

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Cíntia Agostini
Centro Universitário Univates

Claudia Tirelli
Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Jovani Augusto Puntel
Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

Resumo: Este artigo busca contribuir para a reflexão sobre o tema da participação da sociedade civil no planejamento governamental do Estado do Rio Grande do Sul. Especificamente, fizemos uma retomada dos processos de planejamento no âmbito federativo a partir da Segunda República, mostrando a diversidade de diagnósticos e planos de desenvolvimento formulados no período. A partir dessas experiências prévias de planejamento e das suas críticas foi previsto, na Constituição de 1988, um novo instrumento oficial de planejamento - o Plano Plurianual (PPA) – o qual deveria orientar as demais práticas de planejamento nos diferentes níveis de governo da Federação. Junto a essas experiências de planejamento, alguns governos buscaram estabelecer, nos anos de 1990, mecanismos que viabilizassem a participação da sociedade civil nesses processos. Neste artigo, retomamos este percurso em relação às experiências de planejamento participativo no governo do Estado do Rio Grande do Sul, verificando como se deram essas experiências no Governo Tarso Genro, o qual criou um amplo arranjo institucional denominado de “Sistema de Participação”. Fundamentalmente, são apresentados os mecanismos participativos e os reflexos desses processos na elaboração do Plano Plurianual (2012-2015), verificando ainda, em que medida tem se mantido as metodologias e canais de participação na elaboração do PPA (2016-2019). Os dados empíricos que embasaram esta análise foram coletados por meio de pesquisa documental, entrevistas com participantes dessas experiências de planejamento e observação direta em instâncias participativas no RS.

Palavras chave: participação, planejamento governamental, Plano Plurianual, sociedade civil.

Os processos de planejamento no âmbito governamental

Este trabalho busca refletir sobre os processos de planejamento participativo no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de um recorte analítico sobre a participação da sociedade civil na elaboração dos dois últimos Planos Plurianuais (PPAs) estaduais, especificamente, os planos de 2012/2015 e 2016/2019. Para entender o contexto que tornou possível a emergência dessas experiências de planejamento participativo no Brasil, retoma-se, na primeira parte do trabalho, alguns elementos referentes às práticas de planejamento desenvolvidas a partir da Segunda República, quando foram desenvolvidos uma série de diagnósticos e planos de desenvolvimento para o país. Com base nessas experiências e nas críticas que suscitaram, os constituintes incluíram, na Constituição Federal de 1988, um instrumento oficial de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), que visava orientar os demais processos de planejamento governamental nos diferentes níveis da Federação. Junto a essas iniciativas, a partir dos anos de 1990, diversos governos criaram mecanismos para que a sociedade pudesse participar no planejamento governamental. Nesse período, as ideias baseadas na necessidade de descentralização do Estado e na participação da sociedade civil se disseminaram tanto entre os atores governamentais como entre os representantes da sociedade civil, resultando em múltiplas experiências pelo país. A interpretação da literatura acerca dessas experiências divergiu entre os autores que partiam do princípio de que esses processos eram eminentemente democráticos e positivos, dentro de uma visão normativa sobre o planejamento participativo, e aqueles que defendiam que esta avaliação só poderia ser feita através de estudos empíricos, ou seja, de que não se poderia pressupor este tipo de resultado na medida em que esses processos são contingenciais, podendo, inclusive, acentuar desigualdades prévias existentes entre os atores sociais e políticos nas diversas escalas e contribuir para a criação de novas desigualdades através da distribuição desigual de recursos. Nesta perspectiva, Acharya, Houtzager e Lavallo (2004) mencionam que diversos pesquisadores, líderes políticos e formuladores de políticas públicas partem da premissa que a participação direta da sociedade civil na elaboração de políticas públicas contribui para democratizar o Estado e para dar voz a grupos politicamente marginalizados; no entanto, segundo esses autores, essas afirmações demandam, cada vez mais, que se estude empiricamente esses desenhos institucionais e as dinâmicas de tomada de decisão no interior desses processos participativos. Diante do exposto, a segunda parte desse trabalho objetiva contribuir para a

compreensão desses processos de planejamento participativo no RS, investigando empiricamente a construção dos PPAs a partir da análise de documentos, da observação direta em reuniões e assembleias e de entrevistas realizadas com participantes dessas experiências.

Entretanto, é importante que se entenda o que se quer expressar por processo de planejamento e, em se tratando da elaboração do PPA, considerar que a formulação deste instrumento de gestão governamental ultrapassa as limitações técnicas da simples elaboração de um instrumento de planejamento. Este instrumento é afetado, também, por decisões políticas que envolvem a complexidade da “máquina” estatal, interferindo na sua elaboração e execução. Nesse contexto, ao se incluir a participação da sociedade civil na elaboração de parte desse processo de planejamento, cabe entendermos como decorrem tais processos e em que medida a participação da sociedade civil repercute neles.

Conforme Cardoso (2011), um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado por objetivos, metas quantitativas e qualitativas, com ações de caráter econômico, social e político. Um bom plano deve ter objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridos, atingidos e executados em determinado tempo. Deve haver instrumentos que permitam que o plano possa ser implementado e monitorado, realizando as correções de rumos durante sua execução.

Para Mindlin (2010) o planejamento é um modelo teórico para orientar a ação, sendo que as primeiras experiências de planejamento governamental surgiram na União Soviética com os planos quinquenais nos anos 20 e 30 do séc. XX. Nos países capitalistas, as discussões sobre planejamento partiram da necessidade de se atingir certos objetivos econômicos e sociais. Até a década de 1930 não era plausível se falar em planejamento governamental, pois se acreditava que qualquer intervenção na economia era nociva por romper com a livre competição entre os agentes econômicos, ao contrário do que ocorria na economia socialista onde os preços eram estabelecidos pela Comissão Central. Não tardou a se perceber que a expansão dos mercados e a tímida intervenção do Estado eram incapazes de proporcionar os resultados esperados pela sociedade. Frente a diversas crises cíclicas, desemprego, instabilidade do sistema econômico e a nova ênfase no desenvolvimento econômico, optou-se pela elaboração de planos racionais de política econômica. A crença na capacidade do automatismo do mercado estava desacreditada, o

que possibilitou o surgimento de novos instrumentos de análise econômica e maneiras para atuar sobre a realidade.

No Brasil, a década de 1930 marca o início de uma série de eventos e práticas que visam dar nova dinâmica ao desenvolvimento econômico do país, sob uma política centralizadora e intervencionista do Estado, a qual prevaleceu até o final dos anos de 1980. A partir desse período foram tomadas iniciativas que mudaram o eixo dinâmico da economia, de uma agricultura de base exportadora para o desenvolvimento de um conjunto de atividades industriais e de serviços. A década de 1940 demonstra-se pródiga para se analisar os processos de planejamento e desenvolvimento encampados pelo Estado brasileiro. Trata-se de um período de transição no sistema político, do início da revolução industrial brasileira, que marca as tentativas de se usar o planejamento como instrumento para definir o modelo de desenvolvimento.

Somado a este contexto brasileiro, a Crise de 1929 gerou tensões importantes no comércio exterior, forçando mudanças estruturais que marcaram o início do processo de industrialização brasileira, determinado pelas forças econômicas hegemônicas, sob organização política do Estado. Nesse contexto político, o Estado Nacional apoiado num equilíbrio de forças tradicionais vivia um período de crise. O enfraquecimento da hegemonia do setor cafeeiro (São Paulo) originou o enfraquecimento do poder central, o que poderia gerar um ambiente de guerras civis, dadas as contendas políticas de grupos regionais. O Presidente Vargas procurou recompor essa estrutura de poder através da aliança com grande parte da classe política tradicional e as forças armadas, porém, sem alterar as estruturas tradicionais de poder já constituídas. (BASBAUM, 1982).

Dessa forma, o Estado, amparado por alguns grupos ou setores hegemônicos, se organizou para viabilizar primeiramente os interesses daquela classe que lhe oferecia suporte. Considerando que havia disparidades regionais, traduzidas na disputa entre os interesses de diferentes grupos econômicos nas diversas regiões, a definição das políticas governamentais pressupôs uma unidade de comando que foi constantemente tencionada por processos de disputa pela hegemonia. Tendo em vista priorizar os interesses de tais grupos que detinham maior poder, o Estado brasileiro assumiu o papel de promotor do desenvolvimento, intervindo crescentemente nos aspectos econômicos, na política fiscal, salarial e de crédito, conduzindo seu modelo de planejamento com vistas a dar suporte a

uma ampla política de desenvolvimento econômico, fundamentada nos padrões do industrialismo.

Com esse intuito, os grupos políticos detentores do poder realizaram importantes mudanças nos órgãos governamentais e inovaram na política financeira, esboçando as novidades na relação entre poder público e os setores produtivos, apontando para a necessidade de uma reorganização dos mercados de capital e da força de trabalho. A montagem do Estado ganha importância

na medida em que o Brasil já se integra no sistema mercantil engendrado pela extensão do capitalismo comercial e em que a ruptura dos nexos coloniais formais não implicava nenhuma alteração profunda nas formas dessa integração, impunha-se uma revolução paralela interna, que implantasse no país concepções econômicas, técnicas sociais e instituições políticas essenciais para o intercâmbio e a associação com as nações hegemônicas do sistema. (FERNANDES, 1981, p.35).

Nesse sentido, o Governo Federal criou departamentos, planos, comissões, conselhos, promulgou leis e decretos e incentivou debates oficiais em torno dos problemas econômicos administrativos, educacionais, tecnológicos com vistas a reorientar e incentivar as atividades produtivas. A Constituição de 1937 fortaleceu os princípios nacionalistas e intervencionista frente a orientação liberal adotada até então. Em síntese, a origem da ideologia e das práticas de planejamento no Brasil

foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. (IANNI, 1986, p. 68).

Segundo Ianni (1986), a partir das décadas de 1930 e 1940 foram realizados importantes diagnósticos da economia brasileira, os quais apontavam os principais gargalos para o desenvolvimento, com destaque para o relatório Simonsen (1944-1945) e os estudos das seguintes missões técnicas americanas: a Missão Taub, de 1942, que apresentou um programa de investimentos de dez anos que nunca foi executado; a Missão Abbink, de 1943; e a Comissão Mista Brasil - EUA (1950-1953), a qual identificou os “pontos de estrangulamento” que apontavam para a necessidade de investimentos prioritários, incentivando a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e recomendando estudos de viabilidades tanto para investimentos públicos como privados. Também, nesse período, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público

(DASP) e elaborado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional para o período de 1939 a 1943.

Neste contexto, o Estado brasileiro assume o papel de promotor do desenvolvimento, intervindo crescentemente nos aspectos econômicos, na política fiscal, salarial e de crédito, conduzindo seu modelo de planejamento com vistas a dar suporte à uma ampla política de desenvolvimento econômico fundamentada nos padrões do industrialismo. Com esta perspectiva de desenvolvimento foram criadas diversas instituições e órgãos e foram desenvolvidos vários planos.

Em 1943, o DASP preparou o Segundo Plano Quinquenal, o Plano de Obras e Equipamentos (POE), que viria ser implementado entre 1944-1948.

A partir de 1945 há uma reestruturação do aparelho econômico voltado para o liberalismo e o aprofundamento dependente da economia brasileira. Draibe chama a atenção que nesse período

foram objetos de extinção ou neutralização exatamente os órgãos potencialmente capazes de cumprir funções centralizadoras de coordenação e planejamento. A supressão da Comissão de Mobilização Econômica, do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e da Comissão de Planejamento Econômico, a reestruturação do DASP e a imediata revogação do artigo que disciplinava a instalação do Conselho de Economia Nacional implicaram efetivo desarmamento do aparelho estatal, afetando particularmente o organismo administrativo naquilo que, no período anterior, consistira na tentativa de dotar o Estado de instrumentos de coordenação e planificação econômica. (1985, p.141).

Devido ao avanço do processo de industrialização brasileira, questionava-se sobre que caminhos o país deveria seguir: se pela restauração do projeto liberal orientado pela teoria das vantagens comparativas ricardianas e pela divisão internacional do trabalho, ou por um novo projeto de desenvolvimento por meio da industrialização induzida pelo Estado. Aos poucos, o conceito de planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser apropriados tanto para governantes, políticos, empresários e técnicos, como por boa parte da sociedade brasileira.

A terceira tentativa de planejamento governamental ocorreu através do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia - 1950-1954), mas acabou sendo abandonado. No Governo Juscelino Kubitschek foi elaborado o Plano de Metas (1956-1961), que articulou investimentos entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado, visando investir no processo de industrialização e estímulo ao crescimento econômico.

Conforme Peiffer (2006), entre 1979 e 1994 foram testados treze planos econômicos ortodoxos, com políticas monetária e fiscal restritivas, e heterodoxos, que incluíam controle de preços e política de rendas. As primeiras tentativas com viés ortodoxo, alinhadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), buscaram o ajuste do balanço de pagamentos: o Plano Delfim I (1979), combinou a máxima desvalorização cambial com medidas de manutenção do crescimento e a conclusão dos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND; o Plano Delfim II, em 1981, promoveu o arrocho monetário; e o Plano Delfim III/FMI, em 1983, realizou uma nova maxidesvalorização, promoveu o arrocho monetário e fiscal e elaborou as famosas cartas de intenções ao FMI e a intervenção do Fundo. O Plano Dornelles, lançado em 1985, no início da Nova República, realizou o congelamento das tarifas públicas, comprometendo ainda mais o equilíbrio financeiro das empresas estatais; o Plano Cruzado I, lançado em fevereiro de 1986, decretou o congelamento dos preços; o Plano Cruzado II, em 1986, três dias após as eleições, flexibilizou preços e tarifas públicas; o Plano Bresser, em 1987, criou a Unidade Referencial de Preços (URP) como novo indexador fixo por 90 dias e decretou o fim do gatilho salarial; os planos do Maílson elevaram a taxa de juros à estratosfera - o Plano “Feijão com Arroz”, em 1988, e o Plano Verão, em 1989; o Plano Collor I, em 1990, promoveu o confisco da poupança; o Plano Collor II, em janeiro de 1991, congelou preços e ajustou tarifas; o Plano Marcílio, de 1991-1992, tentou realizar o ajuste gradual com ortodoxia e promoveu a renegociação da dívida externa e, finalmente, o Plano Real, que conseguiu estabilizar a economia, mantendo a inflação sob controle desde junho de 1994.

Entre equívocos e acertos foram desenvolvidos uma série de planos, destituídas e criadas diversas instituições e órgãos de planejamento e apoio ao planejamento. O mérito deste processo consistiu em entender que sem planejamento as possibilidades e dificuldades de encontrar soluções para as mazelas de um país tão grande e diverso, “carregado de vícios” políticos e administrativos, pareciam se complexificar cada vez mais. Entretanto, o que predominou nesta trajetória foi a ruptura e as discontinuidades dos planos desenvolvidos. Além disso, os processos de avaliação de tais planos foram inexistentes ou pouco aproveitados, considerando que, em diversos períodos, os planos subsequentes pouco se relacionavam com os planos anteriores, isso quando não estavam totalmente desconectados. (CARDOSO e MATOS, 2011).

Tendo em vista superar tais desafios, buscava-se aperfeiçoar a máquina pública, direcionando o foco da administração pública para a melhoria da performance do aparato

estatal, enfatizando a modernização e o incremento de sua capacidade operacional, na linha das proposições gerencialistas da denominada nova gestão pública, como enfatizou Jenkins (1998), ao tratar sobre as Reformas no Estado. A intenção era reduzir a incompetência e a ineficiência da burocracia governamental, partindo de uma crítica, até certo ponto reducionista, da burocracia pública. Esse modelo se assentou em novos conceitos e práticas de gestão, inspirados na administração privada, tendo em perspectiva assegurar maior responsabilidade e, principalmente, maior eficiência na provisão de serviços públicos à população.

A partir de 1995, o Estado deixa de seguir o modelo burocrático de caráter weberiano e começa a Reforma Gerencial, sendo que a administração é orientada pelos critérios da eficiência. Conforme Spink (1998), até o final dos anos 1960 e início dos 1970 os processos de aperfeiçoamento eram orientados pelas Nações Unidas e eram tratados como “reforma administrativa”, englobando mudanças na administração pública, como a estrutura administrativa, fluxo de processos, estrutura de pessoal, entre outros. Com a inclusão de novas atribuições da administração pública na década de 1990, passou-se a utilizar o termo Reforma do Estado¹, trazendo uma ampla reflexão sobre as relações entre a sociedade e o aparelho estatal.

A institucionalização dos Planos Plurianuais

Considerando a retomada do Estado democrático e da Constituição de 1988, a década dos 1980 representa um importante avanço institucional na concepção de políticas subnacionais de desenvolvimento. Nesse período aconteceu um intenso movimento de globalização econômica e crise financeira do Estado, o que orientou a mudança do modelo de Estado intervencionista para um padrão de crescimento orientado pelo mercado, com menor intervenção do Estado no desenvolvimento econômico e por propostas de ação pública quase que exclusivamente voltadas para o ajuste macroeconômico de curto prazo. As instituições de desenvolvimento regional montadas no período precedente perderam a

¹ As Reformas de Estado devem ser entendidas como tentativa do Estado se adequar aos novos desafios, que na sociedade contemporânea do século XX foram decorrentes dos processos de globalização, pelo fato de o capitalismo haver-se tornado dominante em nível mundial e os mercados terem sido todos abertos para a competição capitalista e pelo avanço do regime democrático, que recentemente tem se tornado regime político predominante.

sua capacidade de formulação e intervenção, tornando-se órgãos incapacitados para o exercício da função para a qual foram criados. Para Alves,

os anos 80 podem ser considerados a “década das inovações capitalistas”, da flexibilização da produção, da “especialização flexível”, da desconcentração industrial, dos novos padrões de gestão da força de trabalho, tais como just-in-time / Kan-ban, CCQ's e Programas de Qualidade Total, da racionalização da produção, de uma nova divisão internacional do trabalho e de uma nova etapa da internacionalização do capital, ou seja, de um novo patamar de concentração e centralização do capital em escala planetária. Na verdade, foi a década de impulso da acumulação flexível, do novo complexo de reestruturação produtiva, cujo “momento predominante” é o toyotismo. (1999. p.81).

Os impasses do Estado desse período revelam sua posição subalterna dentro de uma ordem social que imperava a racionalidade do capital. Frente a uma forte crise econômica foi transferido para o setor privado tudo aquilo que poderia ser controlado pelo mercado, cabendo ao Estado o subsídio para a saúde, educação, cultura e pesquisa científica, recusando o papel de regulador social. Buscava-se desonerar o Estado terceirizando atividades do setor público, criando Agências Executivas, Agências Reguladoras e fomentando a criação de Organizações Sociais. Porém o problema não era

diminuir o tamanho do Estado, mas sim, adequá-lo à nova realidade, na qual os governos terão menos recursos e poder e enfrentarão uma realidade social mais complexa em que os atores serão mais autônomos e fluídos. Em tal panorama, o Estado será cada vez mais importante porque não há outra instituição ou agente que dê conta, sozinho, das demandas coletivas da sociedade contemporânea. E para atingir este fim, os governos terão que otimizar seus recursos, estabelecer parcerias com a comunidade, com o mercado e com o Terceiro Setor, descentralizar tarefas, aumentar sua capacidade de regulação econômica e modificar a forma de provisão dos serviços públicos, principalmente na área social. (ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998: p.5).

Neste contexto de mudança, as tarefas de planejar as ações públicas precisavam ser revistas. Com esta perspectiva, no ano de 1988 foi institucionalizado o Plano Plurianual de Desenvolvimento (PPAs) como instrumento de planejamento oficial do Estado. Este instrumento deveria se constituir num instrumento coordenador de todas as ações governamentais e orientar as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), os Orçamentos Anuais (LOAs), além de balizar os Planos Setoriais. Elaborado para um período de quatro anos, esse instrumento deveria eliminar a duplicidade de planejamento e otimizar a utilização dos recursos públicos nas ações governamentais. (BRASIL 1988, art. 165, 166 e 167).

Ao criar este instrumento de planejamento, os constituintes atentaram para que o plano explicitasse as intenções do governo, oferecesse coerência às ações ao longo do

tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. Consta-se, ainda, a preocupação em criar condições para o exercício regular da avaliação e controle das ações e das despesas públicas, aperfeiçoando assim o modelo de planejamento que se habituava a realizar até então.

O artigo 74, I e II da Constituição Federal determinou que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, devem avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige ainda a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Esse processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência de a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. (BRASIL, CF, 1988. art. 49, IX).

Entretanto, com a institucionalização dos Planos Plurianuais nem os debates nem tampouco as questões sobre o planejamento estatal foram dadas como encerradas. Conforme Garcia (2001), o primeiro PPA (1991-1995) não pode ser considerado um plano de desenvolvimento. Foi preparado somente para cumprir a regra constitucional, sendo uma peça burocrática limitada e que não estabelecia os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais, não cumprindo com seu propósito.

Assim, cada plano apresentava as peculiaridades da época, sendo que o PPA (1996-1999) expôs, como estratégias de ação para o desenvolvimento, a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, a inserção competitiva e a modernização produtiva. Chama a atenção nesse plano que a estratégia da “redução dos desequilíbrios espaciais e sociais” consistia em criar as condições para que o mercado promovesse a redução das desigualdades. Esse período foi marcado pela redução da intervenção do Estado, o estímulo às parcerias público-privadas e uma série de mudanças que estavam sendo realizadas tendo em vista a reforma gerencial que se encaminhava.

O Decreto n. 2.829, de outubro de 1998 estabeleceu normas importantes para elaboração e gestão do PPA e dos orçamentos da União, já utilizadas no PPA para o período 2000-2003. Nesse plano, o foco da ação do governo estava na preocupação com os resultados a serem atingidos na sociedade, na transparência e responsabilização. Além do mais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais precisam de ser

compatíveis com o que dispõe o Plano Plurianual (PPA), bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, ou seja, nenhum gasto de governo poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem a lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O artigo 74, I e II da Constituição Federal de 1988 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Ao tratar sobre os desafios do planejamento e do aperfeiçoamento do próprio PPA, Garcia (s/d) salienta que não é possível continuar fazendo remendos nos PPA, na inglória esperança de torná-lo um plano estratégico de governo. Deve-se reconhecer seus limites e usá-los a favor de uma maior direcionalidade na atuação governamental, reduzindo ritos burocratizantes, oferecendo maior visibilidade aos processos administrativos. Neste contexto, permanece o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o que passará pela criação das bases constitucionais e legais para tanto, mas, também, por um intenso esforço cognitivo e conceitual, cultural e normativo, organizativo e gerencial capaz de desenhá-lo e levá-lo a prática. O autor finaliza constatando que existem condições objetivas para tanto, e que a sua necessidade crescentemente é sentida pelos atores sociais responsáveis.

Os Planos Plurianuais e o processo participativo no Rio Grande do Sul

Para Carneiro (2014), desde o contexto de redemocratização do país nos anos de 1980 e, sobretudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, há uma proliferação de canais de participação na formulação e implementação de políticas públicas no país. Desse processo resultou um repertório amplo e heterogêneo de práticas e instâncias de participação direcionadas à incorporação das organizações civis nas deliberações concernentes a assuntos de interesse público, em especial aqueles relacionados a provisão de bens e serviços à população. Conforme o mesmo autor, esse fenômeno tem se manifestado de forma mais intensa nos níveis subnacionais de governo,

em especial nos governos locais, para os quais, em várias ocasiões, há determinação legal de criação de instâncias participativas.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre, criado em 1989, serviu como modelo de participação da sociedade civil no planejamento governamental e, a partir dessa experiência, na década de 1990, se espalharam pelo Brasil vários espaços voltados à participação da sociedade civil (a exemplo dos orçamentos participativos, conselhos, fóruns), na esteira dos princípios da democracia participativa, objetivando o exercício da cidadania através da participação, contemplados na Constituição de 1988. (AVRITZER, 2007).

Essa importância da participação da sociedade civil nas decisões de gestão governamental, na agenda nacional e mundial, tem ocorrido num contexto histórico de mudanças socioeconômicas, culturais e políticas, que influenciaram significativamente em diversas dimensões da vida social e na forma de tratar a coisa pública. Nesse contexto, organismos internacionais e o próprio Estado viram aumentar os desafios para se construir projetos coletivos, considerando que cada vez mais tem se agravado as relações de confiança entre a classe política, as instituições de Estado, e a sociedade civil, apesar das diversas formalidades democráticas instituídas por diversos governos ao longo dos anos. (FEDOZZI, s/d).

Por sua vez, o Estado do Rio Grande do Sul apresenta larga tradição em processos participativos, tanto no âmbito orçamentário ou estritamente político, como também em outras esferas da vida social, tais como em associações de bairros, clubes de mães, conselhos populares, conselhos de políticas públicas, conselhos de direitos – que, ao longo do tempo, acumulam experiências e disseminam habilidades próprias do processo participativo. (BROSE, 2010).

A participação da sociedade civil no planejamento governamental foi institucionalizada no Governo Alceu Collares (1991-1994), quando foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), e posteriormente, no Governo Antônio Britto (1995-1998), quando foi instituída a “Consulta Popular”, também com o objetivo de estimular a participação da população na elaboração do orçamento estadual. Segundo Cargnin (2014), o retorno de temas e preocupações relacionados ao planejamento, à elaboração de políticas de desenvolvimento regional e à instituição de mecanismos de participação popular no Rio Grande do Sul foi influenciado, em grande medida, pela

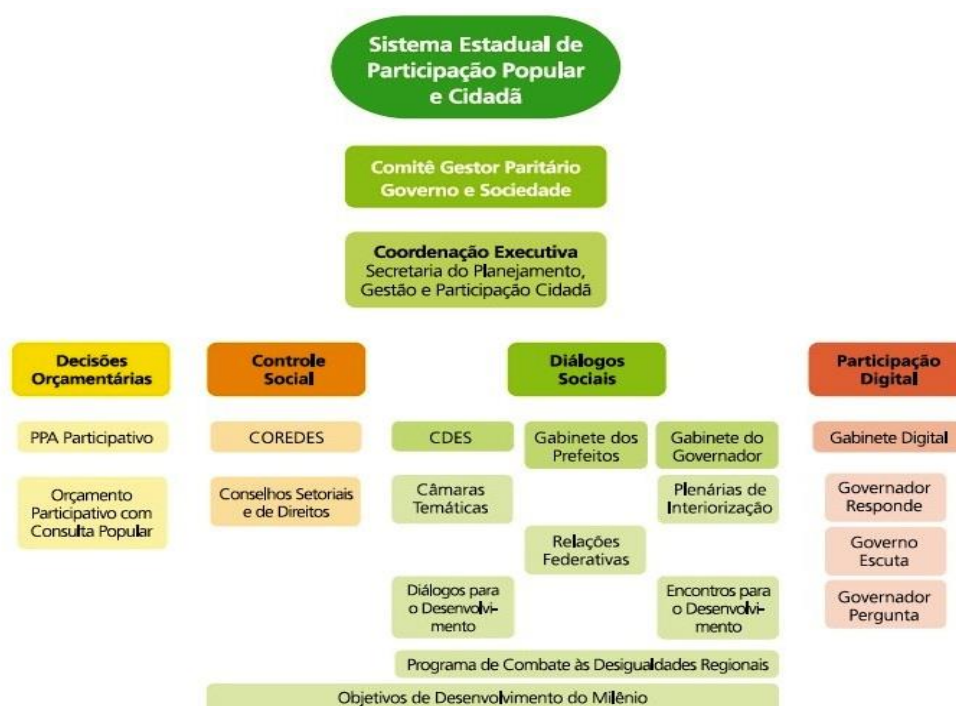


emergência da questão da estagnação do desenvolvimento da Metade Sul, que apresentou uma ação política de cunho regional, iniciada em meados da década de 1980, em favor da sua emancipação como unidade federativa, provocando uma reação do Governo do Estado que, associado ao Governo Federal, propuseram iniciativas para apoiar o desenvolvimento daquela região.

Esses processos de planejamento governamental e de participação da sociedade civil foram referendados pela Carta Magna de 1988, que destacou o Plano Plurianual (PPA), como instrumento que baliza a ação governamental e culmina na programação orçamentária do poder executivo. O PPA define as prioridades de governo num horizonte temporal de quatro anos, estabelecendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Com base no PPA, o poder executivo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, aprovada pelo poder legislativo, estabelece as prioridades e metas para o ano subsequente, orientando a formulação da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA). (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

No governo Tarso Genro (2011-2014), no RS, foi criado um amplo “Sistema de Participação”, buscando fortalecer o diálogo da sociedade civil com o governo, seja via internet, fóruns regionais, participação individual e participação institucional, estimulando a participação da sociedade nas decisões orçamentárias, seja através da votação das prioridades da Consulta Popular ou dos fóruns dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Assim, a elaboração do Plano Plurianual Participativo no RS, para o período 2012-2015, oportunizou uma ampla rede participativa na sua construção, como demonstrado na figura abaixo.

Figura 1 – Sistema Estadual de Participação Popular



Fonte: Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, 2012, p.11.

Conforme ressaltou o “entrevistado 1”, estes mecanismos de participação serviram para a elaboração do PPA 2012-2015, para a eleição das prioridades dos orçamentos anuais e para estreitar o diálogo entre governo e sociedade. Serviram como mecanismos de consulta à sociedade, como ainda serviram para a prestação de contas sobre a realização do planejamento e diálogo com o governo em outros campos, como, por exemplo, um canal de comunicação virtual onde “a comunidade pergunta e o Governador responde”.

O PPA Participativo 2012-2015 foi elaborado com base no Plano de Governo, nos Objetivos Estratégicos, discutidos com a população também em Seminários Regionais e via internet. Os Seminários Regionais foram organizados em cada uma das nove Regiões Funcionais de Planejamento,² sendo que esses eventos reuniram 6.000 pessoas e mais de 350 instituições. Conforme frisou o Secretário do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, João Motta, "a discussão pública do Plano Plurianual, de forma participativa e

² O Rio Grande do Sul possui uma regionalização que organiza o Estado em 28 COREDEs, sendo que para fins de planejamento governamental, esses COREDEs são agrupados em nove Regiões de Planejamento.

deliberativa, é inédita no Brasil. Temos a responsabilidade de legitimar o que foi debatido nos seminários regionais e através das ferramentas virtuais e apresentar programas que ofereçam alternativas à execução das principais demandas".

Neste sentido o PPA Participativo 2012-2015 beneficiou-se da estrutura de um amplo Sistema de Participação Cidadã no Rio Grande do Sul, constituído por um processo de diálogo, um processo de escuta por parte dos governantes e técnicos sobre as necessidades da população, no sentido de adequar a ação governamental às demandas apontadas pelos cidadãos. No sítio do Planejamento (www.participa.rs.gov.br) há o link [Conheça o PPA](#), onde se explica o que é o PPA e quais eram os 4 grandes desafios (econômico, regional, social e democrático), bem como são mostrados os Planos Estratégicos por COREDES. Informa, ainda, sobre o [Conselho do PPA Participativo](#) (relação dos conselheiros e período de vigência). Apresenta também os estudos sobre os [Perfis das Regiões Funcionais de Planejamento](#) e as [Propostas em discussão](#) relacionadas ao processo participativo. Este processo possibilitou à população manifestar, de forma aberta, suas expectativas para a elaboração do atual PPA.

De acordo com o “entrevistado 3”, entre abril e maio de 2011, foram colhidas aproximadamente 12.000 (doze mil) propostas por meio digital, sendo que, 1.626 (mil e seiscentas e vinte e seis) foram publicadas e “discutidas/apoiadas” no Portal da Participação. As propostas não publicadas ou não atendiam à “Política de Publicação”, ou eram repetidas (por exemplo, escolas mobilizaram sua comunidade escolar para demandar algo, assim uma mesma demanda foi enviada 500 vezes). Essas contribuições, então, foram analisadas e encaminhadas para os respectivos setores para que pudessem ser valorizadas na elaboração dos Programas. Este processo foi monitorado pela equipe técnica do Departamento de Planejamento (DEPLAN).

Ao analisar esses espaços de participação político-institucional, a literatura tem chamado a atenção sobre as desigualdades de recursos (intelectuais, materiais, organizacionais) entre os diversos atores que integram estas instâncias participativas, o que os levam a possuir distintas possibilidades de intervenção nos processos decisórios. (VITA, 2004; PINTO, 2004; MILANI, 2008; TATAGIBA, 2005; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Essas observações dos autores são pertinentes e podem ser percebidas no depoimento do “entrevistado 2”, ao sugerir a realização de capacitações gratuitas (presenciais e *online*) em controle social, planejamento, orçamento e políticas públicas para

a sociedade civil organizada, para que a participação da sociedade seja mais qualificada. Outra sugestão é realizar um debate entre a sociedade, os COREDEs, Coordenação Regional, órgãos da administração direta e demais poderes, sobre a Consulta Popular e o Orçamento Participativo, visando melhorar o processo orçamentário e buscar melhores formas de realizá-lo, sem deixar de envolver o aspecto técnico, que é inerente. O entrevistado sugere, ainda, que nos próximos Seminários haja um número menor de palestrantes em cada painel, para que cada um possa expor as suas contribuições de forma mais aprofundada e otimizar o tempo.

Como a frente liderada pelo Governador Tarso Genro não foi reeleita e assumiu outra coligação, foram feitas alterações nas proposições referentes à participação na atuação do Governo do Estado.

A construção do Plano Plurianual 2016-2019 no RS

Em outubro de 2013 ocorreram eleições para o Governo do Estado do RS e a coligação “O novo caminho para o Rio Grande” - integrada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), Partido Social Liberal (PSL), Partido Social Democrata Cristão (PSDC) - tendo à frente os candidatos a governador e vice governador, José Ivo Sartori e José Paulo Cairolí, respectivamente, venceu a eleição estadual.

Na seção 3 do plano de Governo do então candidato Sartori, intitulada “Desafio do Desenvolvimento Urbano e Regional equilibrado”, há a afirmativa de que o governo deve estar atento “às diferentes vozes e demandas dos gaúchos e de nossas regiões”. (PMDB *et al*, 2014, p.2).

A partir dessas prerrogativas e levando em conta as bases legais dos Planos Plurianuais, procedeu-se o início do processo de elaboração do PPA 2016-2019, ainda em curso nesse momento.

Uma das primeiras tarefas da atual Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, no governo anterior intitulada Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, foi a de elaborar o PPA 2016-2019. Em março de 2015 foram apresentadas as

proposições do processo, em reunião com os COREDES. Cabe salientar que a dinâmica do processo foi toda articulada entre o Governo do Estado e os COREDES, sendo estes considerados os atores principais na representação da sociedade civil nesse processo de planejamento.

A metodologia utilizada definiu que o Governo indicaria a base estratégica, com visão de futuro e objetivos estratégicos. A partir dessas indicações, e levando em conta os Fóruns Regionais, destacados a seguir, foram definidas as estratégias de implementação e, por fim, elaborados os programas.

A visão definida pelo Governo Estadual para o PPA foi “Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul”. (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Com base nesta visão, criou-se um mapa estratégico, no qual foram definidos quatro grandes eixos e seus principais objetivos: i) a dimensão econômica, cujo objetivo principal é “Gerar novo ciclo de desenvolvimento sustentável”; ii) a dimensão social, com o objetivo de “Reforçar e ampliar as garantias dos direitos sociais”; iii) a dimensão de Infraestrutura e Ambiente, com o objetivo de “Prover as condições de infraestrutura necessárias ao pleno desenvolvimento sustentável e regional”; e, finalmente, iv) a dimensão de Governança e Gestão, cujo objetivo é “Produzir resultados por meio do planejamento e integração das políticas públicas”. Dentro desses eixos, foram elaborados programas que orientam as discussões regionais. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Após essa definição, que ocorreu no primeiro trimestre de 2015, foram propostas reuniões nas nove regiões funcionais do Estado do Rio Grande do Sul. Os desafios postos pelo Governo para o PPA 2016-2019 são os seguintes: formalizar um sistema que consolide a elaboração, gestão, acompanhamento e revisão do planejamento estadual, integrar os diversos processos de planejamento existentes, aprimorar a dimensão territorial e qualificar a participação da sociedade, além de integrar de forma mais adequada o PPA e a Lei Orçamentária (LOA) e efetivar a elaboração de programas transversais.

As reuniões das regiões funcionais aconteceram entre os meses de abril e maio. Como a proposta foi de integração com os COREDES, toda a efetivação passou pelos Conselhos Regionais, principalmente as demandas apresentadas. Assim, todos os COREDES se utilizaram do mapa estratégico, definiram um objetivo regional para cada programa proposto e sistematizaram na região funcional. Nas reuniões houveram a apresentação dos documentos sistematizados pelas regiões.

A proposta para estas reuniões, que iniciaram como discussão do planejamento para o PPA 2016-2019 acabaram sendo tomadas pela discussão do tema que intitulou o convite “Caravana da Transparência”, através da qual o Governo do Estado, antes da discussão do planejamento, apresentou as condições financeiras do Estado, salientando as suas dificuldades. Nas regiões funcionais 2 e 3 a dinâmica proposta foi parcialmente diferenciada do restante, por serem as últimas a realizar esse processo, o que possibilitou uma correção de rumo. Ou seja, o evento iniciou com uma fala do Governador, seguida de pronunciamentos dos demais membros da mesa representando cada região, na sequência, foram trabalhados os tópicos do PPA e, somente ao final, o Governo do Estado, via Secretário da Fazenda, expressou as condições econômico-financeiras do Estado. Essa dinâmica possibilitou que todos participantes pudessem acompanhar as proposições feitas pelas regiões ao PPA 2016-2019. No entanto, não houve tempo nem disponibilidade para questionamentos, para apresentação de outras propostas ou discussão dos temas apresentados, tanto em relação aos temas do PPA como em relação aos temas da Caravana da Transparência.

Neste momento o PPA segue sistematizando e consolidando as visões, para então, realizar uma nova rodada de apresentação acontecer no grupo dos COREDES. O Plano deverá ser encaminhado para a Assembleia Legislativa do Estado do RS até 01º de agosto de 2015.

Parte das ferramentas de participação criadas no Governo anterior, foram suprimidas e sobre outras não há informação de como serão conduzidas. O planejamento está sendo discutido nas regiões, até porque as condições legais exigem que isso ocorra, no entanto, o processo está restringido à interação e integração com os COREDES e os órgãos regionais do governo estadual.

Em suma, a participação da sociedade na construção do PPA 2016-2019 tem se resumido, na atualidade, a relação com os COREDES. Nesse sentido, aquelas organizações da sociedade civil existentes nas regiões e que não estão representadas nos COREDES, e não foram alcançadas por eles durante a construção do PPA, acabaram ficando excluídas do processo.

Considerações finais

As diversas avaliações em torno dos processos de descentralização ainda não chegaram a um lugar comum, e possivelmente não cheguem, na medida em que partem de discursos normativos acerca das virtudes da descentralização com pouca relação com os processos investigados empiricamente. Se por um lado, podemos destacar que a descentralização possibilitou um alargamento da participação e do controle da sociedade civil em diversas esferas estatais, ampliando os poderes de fóruns e conselhos na formulação, execução e acompanhamento de políticas governamentais, em outras situações também se pode afirmar que ocorreu apenas uma desconcentração administrativa, sem o *empowerment* dos atores não governamentais. Ou seja, pode-se ver nos processos de descentralização um sinônimo de democratização das decisões políticas ou, no lado oposto, uma diminuição do poder excessivo do governo central e dos seus gastos com a burocracia. Outras análises, ainda, interpretam a descentralização como um simples efeito dos movimentos mundiais do capitalismo (SOUZA, 2001). Estas discrepâncias nas análises nos remetem a necessidade de analisarmos os processos concretos de descentralização e de participação da sociedade civil sem uma avaliação prévia sobre a sua contribuição para o aprofundamento da democracia.

Apesar das ressalvas em relação às análises normativas desses processos, nos parece que não há como desconsiderar que esses fóruns regionais constituem espaços importantes de discussão e de planejamento para o desenvolvimento das regiões, tendo em vista que os atores regionais conhecem melhor as fragilidades e potencialidades do seu território. No entanto, faz-se necessário averiguar como são feitas e encaminhadas as discussões dentro desses espaços participativos, e como suas deliberações encontram-se imbricadas com processos mais amplos, envolvendo diferentes atores e instituições.

Torna-se fundamental verificar, nesses processos, como essas demandas regionais são incorporadas aos processos de planejamento e execução governamental. Evidente que nesse processo de participação devem ser consideradas as desigualdades de recursos entre os diversos atores que, nos limites das próprias regiões de planejamento, impõem restrições ao que será incorporado na agenda governamental. Posteriormente, na esfera governamental acontecem as negociações sobre aquilo que de fato será incorporado no planejamento de governo, seja através do Plano Plurianual, seja nos Orçamentos Anuais. Nesse sentido, o poder político e a força de mobilização e articulação entre organizações da sociedade civil e da sociedade política exercem grande influência sobre aquilo que será posto na agenda e aquilo que será suprimido.



Finalizando, para o êxito desses processos de planejamento e fortalecimento da participação da sociedade civil nesses espaços públicos, é importante que se considere a articulação desses planos nas diferentes escalas de governo, seja nos municípios, nos planos de desenvolvimento nos estados e a sintonia com as políticas no âmbito federal. Nesse sentido, as mudanças de governo e as descontinuidades dos processos de planejamento constituem-se em um grande desafio a ser superado. Caso contrário, muitos planos serão apenas o resultado do exercício de uma obrigatoriedade legal, assim como vários fóruns participativos serão somente espaços da gestão governamental que busca “apaziguar” os ânimos entre sociedade e governo, transferindo para a sociedade a decisão sobre a priorização de uma série de demandas básicas que o Estado não tem condições de garantir.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. Reforma do Estado e democracia no Brasil. DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). Brasília: **Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. e LAVALLE, Adrián Gurza. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER; Leonardo. **Participação em São Paulo**. UNESP, 2004.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital. A nova degradação do trabalho na era da globalização**. 2. Ed. Londrina: Práxis, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 2007. v. 50. n. 3, p. 443-464.

BASBAUM, Leôncio. **História Sincera da República. Das Origens até 1989**. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

BICHIR, Renata Mirandola; LAVALLE, Adrián Gurza e CASTELLO, Graziela. **Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis**. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil, 1988**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Disponível em < <http://bd.camara.gov.br>> Acesso em 04 de novembro de 2014.

BROSE, Markus. **Da ditadura positivista à democracia participativa: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

CARDOSO Jr. José Celso & MATOS, Franco de. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento Governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo Federal em 2009. In: CARDOSO Jr, José Celso (org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. – v.4: tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento) Brasília: Ipea, 2011.

CARGNIN, Antônio Paulo. Escalas de poder e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, v. 1, n. 1, p.57-80, jan/jun. Rio de Janeiro; 2014.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Relatório Consolidado do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_rio_grande_do_sul.pdf> Acesso em: 15 set. 2014.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FEDOZZI, Luciano. **Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação**. (s/d). Disponível em <<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca->

1/arquivos/Democracia%20participativa%20lutas%20por%20igualdade.pdf>. Acesso em: 05 de dez. de 2014.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigospecial.pdf. Acesso em 12 de outubro de 2014. IPEA: s/d.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. (Texto para Discussão, n. 776). Brasília: IPEA, 2001.

GIACOMONI, James & PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e orçamento governamental. In: PFEIFFER, Peter. **Metodologias de planejamento**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 4ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

IPEA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Estado do Rio Grande do Sul. Plano Plurianual 2012-2015. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_rio_grande_do_sul.pdf> Acesso em: 05 de dezembro de 2014.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. [RAP, Rio de Janeiro, 42\(3\):551-79, maio/jun. 2008.](#)

PMDB, PSD, PSB, PPS, PHS, PT do B, PSL, PSDC. **Plano de Governo da Coligação “O Novo Caminho para o Rio Grande”**. Jul./2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas>, Acesso em 29 de setembro de 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2012-2015**. Secretaria do Planejamento e Gestão. Lei nº 13.808, de 18 de outubro de 2011. Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Marco Metodológico para elaboração do PPA 2016-2019**. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. Março, 2015. Disponível em < file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/20150317165438publicacao_marco_metodologico_ppa_2016_2019.pdf> Acesso em 03 de março de 2015.

SOUZA, Celina. Descentralização, relações intergovernamentais e empowerment dos governos e sociedades locais em contextos de desigualdades. **Humanas**, Porto Alegre, v.24, n. ½, p. 17-35, 2001.

SPINK, Peter Kevin. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.



TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, v. 25, p. 209-213, nov. 2005.