

Nem causalidade, nem casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012- 2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus



*Neither causality nor casuality: a qualitative analysis
of the pluriannual plans 2004-2007 and 2012-2015 from
the Carlos Matus' triangle of government perspective*

Rafael Martins Neto <rafaelmneto@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Mestre em Políticas
Públicas e Desenvolvimento pelo IPEA. Brasília, Brasil.

José Celso Cardoso Júnior <zcelsojr@gmail.com>

Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e
Aplicada - IPEA. Doutor em economia pelo IE-UNICAMP. Brasília, Brasil.

Recebido 14-mar-18 **Aceito** 02-abr-18

Resumo O governante é eleito para a condução de processos que viabilizem o alcance do seu projeto de governo. Projeto este que deve ser escolhido e alterado de acordo com a governabilidade e capacidades de governo disponíveis ou possíveis de construção. Estas três dimensões compõem o que Carlos Matus define como triângulo de governo. A promoção do equilíbrio dinâmico e ascendente das dimensões do triângulo constitui-se, portanto, no principal desafio dos governantes. Para o seu enfrentamento, a função planejamento governamental se apresenta como uma das principais tarefas dos governos contemporâneos. No Brasil, como o Plano Plurianual busca ser o principal instrumento formal de planejamento governamental, faz-se necessário compreender como atributos essenciais ao governante, quais sejam: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, estiveram presentes nos PPAs 2004-2007 e 2012-2015. A pesquisa foi realizada por meio de comparação

qualitativa entre ambas as experiências, comprovando-se que apesar de não ser possível afirmar haver *causalidade estrita* entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e o desempenho global de governo em cada período estudado, também é certo afirmar não ter havido mera *casualidade*. Há correlação positiva entre as políticas públicas executadas nos intervalos de cada PPA e as transformações socioeconômicas apresentadas pelos relatórios de avaliação da dimensão estratégica dos planos, dentre outras muitas evidências empíricas disponíveis. Mesmo assim, conclui-se que em ambos os períodos o PPA possuiu baixa relevância estratégica para o governante. A construção e a revisão do projeto de governo ocorreu por vias externas ao PPA, assim como a construção de governabilidade e de capacidades governativas também não possuíram no PPA um instrumento de apoio efetivo. Tais conclusões suscitam a necessidade de novamente repensar o PPA, não apenas em termos de seu formato, metodologias e conteúdos, mas sobretudo em termos de seu peso e espaço institucional frente à função planejamento governamental de modo geral.

Palavras-Chave Plano Plurianual, projeto de governo, governabilidade, capacidades de governo, planejamento governamental.

Abstract *The governor is elected to conduct processes that enable the attainment of the government project for which he or she was elected. These objectives should be chosen and modified according to the governability and the government capabilities that are available or that can be developed. These three dimensions compose what Matus defines as the triangle of government. The promotion of dynamic and ascending balance of the dimensions of the triangle of government constitutes the main challenge for the ruler. To meet this challenge, planning is one of the most important tools available to the government. As the Pluriannual Plan (PPA) is the main formal instrument of governmental planning, this dissertation aimed to understand how essential attributes to the ruler: government project, government capabilities and governability, were present in the Pluriannual Plan. In order to carry out the research, a qualitative methodological strategy of comparison was used between two case studies, the PPAs 2004-2007 and 2012-2015. The necessary information was obtained through documental research and semi-structured interviews. It is concluded that in both periods the PPA had low relevance for the ruler. The feasibility of the project through the construction of governability and government capabilities also did not use the PPA as a support instrument.*

Keywords *Plurianual Plan, government project, governability, government capabilities.*

Introdução

Em uma democracia, o governante é eleito para a condução de processos que viabilizem o alcance dos objetivos (**projeto de governo**) para os quais foi eleito. Objetivos estes que devem ser escolhidos e alterados de acordo com a **governabilidade** e **capacidades governativas** disponíveis ou passíveis de construção. Estas três dimensões (projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo) compõem o que Carlos Matus (1993) define como triângulo de governo.

A promoção de um equilíbrio dinâmico e ascendente entre o projeto de governo, a governabilidade e as capacidades governativas constitui-se no principal desafio do governante e em condição necessária para o sucesso de sua gestão. Para o enfrentamento deste desafio, a função planejamento governamental se apresenta como uma das principais necessidades e tarefas dos governos contemporâneos. (MATUS, 1993)

No Brasil, dentre os instrumentos de planejamento governamental instituídos pela Constituição de 1988, o Plano Plurianual apresenta-se como o principal instrumento formal de planejamento de médio prazo do Governo Federal. Desta forma, compreender como atributos essenciais ao governante, a saber, projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, estiveram presentes nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 é essencial para dimensionar o peso e o papel institucional desse instrumento no seio da própria função planejamento governamental de modo geral.

Especificamente, buscou-se compreender como ocorreu a incorporação do projeto de governo; se e como o governante e o núcleo de governo se envolveram na elaboração e gestão do PPA; qual o papel desempenhado pelo PPA na relação dentro do Poder Executivo, com o Congresso, sociedade e entes federados; como se estruturou a gestão do plano e qual sua relação com a agenda prioritária e os processos de tomada de decisões dos dirigentes.¹

Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções além desta introdução. A seção dois aborda aspectos conceituais para o estudo do planejamento público e do triângulo de governo de Carlos Matus. Na seção três são apresentados os procedimentos metodológicos para operacionalização do triângulo de governo e detalha-se a utilização desta abordagem para o estudo qualitativo do Plano Plurianual.

A seção quatro apresenta os principais achados da pesquisa referentes aos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 e, por fim, a seção cinco apresenta conclusões e recomendações gerais para os próximos ciclos de elaboração, implementação e gestão do PPA.

Aspectos conceituais para o estudo do planejamento e do triângulo de governo de Matus

O Estado Brasileiro possui, historicamente, um papel ativo na promoção do desenvolvimento econômico e social, o que é ratificado na Constituição Federal de 1988 ao elencar um rol de direitos sociais a serem providos aos cidadãos e determinar em seu art. 3º os objetivos fundamentais da República, a saber:

1 Tal pesquisa, da qual este artigo é um resumo, foi desenvolvida e apresentada como Dissertação no curso de Mestrado Profissional do IPEA. No processo de coleta de dados foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores que tiveram participação relevante nos casos analisados. Em especial, aqueles que ocuparam posições de direção na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI-MP), na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento e na Casa Civil. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados, ver Neto (2018).

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Porém, a garantia constitucional não é suficiente para a concretização dos direitos. Para isto é necessário que o Estado implemente políticas públicas. Estas não possuem uma definição absoluta e o conceito apresenta-se em constante transformação. Inicialmente esteve vinculada às atividades governamentais e seus processos, como em Jenkins apud Howlett et al. (2013): “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”. Assim, o foco estava no Estado e no conjunto de decisões tomadas por atores públicos.

Posteriormente, o estudo de políticas públicas avançou para além do aparato e atores estatais. O Estado, os atores públicos e suas decisões passaram a ter um peso relativo menor e a dividir espaço com outros atores públicos e privados originários da sociedade civil. O foco deslocou-se para a interação entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos. (LASCOURMES E GALÊS, 2012)

Lascoumes e Galês (2012) defendem que uma política pública compreende cinco elementos articulados entre si: atores, instituições, representações, processos e resultados. Atores, individuais ou coletivos, são guiados por interesses materiais e simbólicos, são dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégia e capacidade de fazer escolhas. As representações são os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são as regras formais e informais que governam as interações. Os processos são formas de interação e sua recomposição no tempo. Os resultados são os efeitos e as consequências da ação pública.

A decomposição dos processos de política pública é apresentada por Lascoumes e Galês (2012, p.105) a partir da consolidação de atores da Sociologia da Ação Pública: 1) origens, fatos, desafios; 2) identificação, definição, formulação do problema; 3) etiquetagem de um problema como problema público, seleção, filtragem; 4) decisão; 5) implementação da política pública; 6) avaliação e 7) finalidade da política pública. Esta decomposição deve ser entendida como uma simplificação da realidade, na qual não há fronteiras claras entre as etapas, processos ou funções que compõe a ação pública.

Dentre todas as etapas ou fases do circuito das políticas públicas, a implementação da política apresenta-se como a mais desafiadora, uma vez que as decisões tomadas pelos dirigentes não são automaticamente transmitidas e executadas pelos níveis operacionais.

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação. (RUA, M. G., 1998, p.13)

Em um sistema de presidencialismo de coalizão como o brasileiro, a elaboração e implementação de políticas públicas estão diretamente relacionadas à capacidade de governar. Segundo Matus (1993, p.59), governar é dirigir um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo. Governar, então, exige o desenvolvimento articulado de três variáveis:

- **Projeto de governo** – refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos.
- **Capacidade de governo** – refere-se às técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências que um ator e sua equipe de governo possuem para conduzir o processo de alcance dos objetivos declarados.
- **Governabilidade do sistema** – é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo.

Essas três variáveis constituem um sistema triangular, no qual estão correlacionadas e possuem igual nível de importância, sendo seu equilíbrio dinâmico (vide figura 1 à frente). O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação; a governabilidade do sistema refere-se à possibilidade de ação e ao controle de seus efeitos; a capacidade de governo pode ser definida como capacidade de gerar e controlar ações. O domínio de técnicas potentes de planejamento é, portanto, das variáveis mais importantes para a determinação da capacidade de uma equipe de governo. (MATUS, 1993)

Pelo exposto, percebe-se que o triângulo de governo irá determinar os limites de efetividade da ação governamental em cada momento. Esses limites estarão presentes na seleção e qualidade do processamento dos problemas e oportunidades a serem enfrentados e aproveitados, na governabilidade que limita os planos, programas e projetos governamentais, e na capacidade pessoal e institucional

de governo, que permite elaborar um consistente projeto de governo, construir governabilidade e desenvolver ferramentas de ação efetiva.

Nestes termos, Matus (1993) define planejamento como o cálculo sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação, ou seja, é o cálculo que precede e preside a ação governamental. Essa definição permite diferenciar o planejamento estratégico situacional (PES) da reflexão imediatista, tecnocrática e parcial, ou da reflexão que se isola da ação.

O PES permite realizar a necessária mediação entre o presente e o futuro, possibilitando que a ação seja orientada para o aproveitamento de oportunidades ou minimização de problemas futuros. Para isso, é necessário prever possibilidades futuras de forma a ser oportuno e eficaz na ação presente. O planejamento olha para o futuro, mas sem esquecer o passado, que deve ser utilizado como fonte permanente de aprendizado. Além da mediação com o futuro e o aprendizado com o passado, o planejamento situacional orienta a ação a partir do conhecimento e reflexão técnica, política e social. Por fim, o PES fornece meios para se buscar coerência nas ações parciais dos diversos atores sociais em prol de um resultado global. (MATUS, 1993)

Frente a este entendimento, é preciso ter claro que os sistemas sociais complexos são o ambiente de atuação do planejamento governamental, ou seja, ele não é predeterminado por leis rígidas ou mesmo plenamente conhecidas. Na verdade, ele cria suas próprias leis e está integrado por atores que possuem suas próprias interpretações sobre o que é um problema, como resolvê-lo e em que velocidade.

Desta maneira, segundo Matus (1993), o planejamento tradicional vem sendo inadequadamente utilizado em sistemas sociais criativos, que são permeados de problemas quase-estruturados. O quadro a seguir descreve as principais diferenças entre os dois tipos de problemas.

Quadro 1 – Características de Problemas Estruturados e Quase-Estruturados.

Problema Estruturado	Problema Quase-Estruturado
As regras do sistema que produz o problema são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas.	As regras não são precisas, invariáveis e nem iguais para todos. Podem ser criadas e alteradas pelos atores sociais.
A solução do problema não cria outros problemas relacionados com o problema original. Os atores concordam quanto à eficácia da solução do problema.	A solução do problema gera outros problemas conexos. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas.	As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à solução do problema.	Os atores sociais criam possibilidades de solução. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não estão claras, devendo ser, em muitos casos, criadas.
O problema está isolado de outros.	O problema está entrelaçado a outros, sua solução cria possibilidades ou dificuldades para a solução de outros.
O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos de fato para qualquer pessoa que se relacione com ele.	O espaço e o tempo são relativos aos homens que se relacionam com o problema a partir de diferentes posições.
As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	O sistema é criativo e suas variáveis não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
Qualidade e quantidade não se combinam.	Qualidade e quantidade se combinam inseparavelmente.
As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.	As possibilidades de solução são criadas pelos homens e potencialmente infinitas.
O problema coloca um desafio científico e técnico, podendo supostamente ser abordado com objetividade.	O problema coloca um desafio múltiplo que abrange o âmbito sócio-político, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar rigor.

Fonte: Matus, 1993. Elaboração dos autores.

Pelas diferenças acima, não é difícil constatar que o Plano Plurianual está inserido em um ambiente dinâmico e complexo, permeado de problemas quase-estruturados, no qual o poder está fragmentado entre múltiplos atores com objetivos e estratégias distintas, por vezes contraditórias entre si. Dentro desse contexto, para de fato orientar a ação e contribuir para a viabilização de um projeto de governo, o PPA deve incorporar aspectos relacionados ao desenho do projeto de governo, à construção de governabilidade e ao desenvolvimento de capacidades governativas.

Por estas razões, no PES o planejamento deve ser entendido como uma constante e incessante articulação da estratégia e da tática que guia a ação governamental no dia a dia. A estratégia e a tática são necessárias porque o sistema social compreende outros atores criativos que também planejam com objetivos distintos. O alcance da situação-objetivo exige vencer a resistência do outro ou obter sua cooperação, sendo que qualquer sucesso ou fracasso são momentos de um processo contínuo, complexo e criativo no qual nenhum deles é um resultado final definitivo. Trata-se, portanto, de um jogo social aberto (MATUS, 1993).

No PES o ator desenvolve sua atividade de mudança dentro do que é ideologicamente e culturalmente aceito por ele, sendo que isto limita as fronteiras de suas intenções, necessidades e capacidades.

O ator tem sua liberdade de ação limitada pelas relações de forças com outros atores que também planejam, o que exige a exploração do espaço de intenções, necessidades e capacidades de seus oponentes, de forma a gerar um conhecimento que, mesmo que intrinsecamente imperfeito, possibilite o cálculo interativo de sua estratégia. (MATUS, 1993)

Em função dessas características, no PES não há espaço para o “plano livro” do planejamento tradicional; o plano assemelha-se mais a uma estratégia em um jogo que a um desenho normativo. A formalização do plano é o programa direcional no qual está definida a seleção dos problemas e os projetos estratégicos, operações e ações que serão aplicados sobre uma situação inicial de forma a conduzi-la à situação objetivo:

O processo de decisão e direção é veloz e fundado tanto na experiência e na arte quanto nas ciências sociais. A velocidade dos fatos não permite que haja tempo para escrever livros. Planejamento e pesquisa do futuro são coisas distintas. A estrutura modular do plano permite concebê-lo como um arquivo dinâmico e coerente de problemas e operações. Dispensados da carga do livro, podemos centrar nossa atenção no planejamento como processo de condução cotidiana do governo. (MATUS, 1993, p. 290)

De forma prática, Matus (1993) propõe a substituição do “plano livro” por uma estrutura modular do plano, baseada na identificação de **operações** que devem ser realizadas para enfrentar problemas; a transformação do plano num instrumento de organização para a ação, mediante atribuição de responsabilidades precisas aos organismos públicos; a complementação dos aspectos macroeconômicos com instrumentos macropolíticos; a adoção de um sistema de operações, nos organismos públicos, que forneça praticidade significativa ao sistema de orçamento e planejamento; a abordagem racional do problema da incerteza, usando a técnica de cenários, a velocidade de resposta, a aprendizagem e substituindo a predição pela previsão; a montagem de um sistema de análise e acompanhamento das situações, problemas e operações capazes de apoiar a tomada de decisão e de um sistema de acompanhamento de crises, no qual é essencial o controle do tempo.

Para Matus, *“Governar é a arte e a ciência de conduzir organizações e multidões para um projeto de sociedade que requer processar, de forma reativa ou preventiva, problemas conflituosos, com base em variáveis imprecisas e incertas.”* (MATUS, 2005)

Desta forma, governar é participar do jogo social para alcançar objetivos. Objetivos estes que são alcançados como resultante da ação coletiva e ultrapassam o limite de atuação individual de um ator. A inserção em um sistema social com múltiplos atores, com objetivos e forças díspares demanda que o governante seja dotado de alta capacidade de processamento tecnopolítico, capaz de lidar com o intercâmbio de problemas necessários à atuação transformadora da realidade.

A capacidade de processamento tecnopolítico está relacionada à previsão e à avaliação de resultados derivados da atuação governamental. A qualidade dessa previsão, que não deve ser confundida com

predição e envolve a delimitação de resultados possíveis a partir de circunstâncias que envolvam a ação, depende do desenvolvimento e articulação de três variáveis que compõe o triângulo de governo: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, as quais serão melhor detalhadas a seguir (MATUS, 2005).

Projeto de Governo

Matus (2005) define projeto de governo como uma proposta de intercâmbio de problemas na qual se escolhe enfrentar determinadas questões sociais que ao serem solucionadas ou minimizadas geram benefícios e custos a depender do ator. O projeto de governo deve buscar um balanço positivo desta troca de problemas, gerando mais benefícios do que custos para a maioria da população.

Cardoso Jr. e Melo (2011) apresentam um conceito de plano de desenvolvimento que dialoga e oferece maior concretude ao conceito de projeto de governo. Nele os autores indicam elementos que devem compor o plano, como objetivos, metas quantitativas e qualitativas e ações com caráter econômico, social e político a serem implementadas em um período pré-determinado. Além disso, é ressaltada a necessidade de instrumentos de monitoramento que permitam o acompanhamento da implementação e subsidiem o processo de correção de rumos e superação de entraves.

Além dos interesses do governante, a construção de um projeto de governo deve considerar o grau de governabilidade do sistema e o nível de capacidades (já instaladas ou necessárias) de governo. A eficácia do projeto depende da combinação acertada e coerente dos valores e interesses, com a capacidade técnica e política em relação às circunstâncias, aos desafios e aos objetivos perseguidos.

Governabilidade do Sistema

A governabilidade do sistema é a relação entre o grau de influência de um ator sobre as variáveis críticas ao seu projeto durante sua gestão. Ela representa o poder de um ator para realizar seu projeto e a capacidade de resistência que o sistema político-social é capaz de oferecer a um ator e seu respectivo projeto. (MATUS, 2005)

Assim como no projeto de governo, a governabilidade é relativa a cada ator. Os atores possuem projetos diferentes e os influenciam com pesos desiguais sobre diferentes variáveis. A governabilidade está relacionada ao grau de dificuldade que determinado ator enfrenta para concretização do seu projeto, e é relativa ao grau de ambição e transformação social que possui. A terceira relativização indica que governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de governo, sendo que atores com alta capacidade de governo possuem maior governabilidade.

Diniz (1995) apresenta um conceito de governabilidade que se refere às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses.

Segundo Huntington (1968 apud DINIZ, 1995) existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo afetaria este equilíbrio e reduziria a governabilidade.

Essa vertente destaca a questão da governabilidade como a busca do equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade do governo de processá-las e atendê-las.

A abordagem na qual deficiências nas capacidades de governo afetam negativamente a governabilidade vai ao encontro da ideia de que as três dimensões do triângulo de governo formam uma espiral que pode ser tanto ascendente como descendente, a depender do fortalecimento ou deterioração de cada dimensão do triângulo de governo.

Ademais, a governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de análise de viabilidade política de um governo. A tentativa de implementação de medidas que se mostrem politicamente inviáveis consome muito poder e capital político do governante, o que torna o estudo antecipado da viabilidade política de um projeto de governo fundamental para sua governabilidade.

No método PES a análise de viabilidade política suscita pensar estratégias para lidar com os atores e circunstâncias que constituem empecilhos para a realização do plano. (MATUS, 1996) A análise e construção de viabilidade são realizadas no dia a dia da política e envolvem estratégias que combinem a autoridade, a cooptação, a negociação, a confrontação e a dissuasão, a depender dos atores e operações envolvidas.

Capacidade de Governo

O triângulo de governo é caracterizado pela diferenciação de três variáveis distintas, mas mutuamente condicionadas. São distintas uma vez que representam três sistemas: sistema normativo e propositivo de objetivos e operações, que configura o projeto de governo; sistema político-social, que permite analisar a governabilidade do sistema; e o sistema de direção, planejamento e gestão, que caracteriza as capacidades propriamente ditas de governo. O mútuo condicionamento se dá por meio da ação humana, elemento presente nos três sistemas respectivamente como: propostas de ação, possibilidades de ação e capacidades de ação:

A capacidade de governo é uma capacidade de liderança ponderada pela experiência e conhecimentos adquiridos em Ciências e Técnicas de Governo. É a capacidade de condução ou direção, que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que ele dirige. Baseia-se em um acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator

e da sua equipe de governo, necessários para conduzir o processo social, dadas a governabilidade do sistema e o compromisso do projeto de governo. (MATUS, 2005, p.489)

A capacidade de governo é, portanto, a confluência da experiência, do conhecimento e da liderança de um ator, uma equipe ou uma organização. Ela determina a perícia para se realizar um projeto e pode ser dividida em duas categorias:

- Capacidade pessoal de governo: está relacionada ao grau de experiência, conhecimento e liderança do governante e dos dirigentes políticos, ou seja, é o capital intelectual ao qual se deve recorrer durante o período do mandato. Exige a combinação de inteligência, força de vontade, honestidade, dotes oratórios e experiência política com conhecimento aprofundado das técnicas de governo; e
- Capacidade institucional de governo: está relacionada ao domínio de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, ou seja, é o capital organizacional que estará a seu dispor, seus sistemas de trabalho e a estrutura do projeto organizacional. (MATUS, 1996 e 2005)

A capacidade de governo em contextos democráticos envolve três dimensões. A primeira relacionada à capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular políticas públicas para seu enfrentamento. A segunda envolve a capacidade do governo de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, na qual é dada ênfase ao processo de tomada de decisão e à implementação das políticas. A terceira diz respeito à capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas. (DINIZ, 1995).

De acordo com essa interpretação, o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização dos instrumentos institucionais, dos recursos financeiros e dos meios políticos de execução. A questão da viabilidade política, por sua vez, envolve a capacidade de articular coalizões e alianças que deem sustentabilidade às políticas governamentais.

De maneira complementar, Pires e Gomide (2016) afirmam que um modelo de gestão capaz de contribuir para a implementação de políticas públicas deve ser dotado de **capacidades estatais** adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. As capacidades estatais podem ser divididas em duas dimensões interdependentes: i) técnico-administrativa, que envolve o desenvolvimento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; e ii) político-relacional, associada à capacidade de incluir, dialogar e articular múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. (PIRES; GOMIDE, 2016)

É importante salientar que a capacidade de governo é composta pelas três dimensões preconizadas por Diniz (1995) e pelas capacidades estatais apresentadas por Pires e Gomide (2016), porém não se esgota nas mesmas, já que estes autores apresentam uma visão mais operacional e concreta da capacidade de governo proposta por Matus.

Matus destaca a qualidade das capacidades de governo no desenvolvimento ascendente e equilibrado do triângulo de governo. Altas capacidades de governo permitem o desenvolvimento de um projeto de governo que promova o intercâmbio positivo de problemas adequado à governabilidade do sistema, e contribuem para a construção de viabilidade política, no horizonte temporal de governo, para aquela parte do plano que não é viável inicialmente.

Matus (2005) também aborda como se dá o tratamento do erro em algumas das variáveis do triângulo de governo. Este erro é resultado natural de um sistema social de final aberto, repleto de incertezas e problemas quase estruturados. A primeira linha de correção é apontada por Matus como a mais fácil, porém menos poderosa e envolve a alteração ou ajuste do projeto de governo. A segunda linha de correção envolve a eliminação de uma dificuldade ou alteração do caminho necessário ao alcance do objetivo, ou seja, a construção da governabilidade necessária. Apesar de evidente, essa linha de correção tende a ser a mais difícil. A terceira linha de correção envolve a construção de capacidades necessárias à superação das dificuldades ou correções de rumo necessárias à construção de um caminho que leve à concretização do projeto de governo.

Procedimentos metodológicos para operacionalização do triângulo de governo de Carlos Matus

No PES o planejamento é entendido como mais que o domínio de técnicas de elaborar e implementar planos e projetos, sendo este um elemento que compõe as capacidades de governo. O domínio, pelas organizações públicas, de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, e a presença de atores com experiência e capacidade de liderança são capacidades de governo necessárias à condução de um processo de transformação social.

Desta forma, ao mesmo tempo que o planejamento transcende a dimensão capacidade de governo do triângulo, o domínio de técnicas de planejamento é enquadrado como capacidade de governo. Este posicionamento do planejamento como um processo tecnopolítico que envolve todas as dimensões do triângulo de governo, e das técnicas de planejamento como capacidades de governo é o mesmo enquadramento utilizado para o estudo do Plano Plurianual neste artigo.

O PPA é uma capacidade de governo uma vez que envolve e demanda o domínio de teorias, técnicas e processos de planejamento governamental, capacidade de liderança, conhecimento e experiência dos dirigentes políticos na condução dos processos de elaboração, gestão e implementação do Plano. Ao mesmo tempo, para que o Plano Plurianual exerça de fato o papel de principal instrumento de planejamento governamental não se pode ignorar sua aderência com o projeto de governo do governante e a governabilidade do plano.

Assim, apesar de o planejamento governamental e o Plano Plurianual serem objetos diferentes, a teoria do triângulo de governo oferece um bom guia de análise e parâmetros adequados de interpre-

tação e avaliação do PPA como ferramenta crível do planejamento governamental no Brasil. Tanto que a percepção da dificuldade do PPA em orientar a ação de governo resultou em duas mudanças metodológicas importantes que impactaram o conjunto de ferramentas e técnicas de planejamento utilizadas para o tratamento de problemas de natureza quase-estruturados.

Desta feita, os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 foram os casos selecionados para investigar a relação do PPA com as dimensões do projeto de governo, governabilidade e capacidades governativas, buscando-se aferir se as mudanças conceituais e metodológicas pelas quais ambos os PPA passaram representaram diferenças significativas de desempenho à luz das variáveis críticas do triângulo de governo.²

No que diz respeito ao **Projeto de Governo**, foi verificada a adesão dos respectivos PPA com os projetos de governo dos governantes, sendo tais projetos identificados por meio do plano de governo do candidato eleito e/ou das políticas públicas e programas declarados como prioritários na mensagem do Presidente da República ao Congresso na sessão de abertura do ano legislativo, além de outros instrumentos de planejamento eventualmente existentes, como o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Posteriormente à identificação dos projetos prioritários de governo, foram analisadas as partes estratégica e programática dos Planos Plurianuais, buscando identificar nas suas diretrizes, programas, objetivos, metas e indicadores correlações com os projetos de governo. Para contemplar as mudanças nas prioridades do governante foram identificadas alterações em políticas e programas prioritários destacados nas mensagens presidenciais durante o período de vigência de cada PPA. Posteriormente foi verificado se estas resultaram em revisões do instrumento.

Por sua vez, o tratamento da **Governabilidade** no Plano Plurianual envolve a sua utilização como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental, proporcionando um alinhamento dentro do Poder Executivo. Na relação com o Poder Legislativo, contribuindo para o processo de pactuação e negociação horizontal; na relação com os demais entes federados, contribuindo para o processo de pactuação vertical; e na relação com a sociedade, contribuindo para o processo de

2 A escolha desses dois PPAs se justificou pelos seguintes motivos: i) os dois planos já finalizaram os seus respectivos ciclos formais de elaboração, gestão, implementação e avaliação; ii) por serem planos recentes, houve maior acesso aos principais atores dos processos de elaboração e implementação de cada plano, como também dos seus dados, arranjos e instrumentos; iii) os dois planos são emblemáticos metodologicamente e possuem diferenças significativas quanto à estrutura, arranjos e instrumentos, o que nos permitiu comparar os modelos adotados e como ambos se posicionaram em relação às variáveis do triângulo de governo de Carlos Matus.

comunicação social e monitoramento público em torno das prioridades de governo (CARDOSO JR., 2015).³

Assim, foram analisados os tramites dos projetos de lei e de revisão dos Planos Plurianuais, os pareceres do Legislativo sobre a matéria, as emendas parlamentares e os vetos presidenciais. Desta forma, buscou-se compreender como se deu a participação do Poder Legislativo no conteúdo do Plano Plurianual e se o PPA possuiu algum papel de coordenação entre os poderes.

Além da relação com o Poder Legislativo, buscou-se compreender qual a natureza da participação da sociedade civil, da iniciativa privada e dos entes federados na definição das diretrizes, prioridades e conteúdos do PPA e nos seus processos de monitoramento e avaliação. Foram considerados, entre outros, os mecanismos e instrumentos utilizados para viabilizar a participação social e federativa, e qual o alcance e resultado desta participação.

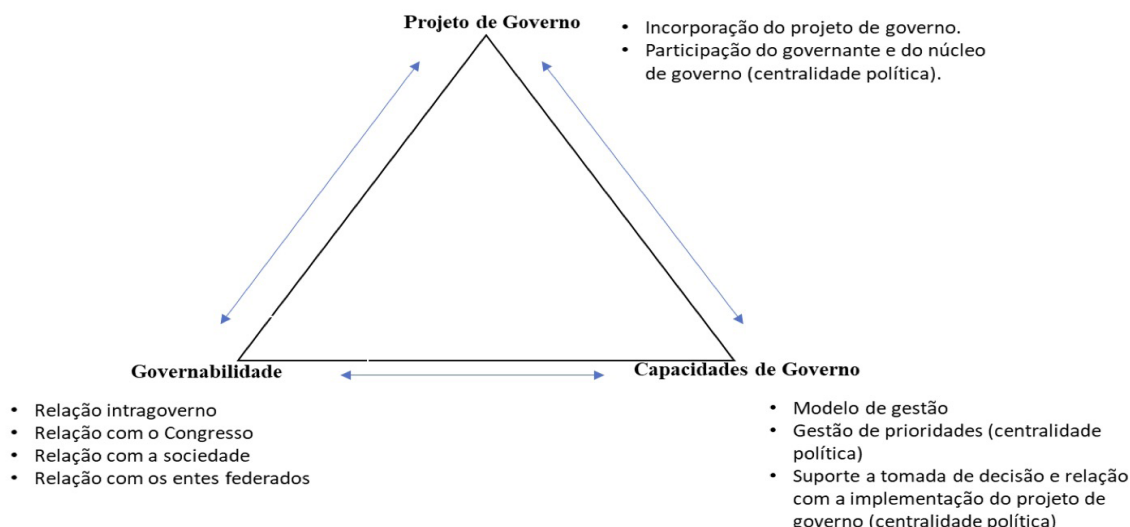
Por fim, na dimensão das **Capacidades de Governo** foi verificado como o modelo do Plano Plurianual e seus processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão buscaram contribuir para o processo cotidiano e dinâmico de condução do governo. Para ser um instrumento de planejamento efetivo, o PPA necessita estar institucionalmente referendado pelo governante e seus dirigentes políticos, desta forma a centralidade política do Plano foi outro elemento analisado. Por fim, se buscou identificar como cada PPA dialogava com a necessidade de viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários à implementação dos projetos de governo.

Em suma, foi investigado como ocorreram os processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAs 2004-2007 e 2012-2015, isto é, como estava estruturado o sistema de planejamento e qual localização institucional das unidades responsáveis por esta atividade, quais os atores estavam envolvidos e suas atribuições, como ocorreu a participação da alta administração, como era o processo de priorização, como se desenvolveram os processos de formação e capacitação dos atores envolvidos, se houve e qual foi o envolvimento de consultorias externas, quais ferramentas tecnológicas desenhadas e em uso nesses processos, como foram tratadas a intersectorialidade e a regionalização das políticas públicas, qual a natureza das informações geradas pelo sistema de monitoramento e a avaliação, qual a finalidade e principais usuários destas informações e como o sistema estava conectado com os processos de tomada de decisão da alta administração.

3 Um aspecto que vem ganhando relevância, a partir da década de 1990, para a construção de governabilidade é a relação com os órgãos de controle, que possuem como principais instituições o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A princípio as relações intragovernamentais e com o Poder Legislativo deveriam englobar a relação com os órgãos de controle, uma vez que a CGU integra a estrutura do Poder Executivo e o TCU auxilia o Poder Legislativo em sua função de controle externo. Porém, com a “explosão da auditoria” descrita por Balbe (2015), estes órgãos passaram a exercer papéis relevantes na formulação e implementação das políticas públicas, o que poderia demandar uma categoria de análise específica dentro da dimensão de governabilidade. Contudo, por se tratar de um método inovador para o estudo do Plano Plurianual, preferimos seguir com o entendimento no qual a função controle está contida nas relações com o Poder Legislativo e entre os órgãos do Poder Executivo.

A figura 1 ilustra a relação das categorias de análises construídas e as dimensões do triângulo de governo.⁴

Figura 1 – Dimensões do triângulo de governo e suas respectivas categorias de análises.



Fonte: Matus. Elaboração dos autores.

Nem causalidade, nem casualidade: alguns resultados gerais da pesquisa

A aplicação do método foi circunscrita a dois planos emblemáticos metodologicamente e com diferenças significativas quanto à estrutura, arranjos e instrumentos: os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015.

O PPA 2004-2007 foi o primeiro elaborado no governo do presidente Lula e aprofunda o modelo inaugurado no seu antecessor, no qual os programas de governo são construídos a partir de *Problemas* que o governo se propõe a enfrentar. Aos programas estão vinculadas ações orçamentárias responsáveis por financiar as políticas implementadas com vistas a enfrentar o problema elencado. No momento de elaboração destaca-se a construção da dimensão estratégica do PPA, que foi validada diretamente pelo Presidente e seu núcleo de governo. Coube à dimensão estratégica traduzir para o PPA o projeto de governo, tendo se constatado grande aderência entre ambos os documentos.

4 Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados, ver Neto (2018).

Na elaboração da parte programática a preocupação foi com a correta incorporação das pautas prioritárias, que ficou sob responsabilidade do Ministério do Planejamento. Um achado importante foi que a participação do núcleo de governo se limitou à construção da dimensão estratégica, uma vez que o PPA era visto por esse núcleo como um instrumento burocrático destinado ao cumprimento de uma exigência constitucional. Esse posicionamento é reforçado pelo lançamento em 2003 do Sistema de Metas Presidenciais, que foi utilizado para o gerenciamento das prioridades de governo e ficou sob coordenação da Casa Civil. Posteriormente, foram lançados o PPI e o PAC em 2005 e 2007, respectivamente.

Por sua vez, o PPA 2012-2015 foi o primeiro elaborado no governo da Presidenta Dilma, e deu prosseguimento à estratégia de desenvolvimento implementada nos oito anos anteriores. O sucesso dessa estratégia e dos programas prioritários do governo (PAC, MCMV, Bolsa Família, etc) inspiraram a mudança do modelo do PPA, na qual se buscou tornar a categoria *Programa* mais estratégica, acabar com a sobreposição com o orçamento e permitir que os programas e metas do governo pudessem ser declarados no plano de forma semelhante às anunciadas pelo governante.

O Plano Plurianual continuou a ser percebido pelo núcleo de governo como um documento burocrático destinado a cumprir exigências constitucionais. A diferença deste PPA em relação ao de 2004-2007 foi que em 2011 o governo já tinha estruturado o processo de gestão de suas políticas prioritárias e caberia ao PPA representá-las da melhor forma possível. A participação do núcleo de governo foi menor que no PPA 2004-2007, com a Presidenta se limitando à validação do novo modelo. A nova metodologia possibilitou avanços na incorporação e declaração dos programas e metas do governo para os próximos quatro anos. Porém, o PPA continuou a abranger toda a ação finalística de governo, o que fez com que as políticas prioritárias ficassem escondidas em um universo de mais de 400 objetivos e 2.000 metas.

Identificou-se a tentativa de utilizar o PPA 2004-2007 como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental e entre a União e os demais entes federados. No que se refere às relações dentro do Poder Executivo, os avanços foram pontuais e limitados à fase de elaboração. Os ganhos estiveram relacionados à capacidade das equipes de planejamento de construir um ambiente de diálogo e cooperação. Nas relações com os entes federados a iniciativa tentada de construção de pactos de concertação com vistas a viabilizar a execução de ações orçamentárias e o alcance de objetivos em nível estadual e sub-regional não avançou além de alguns projetos-pilotos. A complexidade do sistema federativo brasileiro e a baixa capacidade de indução do plano foram citados como fatores que contribuíram para o não prosseguimento da iniciativa.

Por seu turno, o PPA 2012-2015 até conseguiu promover algum alinhamento intragovernamental, com os grandes ministérios concordando em incluir demandas de públicos específicos em seus objetivos e metas. Porém, isso se limitou à fase de elaboração, o que resultou na não execução de várias das metas pactuadas inicialmente. Ainda na relação entre os entes federados, inicialmente o PPA 2012-2015 não teve o objetivo de ser um instrumento de coordenação. Após mudanças nas

esquipes da SPI-MP, foi realizado um grande esforço nesta Secretaria para transformá-lo em um instrumento relevante na articulação federativa. A pretensão inicial era a construção das Agendas de Desenvolvimento Territorial compostas por um conjunto de investimentos federais, estaduais e municipais que passaria a ter um monitoramento diferenciado. Porém, após enfrentar dificuldades com a assimetria de capacidade dos entes federados, sobretudo com a dos municípios planejarem o desenvolvimento do seu território, a iniciativa foi descontinuada depois de novas mudanças no comando do Ministério do Planejamento e da SPI-MP.

Na relação com a sociedade, o PPA 2004-2007 se limitou a promover o debate de suas diretrizes estratégicas em todas as regiões do país e o compromisso de se fazer o monitoramento participativo não foi implementado. Já o PPA 2012-2015 foi bem-sucedido na ampliação da participação social em sua elaboração e monitoramento. Em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República, a SPI-MP promoveu um Fórum Interconselhos para debate e captação das demandas da sociedade sobre a dimensão estratégia, os programas, objetivos, metas e iniciativas do PPA. Diferentemente do PPA 2004-2007, a participação não se encerrou nisto, sendo realizado um esforço pela SPI-MP junto aos órgãos setoriais para incorporação das demandas captadas. Posteriormente foi realizado o II Fórum Interconselhos para a devolutiva da incorporação das demandas da sociedade no PPA e pactuação do monitoramento participativo de 9 agendas transversais compostas por objetivos, metas e iniciativas vinculadas a públicos específicos. Durante a implementação do PPA esse processo perdeu força e o Fórum Interconselho se transformou em um espaço de prestação de contas diferenciado do governo à sociedade. Apesar dos problemas e da limitação da participação aos conselhos nacionais, o PPA 2012-2015 conseguiu fortalecer seu papel como instrumento de articulação e pactuação do governo com a sociedade.

Não houve nenhuma tentativa de se utilizar o PPA 2004-2007 e o PPA 2012-2015 como instrumentos de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental com o Poder Legislativo. A pesquisa demonstrou que o foco dos congressistas foi quase todo direcionado à Lei Orçamentária, sendo o PPA lembrado no momento de compatibilizar os dois instrumentos. Isso foi comprovado pelo teor das emendas apresentadas aos projetos de lei e revisão do plano, onde a sua grande maioria era destinada a viabilizar a execução de emendas apresentadas à Lei Orçamentária Anual. A única exceção identificada foi a disputa de parte dos congressistas do PT em torno das metas de superávit fiscal previstas na dimensão estratégica do PPA 2004-2007. Neste episódio a estratégia de desenvolvimento presente na dimensão estratégica do plano teve o papel de amenizar as críticas de parte do PT à política econômica adotada no início do governo Lula. Contudo, essa é uma exceção que confirma a regra na qual o PPA não possuiu papel de destaque na coordenação e alinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

As gestões dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 apresentaram diferenças na medida que em 2004 a opção foi por formalizar uma estrutura própria, composta por comissões de monitoramento e avaliação, comitês de coordenação, câmara de conselho e gerente de programa. As instâncias e atores

tinham suas atribuições definidas em decreto e portaria. Destaca-se a criação, em 2004, da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) para prestar assessoramento técnico e metodológico aos órgãos no monitoramento, avaliação e revisão dos programas do PPA. Além de fornecer apoio técnico e metodológico, a CMA também era responsável por examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto (R\$ 20 milhões para o OGU e R\$ 50 milhões para empresas estatais), que só poderiam ser incluídos na LOA e no PPA após a manifestação favorável da comissão. A ideia por trás da criação da CMA foi institucionalizar e qualificar o processo de análise do investimento público, que começaria no órgão setorial responsável pela política, passaria por um filtro no Ministério do Planejamento e terminaria na Casa Civil, onde seria decidido sobre a sua execução e alocação de recursos.

Em 2012, a escolha foi por não criar estruturas paralelas à gestão das políticas públicas. Caberia aos analistas da SPI-MP se inserirem por meio do PPA nas estruturas de gestão existentes, sobretudo nas responsáveis pelos programas prioritários, e realizarem o vínculo do plano com o processo de tomada de decisão do governo.

Por outro lado, ambos os modelos de gestão tinham no seu cerne sistemas de informação (Sigplan e SIOP) que se abriam de tempos em tempos para o registro de informações pelos órgãos sobre a execução dos atributos do plano. Paralelamente ao Sigplan, a SPI-MP criou o aplicativo PPA Mais Brasil que disponibilizava todas as informações constantes do relatório de avaliação do PPA; os relatórios de monitoramento e infográficos das agendas transversais; uma lista de programas/políticas federais que poderiam interessar aos entes federados; e uma ferramenta, chamada “Meu PPA” na qual era possível escolher dentre todos os atributos do PPA (Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas) aqueles que fossem do seu interesse e assim gerar relatórios personalizados. Posteriormente, agregou-se ao aplicativo um módulo de acesso restrito direcionado aos gestores públicos, com vistas a qualificar e tornar as informações do monitoramento mais atrativas aos dirigentes. Nesse processo a SPI-MP selecionou metas que seus analistas consideravam estruturantes dentro de cada Programa Temático com objetivo de oferecer à Ministra do Planejamento um relatório com a evolução das principais metas do plano. De acordo com os entrevistados, essa iniciativa recebeu um retorno positivo da Ministra.

Em que pese não ter ficado claro, por meio das entrevistas, qual o papel esperado da gestão do PPA nos períodos analisados, ambos pretendiam ser mais que um processo de prestação de contas do governo à sociedade e ao Poder Legislativo. Contudo, ambos os planos não obtiveram sucesso em ser um instrumento capaz de contribuir para a qualificação da ação pública. Isto ocorreu devido a inúmeros fatores: foco no cumprimento das rotinas pré-definidas de monitoramento e não no processamento de informações qualificadas aos dirigentes; padronização do monitoramento para todo o PPA, sem tratamento diferenciado para as prioridades; ausência de processamento e *feedback* das informações fornecidas pelos órgãos executores; o cerne do monitoramento ser um sistema para registro de informações com períodos fixos e predefinidos de preenchimento; ausência de avaliações de processos e resultados.

Esses achados não significam que não ocorreram contribuições do PPA ou da SPI-MP às decisões de governo, mas que, quando ocorreram não foram induzidas pelos processos formais de monitoramento e avaliação do plano, e sim devido a outros fatores, como o conhecimento pessoal de alguns servidores sobre determinada política e sua capacidade de inserção nas agendas prioritárias.

Por fim, tanto a gestão do PPA 2004-2007 como a do PPA 2012-2015 não foram capazes de contribuir para a construção de capacidades de governo e se tornaram um processo burocrático de prestação de contas descolado das agendas prioritárias e do processo de decisão dos dirigentes, cujo principal produto foi o relatório de avaliação enviado anualmente ao Congresso Nacional.

Em suma, para uma síntese dos achados principais da pesquisa qualitativa realizada, o quadro 2 consolida o tratamento das dimensões do triângulo de governo nos PPA 2004-2007 e PPA 2012-2015.

Quadro 2: Projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo nos PPA 2004-2007 e 2012-2015.

	PPA 2004-2007	PPA 2012-2015
PROJETO DE GOVERNO		
Incorporação do projeto de governo	Estratégia de desenvolvimento e principais programas incorporados pela dimensão estratégica do PPA.	Além da dimensão estratégia, o novo modelo permitiu que o PPA representasse os programas e metas como declarados pelo governante.
Participação do governante e do núcleo de governo	Limitou-se à construção da dimensão estratégica.	Ficou restrita à validação do novo modelo e das principais metas.
GOVERNABILIDADE		
Relação intragoverno	Pontual e limitado ao momento de elaboração.	Avançou na representação de públicos específicos pelas principais políticas do governo. Limitado ao momento de elaboração.
Relação com o Congresso	No geral não possuiu papel relevante. Ressalva feita aos parâmetros macroeconômicos e à estratégia de desenvolvimento presentes na dimensão estratégica, que foram importantes no momento de tensão entre parte dos Congressistas do PT e a política fiscal adotada pelo partido no governo.	Não possuiu papel relevante. Exigiu menor esforço de compatibilização com o orçamento.
Relação com a sociedade	Debate na fase de elaboração das diretrizes estratégicas. O monitoramento participativo não foi implementado.	Criação do Fórum Interconselhos. Captação das demandas do fórum e esforço de incorporação junto aos órgãos. Pactuação do monitoramento participativo de 9 Agendas Transversais. O monitoramento se converteu em prestação de contas diferenciada do governo à sociedade. A participação se limitou aos representantes dos conselhos nacionais.

	PPA 2004–2007	PPA 2012–2015
Relação com os entes federados	Limitou-se a projetos pilotos para construção de pactos de concertamento.	Tentou-se construir Agendas de Desenvolvimento Territorial, prestou apoio à elaboração dos PPAs municipais e elaborou Planos Territoriais Participativos com consórcios intermunicipais. Porém, a iniciativa foi descontinuada após troca dos dirigentes da SPI-MP.
CAPACIDADES DE GOVERNO		
Modelo de gestão	Criou sua própria estrutura formal. Foi organizado em torno do Sigplan, com demandas periódicas de informação sobre a execução das ações orçamentárias, restrições e indicadores. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.	Buscou aproveitar as estruturas de gestão já existentes. Foi organizado em torno do SIOP, com demandas periódicas de informação sobre a execução de objetivos e metas. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.
Gestão das prioridades (PPI, PAC, MCMV, BSM, Pronatec)	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA
Suporte a tomada de decisão e relação com a implementação do projeto de governo	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.

Fonte: Neto (2018). Elaboração dos autores.

Tudo somado, comprova-se que apesar de não ser possível afirmar que haja *causalidade estrita* entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e o desempenho global de governo em cada período estudado, também é certo afirmar não haver *casualidade* entre as políticas públicas contidas em cada PPA e o desempenho global de cada governo. Há correlação positiva entre as políticas públicas executadas nos intervalos de cada PPA e as transformações socioeconômicas apresentadas pelos relatórios de avaliação da dimensão estratégica dos planos, bem como aquelas contidas em inúmeros trabalhos setoriais de avaliação de impacto já realizados.⁵

Conclusões e recomendações gerais

O tratamento do PPA sob a lente da teoria do triângulo de governo demandou um esforço de decompor suas dimensões em variáveis observáveis que oferecem concretude e clareza ao significado de projeto de governo, governabilidade e capacidade governativa. Para a aplicação do método foram

5 Evidente que a demonstração de tais resultados empíricos extrapolaria as dimensões deste artigo, razão pela qual os mesmos serão objeto, futuramente, de outro artigo específico a esta questão. Por ora, no entanto, os interessados podem consultar os resultados gerais dessa pesquisa na íntegra da dissertação, em Neto (2018), da qual esse artigo é um resumo.

utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chaves. A combinação destes dois procedimentos de investigação se mostrou pertinente e adequada ao objeto, uma vez que as categorias analisadas são em essência qualitativas e os registros formais disponíveis representaram apenas uma pequena parte dos achados da pesquisa.⁶

Como observado nos resultados, a mudança do modelo do PPA 2012-2015 não resultou em significativas diferenças no posicionamento do Plano Plurianual em relação ao projeto de governo, governabilidade e capacidades governativas, o que indica não ser o modelo formal do plano o principal fator das fragilidades identificadas no PPA. A partir dos resultados desta pesquisa se conclui que em ambos os períodos o PPA demonstrou baixa relevância para os governantes. A construção e revisão do projeto de governo e políticas prioritárias ocorreram por vias externas ao PPA. A viabilização do projeto por meio da construção de governabilidade e capacidades de governo também não possuíram no PPA um instrumento de apoio.

Esses achados indicam que o planejamento governamental realmente existente ocorre à margem do seu principal instrumento formal, o PPA. Instrumento este que se destina, sobretudo, a cumprir uma exigência constitucional do Poder Executivo com o Poder Legislativo, e sobre a qual nenhuma das duas partes atribui grande relevância.

Em que pesem os resultados pouco animadores para aqueles que esperam ver no Plano Plurianual um instrumento efetivo de planejamento governamental, é possível utilizá-los como ponto de partida para o debate acerca das transformações necessárias ao instrumento, seu modelo de gestão e à sua inserção junto ao núcleo de governo, caso o intuito seja torná-lo efetivo no apoio à construção do projeto de governo, governabilidade e capacidades efetivas de governo. Isso é particularmente importante em função da constatação, também decorrente da pesquisa realizada, de que embora não haja *causalidade* estrita entre PPA e desempenho global de governo, tampouco há mera *casualidade* entre ambos os eventos. Em outras palavras: embora os resultados da pesquisa indiquem que o PPA – como instrumento formal de planejamento – possui baixa centralidade (técnica e política) nas tarefas efetivas de governo, há correlação positiva significativa entre diversas políticas públicas setoriais presentes no PPA e os respectivos resultados governamentais em termos de transformações efetivas (ou capacidade transformadora) de variáveis e dimensões específicas da economia e da sociedade no Brasil.

Neste sentido, o quadro 3 apresenta algumas recomendações com o objetivo de contribuir para os estudos e debates sobre os próximos planos plurianuais.

6 Apesar de não ser o objetivo principal desta pesquisa, o método desenvolvido apresenta-se como um resultado relevante, na medida que pode ser utilizado ou servir de inspiração para futuros trabalhos na área de planejamento e políticas públicas. Outro resultado foi a construção de um acervo de informações públicas, acessível por meio de contato com os autores, derivado da transcrição das entrevistas realizadas. Ressalta-se que na disponibilização deste acervo será preservada a não correlação direta entre os entrevistados e as transcrições.

Quadro 3: Recomendações para o Plano Plurianual à luz das dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus.

	Recomendações para os próximos Planos Plurianuais
Projeto de Governo	<p>Centralidade política – o Plano Plurianual deve ser amparado e referendado pelo governante e seu núcleo de governo.</p> <p>Flexibilização da temporalidade do plano – é necessário que o PPA possa expressar e se organizar a partir dos distintos tempos de maturação das políticas públicas.</p> <p>Seletividade e rigor técnico – apenas os programas prioritários e com grande potencial transformador devem integrar o PPA. Seus parâmetros devem estar embasados por análises técnicas consistentes.</p> <p>Distanciamento do “plano livro” – o PPA deve tanto ter a estabilidade necessária para direcionar o conjunto da ação de governo, como ser flexível para se adaptar às dinâmicas operacionais e decisórias das políticas públicas.</p>
Governabilidade	<p>Sociedade – dialogar no nível dos programas e metas prioritárias com as instâncias participativas já constituídas em cada setor ou política, e promover o debate social de grandes temas com o objetivo de construir uma visão de país.</p> <p>Relação federativa – promover a pactuação federativa por meio do debate do impacto territorial e co-financiamento dos programas prioritários.</p> <p>Poder Legislativo – qualificar a relação com o Congresso a partir da maior efetividade dos programas presentes no PPA, rompendo com o ciclo organizado de frustrações.</p>
Capacidades de Governo	<p>Modelo de gestão – ter seus alicerces nas pessoas e não nos sistemas de informação. Focar no acúmulo e disseminação de conhecimento sobre as políticas com vistas à tomada de decisão e superação de entraves.</p> <p>Pessoal – desenvolvimento de habilidades técnicas, políticas, de comunicação e liderança.</p> <p>Suporte à tomada de decisão – constituição de fluxos de processamento das informações até os decisores finais.</p>

Fonte: Neto (2018). Elaboração dos autores.

Tão importante quando o que deve ser feito, são como e quando fazer. A pesquisa realizada demonstrou que houve várias tentativas de transformar o PPA em um instrumento efetivo de planejamento, porém nenhuma conseguiu superar as barreiras inerentes ao processo de mudança. Desta forma, as recomendações do quadro 3 devem ser vistas com cautela e não visam oferecer um cardápio de soluções prontas ou definitivas para as carências identificadas no Plano Plurianual, mas apenas incitar o debate e futuros estudos sobre planejamento governamental no Brasil. Estudos estes que possuem o desafio de tratar de forma conjunta o que fazer, o que é necessário para que seja feito e como construir essas condições.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Curso de monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA**. Brasília: MP-SPI, 2013.

_____. **Decreto** nº 7.866. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. **Lei nº 6.036.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e das outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1974.

_____. **Lei nº 12.593.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2012.** Brasília: Presidência da República, 2011.

_____. **Nota Técnica Sei nº 3291/2015-MP.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. MP, 2015.

_____. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012- 2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.

_____. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2015.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (mensagem presidencial).** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

BALBE, R. S. O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. V. (Org.). **PPA 2012-2015 experimentalismo institucional e resistência burocrática.** Brasília: IPEA, 2015. p. 161-206.

CAMPOS, C. J. G. **Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde.** Revista Brasileira de Enfermagem. Brasília, 2004. set/out; 57(5):611-4.

CARDOSO JR., J. C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas:** requisitos tecnopolíticos, propostas metodológicas e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Texto para Discussão: TD 2040. Brasília: IPEA, 2015.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI:** inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015. p. 135-170.

CARDOSO JR., J. C.; MELO, V. R. Introdução: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011. p. 11-29.

DINIZ, Eli. (1995), Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. In.: Szwako, J.; Moura, R.; Filho, P. (Org.) **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz.** Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016. p. 47-72.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. p. 351-380.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

LASCOURMES, P.; GALÊS, L. G. **Sociologia da Ação Pública:** tradução e estudo introdutório George Sarmiento. Maceió. Edufal, 2012.

- MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo. FUNDAP, 1996.
- _____. **O plano como aposta**. São Paulo em Perspectiva, Vol 5. São Paulo: SEADE: 1991. p. 28-42.
- _____. **Política, Planejamento & Governo**. 1ª ed. Brasília. IPEA, 1993.
- _____. **Política, Planejamento & Governo**. 2ª ed. Brasília. IPEA, 1996.
- _____. **Teoria do jogo social**. São Paulo. FUNDAP, 2005.
- MELO, E. B. B.; NETO, R. M.; SILVA, M. S. **Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.
- NETO, R. M.; VENTURA, F. A. O.; SANTOS, V. A. E. **O Modelo de Gestão do PPA 2012-2015**. VI Congresso de Gestão Pública – CONSAD. Brasília, 2013.
- NETO, R. M. Desafios do Planejamento Plurianual: uma análise dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Brasília: IPEA, Dissertação do Mestrado Profissional, 2018.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. **Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política. No prelo, 2016.
- QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4ª. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.
- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- VENTURA, O. **RIGIDEZ OU FLEXIBILIDADE GOVERNAMENTAL? Discursos Anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso**. 2016. 88f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília. Brasília, 2006.