletrônico: camila.montevechi@gmail.com/

Telefone: (31) 98486-7557

