

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PPAs ESTADUAIS: VAI DESISTIR OU VAI CONTINUAR?<sup>1</sup>

Daniel Pitangueira de Avelino<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde 2000, está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a participação popular na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), em todos os níveis da Federação (art. 48, § 1º). Em obediência a esse dispositivo, o Poder Executivo federal vem desenvolvendo, desde 2003, diferentes modalidades de processos participativos, com maior ou menor intensidade, para consultar a sociedade antes do envio do projeto de lei ao Congresso Nacional. Vários estados e municípios, ao seu modo, também adotaram estratégias de consulta popular durante a elaboração do plano.

Por meio de estudo concluído em 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) compartilhou os resultados de pesquisa sobre a experiência dos PPAs 2012-2015 em estados da Federação (Cardoso Junior, Santos e Pires, 2015). O esforço foi o resultado do projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs, desenvolvido pelo Ipea desde 2012. A partir do estudo de caso de dez estados selecionados de forma não aleatória, vários aspectos sobre a elaboração e gestão dos planos estaduais no período puderam ser analisados, inclusive pesquisas específicas sobre a natureza da participação social envolvida.

Em um dos trabalhos derivados desse projeto, o autor Lucas Alves Amaral comparou as experiências de participação social, durante o processo de elaboração do PPA 2012-2015, conduzidas por dez estados da Federação (Amaral, 2014). Como informado pelo autor, os casos foram selecionados conforme a adesão voluntária dos estados à plataforma de coleta de dados do Ipea em amostra não aleatória. Com base na análise dos relatórios produzidos para cada estado, referentes a 2013, o autor classificou os estados em três grupos, de acordo com o grau de participação social na elaboração do PPA, conforme o quadro 1.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art8>

2. Membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

QUADRO 1  
**Governos e bases partidárias por estado (dez./2013)**

Grau de participação na elaboração do PPA	Estado	Governador (partido político)	Base aliada ao governo federal
Alto	Bahia	Jaques Wagner (PT)	Governista
	Rio Grande do Sul	Tarso Genro (PT)	Governista
	Ceará	Cid Gomes (PSB)	Governista
Médio	Espírito Santo	José Renato Casagrande (PSB)	Governista
	São Paulo	Geraldo Alckmin (PSDB)	Oposição
	Rio de Janeiro	Sérgio Cabral (PMDB)	Governista
Baixo	Minas Gerais	Antonio Anastasia (PSDB)	Oposição
	Mato Grosso do Sul	André Puccinelli (PMDB)	Governista
	Rio Grande do Norte	Rosalba Ciarli Rosado (DEM)	Oposição
	Paraná	Carlos Alberto Richa (PSDB)	Oposição

Fonte: Amaral (2014, p. 29).

Elaboração do autor.

Obs.: PT – Partido dos Trabalhadores; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; DEM – Democratas.

Desde o período de realização da pesquisa de Amaral (2014), o contexto político se transformou de forma substancial. Após o *impeachment* de 2016, o Poder Executivo federal deixou de estimular o fortalecimento das práticas de participação social, situação que se acirrou depois de 2019. Como consequência, a estratégia de consulta à população durante a elaboração do PPA perdeu intensidade, como será relatado na próxima seção. Há o senso comum de que esse enfraquecimento dos processos participativos não se restringiu à esfera federal e também afetou o contexto dos estados. Essa percepção, no entanto, ainda precisa ser testada e demonstrada.

É importante, portanto, revisitar as pesquisas anteriores do Ipea sobre os PPAs estaduais, que são hoje os estudos mais relevantes sobre esses instrumentos de planejamento dos estados, em perspectiva comparada. O objetivo deste artigo é verificar, com base em dados mais atualizados, se os processos participativos identificados naquela época se mantiveram após a mudança do contexto federal. Para isso, o esforço de pesquisa será focado nos três casos identificados por Amaral (2014) como mais alto grau de participação na elaboração do PPA – Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará – e estará baseado em coleta de dados documentais oficiais dos respectivos estados. Com isso, será possível identificar se as mais destacadas estratégias identificadas em 2014 persistiram até o período de elaboração do PPA 2020-2023, atualmente vigente. Este estudo tem natureza exploratória e pretende levantar hipóteses a partir da caracterização desse fenômeno – a resiliência da experiência participativa – que poderá ser mais bem analisado em pesquisas posteriores.

Com esse objetivo, este artigo está estruturado em mais três partes, além desta introdução. A próxima seção traz um breve relato do processo de enfraquecimento da participação social na elaboração do PPA do governo federal, descrevendo a mudança do contexto observado nas pesquisas anteriores. A seção três, dividida em três partes, apresenta as informações coletadas para cada um dos casos selecionados – Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará – em relação aos processos participativos para elaboração dos seus PPAs 2020-2023. Por fim, as considerações finais tentam sintetizar os achados da seção anterior e avaliar se a redução da intensidade participativa no contexto federal também ocorreu nos casos estaduais destacados.

## 2 O CONTEXTO FEDERAL

Sem desconsiderar discussões anteriores, é preciso reconhecer que uma prática concreta de promoção da participação social na elaboração do PPA federal somente passa a existir em 2003 durante a elaboração do PPA 2004-2007. Naquele ano, foram realizados 27 fóruns de participação social, em cada um dos estados e no Distrito Federal, além de debates no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), para “incorporar a voz da cidadania na formulação estratégica do futuro” (Brasil, 2003, p. 6). Apesar da abrangência e do ineditismo, o processo participativo recebeu críticas da sociedade civil pela falta de continuidade e carência de informações sobre a execução (Moroni, 2005).

Durante a elaboração do PPA 2008-2011 ocorreu um novo processo participativo, dessa vez mediado pelos conselhos nacionais e orientado para a Agenda Nacional de Desenvolvimento discutida no CDES, com a promessa de “construção de mecanismos capazes de assegurar a participação e o controle social na gestão do plano” (Brasil, 2007, p. 45). De fato, chegou a ser constituído um grupo de trabalho<sup>3</sup> para pensar alternativas, mas seu encerramento sem resultados levou a novas críticas (Rodrigues, 2011).

Um processo mais sistemático de participação social somente viria a ser desenvolvido em 2011, durante a elaboração do PPA 2012-2015. Combinando as grandes consultas de 2003 e o debate nos conselhos de 2007, foi idealizada uma grande assembleia que veio a ser conhecida como Fórum Interconselhos, definida por Avelino e Santos (2015, p. 228) como “uma tecnologia socioestatal voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos”. Além da consulta para a elaboração do projeto de lei, o fórum permaneceu mobilizado para o monitoramento participativo do plano, por meio das agendas transversais (Avelino e Santos, 2014). Ápice da evolução da participação social no planejamento público federal, o Fórum Interconselhos ganhou reconhecimento internacional quando conquistou, em 2014, o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (United Nations Public Service Awards – UNPSA).<sup>4</sup>

Além disso, o fórum inspirou no governo federal algumas iniciativas de promoção da participação social na elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e continuou ativo durante a elaboração do PPA 2016-2019, rebatizado como Fórum Dialoga Brasil (Avelino, 2017). Algumas ações e monitoramentos participativos chegaram a ser desenvolvidas após o *impeachment* de 2016. Isso incluiu o alinhamento estratégico entre as metas e iniciativas do PPA e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a estratégia de monitoramento tempestivo (Avelino, Santos e Bezerra, 2021). Em 2019, no entanto, o PPA 2020-2023 foi elaborado contando apenas com uma consulta pública virtual, como capítulo final de “uma crônica de ascensão e declínio de um modelo participativo de planejamento público” (Avelino, Santos e Bezerra, 2021, p. 42).

Em resumo, essa percepção representa a interseção de duas graves trajetórias de desconstrução distintas, já detectadas pela literatura. Em primeiro lugar, pesquisas apontam para o enfraquecimento do PPA como instrumento de planejamento, em face de um arranjo de governança orçamentária marcado pela instabilidade e equilíbrios de curto prazo (Couto, 2021; Paulo, 2021). Como se isso não fosse suficiente, os estudos sobre participação social também indicam que, após o período de expansão ocorrido na década de 2000 e no início da década de 2010, as instituições participativas (IPs) no governo federal vivem um período de declínio desde então, agravado pela pandemia da covid-19.

3. Instituído pelo Decreto não numerado de 1º de março de 2007.

4. Disponível em: <<https://anti-corruption.org/wp-content/uploads/2014/06/winner%20fact%20sheet%20with%20flags.docx.pdf>>.

A desarticulação e as dificuldades de gestão que já assolavam as IPs federais estão sendo aprofundadas, apontando para um cenário futuro de crescente desmantelamento nessa instância de governo e para o deslocamento do núcleo dinâmico da institucionalização da participação de volta para os níveis subnacionais (Fonseca *et al.*, 2021, p. 94).

Assim, com o retrocesso federal, estados e municípios voltam a ser a vanguarda da participação no planejamento público. Os casos examinados na próxima seção são um exemplo disso.

### 3 OS CASOS ESTADUAIS

O trabalho de sistematização dos dados realizado por Amaral (2014) procurou classificar os casos estudados com base nas particularidades das experiências de participação social na construção dos PPAs estaduais, enfatizando mais os seus fatores endógenos do que os fatores externos. Observando as suas características empíricas, o autor destacou nove elementos presentes nos estados considerados com alto grau de participação, conforme descrito a seguir (Amaral, 2014, p. 16).

- 1) Regionalização da participação.
- 2) Presença de mais de um canal de participação.
- 3) Eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual.
- 4) Criação de conselho ou fórum exclusivo para construção e debate do PPA estadual.
- 5) A participação social é promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo.
- 6) A participação social ocorre por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado.
- 7) Presença de mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual.
- 8) Presença de meios eletrônicos como espaços de consultas ou de construção de propostas ao PPA estadual.
- 9) A participação social tem sido incorporada na elaboração do PPA desde o último ou os últimos PPAs.

Esses critérios são coincidentes, em maior ou menor medida, com as experiências de participação social na elaboração do PPA federal desenvolvidas até 2015. No período da elaboração do PPA 2012-2015, a aplicação desses critérios aos estados selecionados naquele estudo resultou na identificação de três casos de alto grau de participação – Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará – que serão discutidos a seguir.

**QUADRO 2**  
**Governos e bases partidárias por estado (2011-2022)**

Estado	Período	Governador (partido político)
Bahia	2011-2014	Jaques Wagner (PT)
	2015-2018	Rui Costa (PT)
	2019-2022	Rui Costa (PT)
Rio Grande do Sul	2011-2014	Tarso Genro (PT)
	2015-2018	Ivo Sartori (PMDB)
	2019-2022	Eduardo Leite (PSDB)

(Continua)

(Continuação)

Estado	Período	Governador (partido político)
Ceará	2011-2014	Cid Gomes (PSB)
	2015-2018	Camilo Santana (PT)
	2019-2022	Camilo Santana (PT)

Elaboração do autor.

### 3.1 Bahia

O estado da Bahia foi destacado nos estudos do Ipea como um dos casos mais participativos. Segundo os autores (Carneiro, 2015, p. 51), o processo de elaboração “envolveu uma arquitetura institucional de relativa complexidade, da qual resulta a formulação do denominado PPA Participativo (PPA-P)”. A principal característica é o fato de que o “PPA-P baiano busca integrar diferentes espaços de participação e diferentes formas de gerar propostas”, além de, do ponto de vista da efetividade, “demonstrar um esforço de incluir as demandas sociais no conteúdo do plano” (Amaral, 2014, p. 20).

A participação da sociedade na elaboração do PPA-P 2012-2015 na Bahia ocorreu principalmente por meio de plenárias regionais, organizadas em cada um dos territórios de identidade<sup>5</sup> do estado. Houve reuniões prévias preparatórias, capacitação e formação de grupos territoriais de trabalho (GTTs) antes das plenárias. As propostas provenientes de cada território são inseridas em um sistema informatizado, analisadas e eventualmente<sup>6</sup> incorporadas pelas secretarias setoriais. O estudo do Ipea indicou que em 2011 foram cadastradas 3.288 propostas, com 1.952 validadas (Jesus e Lima, 2015, p. 115). Houve, ainda, a criação de um Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual (Cappa), com representantes eleitos nas plenárias regionais, ciclos de debates promovidos pelo Poder Executivo e audiências públicas promovidas pelo Poder Legislativo (Amaral, 2014, p. 20).

O processo continuou na elaboração do PPA 2016-2019. Em 2015 foram realizadas plenárias regionalizadas nos 27 territórios de identidade, confirmados como as unidades territoriais de planejamento, com o objetivo de coletar proposições para o novo plano. Além disso, também foram considerados o Plano de Governo Participativo (PGP), elaborado durante a campanha eleitoral, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), as reuniões do Fórum Interconselhos e as oficinas temáticas realizadas pela Secretaria de Planejamento (Seplan). O governo do estado informou que esse processo envolveu 2.298 participantes e resultou em 1.080 propostas selecionadas, das quais 48% foram incorporadas aos programas do PPA (Bahia, 2016, p. 11). O Decreto nº 16.014, de 20 de março de 2015, determinou que a Seplan realizasse devolutivas à sociedade após o envio do projeto de lei à Assembleia Legislativa. A Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015,<sup>7</sup> que instituiu o PPA 2016-2019 do estado, expressamente incluiu a participação social e a gestão democrática como princípios norteadores.

5. “Considera-se território de identidade o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial”. Disponível em: <<https://bit.ly/3YfzRyT>>.

6. Em caso de rejeição, caberia à secretaria responsável elaborar um relatório de justificativa para ser informado ao território interessado (Carneiro, 2015, p. 52). Disposição semelhante foi adotada na elaboração dos PPAs posteriores (por exemplo o art. 6º, § 2º, do Decreto nº 19.000, de 2 de abril de 2019).

7. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13468-2015-bahia-institui-o-plano-plurianual-participativo-ppa-do-estado-da-bahia-para-o-quadrinio-20162019>>.

O processo participativo e territorializado também foi realizado durante a elaboração do PPA 2020-2023, consolidando “um histórico de doze anos em que a participação social vem contribuindo para a definição das políticas públicas” (Bahia, 2019, p. 9). Mais uma vez os territórios de identidade, como unidades geográficas oficiais de planejamento, foram mobilizados por meio dos seus Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter). Além disso, também foram considerados o PGP, os PTDS, as mesas programáticas organizadas pela Seplan, os Planos Estratégicos Organizacionais (PEOs) das secretarias e o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035 como plano de longo prazo. Ao final, o processo envolveu 2.530 participantes, com 2.262 propostas apresentadas e 860 priorizadas (Bahia, 2019). A Lei nº 14.172, de 6 de novembro de 2019,<sup>8</sup> que instituiu o PPA 2020-2023, incluiu a formação cidadã como diretriz estratégica.

### 3.2 Rio Grande do Sul

Os estudos do Ipea em 2015 destacaram “o Rio Grande do Sul, que conta com o arranjo institucional de maior abrangência e complexidade para a interlocução com a sociedade no processo de elaboração do PPA” (Carneiro, 2015, p. 52). O conjunto de ações realizado no estado “valorizou a participação popular, sendo o plano denominado de PPA Participativo 2012-2015” (Puntel *et al.*, 2015, p. 271). Entre os estados pesquisados naquele período, o Rio Grande do Sul é o único que “apresenta formalmente a construção de um sistema estadual de participação” (Amaral, 2014, p. 20).

A estratégia adotada em 2011 reavivou uma longa tradição que remonta à experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, a partir de 1989, e da consulta popular<sup>9</sup> no estado, durante a década de 1990. As consultas durante a elaboração do PPA são parte de um esforço mais amplo de integração dos canais de participação social por meio da constituição do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci).<sup>10</sup> O processo envolveu diálogos setoriais das secretarias com conselhos e fórum das respectivas áreas, além de seminários regionais em cada região de planejamento, abertos à população. Também foi disponibilizada uma ferramenta de participação digital para recebimento de propostas da sociedade em geral. O CDES foi consultado sobre as propostas e suas recomendações foram incorporadas ao plano. Por fim, foi constituído um conselho do PPA, com representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e membros indicados nos seminários regionais, para apreciar e validar a proposta de PPA e acompanhar sua execução, “assumindo, portanto, caráter deliberativo” (Carneiro, 2015, p. 54).

Em 2015, com a mudança de governo, a estrutura administrativa do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul foi alterada, extinguindo a secretaria-executiva do CDES e a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.<sup>11</sup> Muito embora seus atos de criação não tenham sido formalmente revogados, o Sisparci ficou inativo desde então. Com isso, a participação social como um todo sofreu um sério revés. Segundo informações do governo estadual, “o processo de elaboração do PPA 2016-2019 foi subsidiado pela realização de fóruns regionais nas nove regiões

8. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-14172-2019-bahia-institui-o-plano-plurianual-participativo-ppa-do-estado-da-bahia-para-o-quadrinio-20202023>>.

9. É importante ressaltar que a consulta popular, que envolve o processo orçamentário, continuou ativa ao longo de todo esse período (Fonseca, 2020).

10. Instituído formalmente pelo Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012. A iniciativa venceu o UNPSA em 2013, disponível em: <<https://www.bahrain.bh/wps/wcm/connect/ec3a30d7-9203-4831-bd65-607284dcec2c/Post+forum+UN+Booklet.pdf?MOD=AJPERES>>.

11. Por meio da Lei nº 14.672, de 1ª de janeiro de 2015, disponível em: <[https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=61868&Hid\\_Texto=&Hid\\_IDNorma=61868](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=61868&Hid_Texto=&Hid_IDNorma=61868)>.

funcionais (RFs) de planejamento do estado, constituindo a forma de participação da sociedade no plano” (Rio Grande do Sul, 2015, p. 26).

Em 2019, após nova mudança de governo, foi instituído o PPA 2020-2023, intitulado *Novas Façanhas* (Rio Grande do Sul, 2019). Seu processo de elaboração foi organizado pela recém-criada Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul,<sup>12</sup> sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag). Durante esse esforço, foi realizado um fórum regional com a participação dos Coredes e uma consulta pública digital, com a participação de 3.200 pessoas (Rio Grande do Sul, 2019, p. 11). Na consulta pública do PPA *Novas Façanhas* os participantes indicaram prioridades nos programas temáticos e nas ações já previstas no plano. Depois de 2016, as leis do PPA gaúcho não indicaram a participação social entre suas diretrizes estratégicas.<sup>13</sup>

### 3.3 Ceará

Os levantamentos publicados pelo Ipea em 2015 apontam o Ceará como um dos estados que tentou incluir a participação da sociedade na elaboração do PPA 2012-2015. De acordo com essas pesquisas, “essa incorporação fez-se de forma regionalizada, tendo, como principal instrumento de interlocução com a população, a realização de oficinas” (Carneiro, 2015, p. 50). De modo geral, “a elaboração do PPA 2012-2015 procurou incrementar a participação social e focar as diferentes potencialidades regionais do estado, tendo como metodologia a participação e a regionalização” (Amaral, 2014, p. 21).

A estratégia de elaboração do PPA, em 2011, aproveitou as práticas participativas adotadas no PPA 2008-2011, como os fóruns estaduais do PPA participativo e regionalizado. Para isso, foram reunidas as demandas provenientes desses espaços, assim como aquelas extraídas das Diretrizes para o Plano de Governo (DPG); da carta dos municípios cearenses; e dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (PTDRS). Esse material foi apresentado em oficinas realizadas nas macrorregiões do estado, com a participação de diversos setores da sociedade. O resultado foi a priorização de ações por região e a definição de compromissos regionais, que, após a análise e apreciação das secretarias, poderiam ser incorporados ao PPA. Foi informado que, “no total, 4.680 pessoas participaram dessas oficinas” (Nogueira e Pontes, 2015, p. 128-129). O Fórum Estadual de Planejamento Participativo e Regionalizado permanece, após a elaboração, como uma instância de monitoramento do PPA.

O PPA 2016-2019 manteve essas estratégias participativas no seu processo de elaboração. A base para o plano foram as DPGs, documentos construídos durante a campanha eleitoral, com a colaboração de diversos segmentos da sociedade. Desse instrumento foram extraídos os eixos governamentais de atuação intersetorial (os “sete Ceará”). As propostas foram discutidas em oficinas regionais, seguindo o formato anterior, das quais resultaram as diretrizes regionais e objetivos e estratégias regionais do PPA. Foi informado que “participaram dessas oficinas 1.085 pessoas, sendo 77% representantes do poder público e 23% da sociedade civil” (Ceará, 2015, p. 132). Os conselhos de políticas públicas também foram consultados sobre propostas já existentes em planos setoriais.

12. Criada pelo Decreto nº 54.536, de 25 de março de 2019, substituída pela Rede de Planejamento, Governança e Gestão do Estado em 2021.  
13. Na Lei nº 13.808/2011, havia uma indicação à cidadania. Nas leis nºs 14.755/2016 e 15.326/2019, nem isso.

Também é importante mencionar a inclusão, já no projeto de lei, de dez agendas transversais<sup>14</sup> com recortes de iniciativas para públicos específicos. A participação cidadã é mencionada como uma das premissas na lei do PPA.<sup>15</sup> Também de forma participativa, o plano foi monitorado em oficinas regionais<sup>16</sup> realizadas em 2017 e avaliado<sup>17</sup> em 2018.

Em 2019 houve novamente um processo participativo e regionalizado de elaboração do PPA 2020-2023. Segundo a mensagem de governo, “a participação e o controle social são reconhecidos como condição indispensável para o aprofundamento da legitimidade e da capacidade do Estado de formular, implementar e avaliar políticas públicas” (Ceará, 2019b, p. 145). Desta vez, a população foi chamada a participar de forma virtual por meio da Plataforma Ceará Transparente, contribuindo com proposições temáticas para as oficinas e, depois, com a priorização estratégica do seu resultado. Os encontros regionais (presenciais) aconteceram do mesmo modo que no PPA anterior, definindo diretrizes regionais e, segundo dados do governo, “totalizando 1.470 participantes” (Ceará, 2019a, p. 15). Também houve participação social na revisão<sup>18</sup> do PPA em 2021, dessa vez realizada inteiramente de forma virtual, em virtude da pandemia da covid-19. A participação social novamente aparece como uma das premissas na lei do PPA.<sup>19</sup>

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse levantamento, mais limitado do que aqueles realizados pelo Ipea até 2015, foi baseado unicamente em fontes documentais oficiais e teve como propósito unicamente identificar a continuidade ou não daqueles processos participativos que haviam sido destacados como mais bem-sucedidos. Assim, respondendo à questão de pesquisa ilustrada no título deste artigo, é possível concluir que, sim, as experiências de participação social na elaboração dos PPAs estaduais continuaram, porém com graus variados de intensidade.

O caso do Rio Grande do Sul foi o que sofreu mudanças mais drásticas. De uma estratégia inovadora em 2011, que envolvia inclusive uma instância participativa com poderes decisórios, o estado regrediu para manter apenas o encontro com os Coredes e, no último ciclo, uma consulta pública sem efeito sobre o conteúdo do plano. Essa observação exemplifica o risco de desmonte de práticas governamentais em decorrência da descontinuidade de gestão. Também espelha, na escala estadual, um processo de desconstrução muito semelhante àquele que ocorreu no governo federal, no mesmo período.

Os casos da Bahia e do Ceará, contudo, representam o círculo virtuoso que pode ser alcançado pela continuidade da gestão. Representam, conjuntamente, a constatação da indissociabilidade entre o componente participativo e o componente territorial na elaboração dos seus planos, participativos e regionalizados. Também mostram que a participação pode ser incorporada como uma característica

14. Juventude; gênero; igualdade étnico-racial; população de rua; pessoa com deficiência; pessoa idosa; população lésbicas, gays, bissexuais e transgênero (LGBT); criança e adolescente; memória; e convivência com a seca. Dados disponíveis em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-%E2%80%93-Anexo-V-%E2%80%93-Agendas-Transversais.pdf>>.

15. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/volume-ii-lei-no-15-929-de-29-de-dezembro-de-2015-ppa-2016-19.pdf>>.

16. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/05/Relat%C3%B3rio-final-das-oficinas-de-monitoramento-2017.pdf>>.

17. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/06/Guia-Metodologico-para-as-oficinas-de-Avaliacao-Participativa.pdf>>.

18. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2021/07/Guia-Metodologico-da-Participacao-Cidada-Texto-Final.pdf>>.

19. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/Lei-do-PPA-atualizada.pdf>>.

típica da função de planejamento, como demonstra o destaque dado ao tema nas leis de instituição dos PPAs. Em ambos os casos, os processos participativos não apenas se mantiveram, como foram aperfeiçoados a cada ciclo de planejamento.

Uma agenda de pesquisas futuras pode analisar de forma mais aprofundada esses achados. Além da descontinuidade da gestão, podem ser investigados outros aspectos evidentes nesses casos, como perfil socioeconômico dos estados, concorrência com outros espaços de participação, papel do legislativo e correlação com o partido do governante, características já exploradas na literatura a respeito de outras práticas participativas. Também merece um estudo específico a associação entre participação e territorialização do PPA, bastante evidente nesses casos.

Essas observações, de caráter apenas exploratório, sugerem que alguns estados continuam sendo laboratórios de criação de práticas inovadoras de promoção da participação social na elaboração do PPA, a despeito do retrocesso evidenciado no governo federal nessa área. Assim, para quem se propuser a defender a participação no planejamento público, os entes subnacionais têm muito a ensinar, mais uma vez.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, L. A. **Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1998).

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

AVELINO, D. P. de; SANTOS, E. G. dos; BEZERRA, F. P. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 4, n. 2, p. 164-182, 2014.

\_\_\_\_\_. A quem serve a participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, p. 37-44, abr. 2021.

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos (Org.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-231.

BAHIA. **O PPA Participativo 2016-2019**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2016. Disponível em: <[https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2\\_PPA\\_Participativo\\_v3.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2_PPA_Participativo_v3.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **O PPA Participativo 2020-2023**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2019. Disponível em: <[https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA\\_2020-2023\\_Publicado-O\\_PPA\\_PARTICIPATIVO\\_2020\\_2023.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA_2020-2023_Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial**. Brasília: MPOG, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MPOG, 2007.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015.

CARNEIRO, R. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 15-99.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019**: mensagem de governo. Fortaleza: Seplag, 2015. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-I-Mensagem-do-Governo.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Planejamento participativo e regionalizado**: relatório consolidado dos encontros regionais 2019. Fortaleza: Seplag, 2019a. Disponível em: <[https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/07/Relatorio-do-Planejamento-Participativo-2019\\_v2.pdf](https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/07/Relatorio-do-Planejamento-Participativo-2019_v2.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2020-2023**: mensagem do governo. Fortaleza: Seplag, 2019b. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/10/Mensagem-do-Governo.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

COUTO, L. F. Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, p. 19-27, mar. 2021.

FONSECA, I. F. da. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). **Opinião Pública**, v. 25, p. 694-725, 2020.

FONSECA, I. F. da *et al.* A trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 89-96, jun. 2021.

JESUS, C. S. de; LIMA, C. L. C. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência da Bahia. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 101-121.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, set./dez. 2005.

NOGUEIRA, C. A. G.; PONTES, P. A. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Ceará. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 123-151.

PAULO, L. F. A. A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, p. 11-18, mar. 2021.

PUNTEL, J. A. *et al.* Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Rio Grande do Sul. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 261-275.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2016-2019**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/10105846-ppa-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2020-2023**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201908/01121545-ppa-2020-2023.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

RODRIGUES, F. **Goela abaixo**. São Paulo: FGV-EAESP, abr. 2011. p. 22.

