

FORMULAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: ANÁLISE ENTRE O PLANO DE GOVERNO E O PPA

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar se as Agendas de Políticas Públicas apresentadas nas campanhas eleitorais, através dos Planos de Governo de fato se formalizam como políticas públicas através dos programas dispostos nos Planos Plurianuais (PPA's). Para tanto utilizou-se os planos de governo e os PPA's dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, abarcando assim todos os PPA's do período democrático. Como metodologia optou-se por uma abordagem qualitativa de tipo exploratória e estudos de caso. O resultado demonstra que diversas metas não saem das boas intenções do plano de governo, não estando presente no PPA.

Palavras-chave: Agenda de Governos, Plano Plurianual, Plano de Governo

FORMULATION OF THE GOVERNMENT AGENDA: ANALYSIS BETWEEN THE GOVERNMENT PLAN AND THE PPA

ABSTRACT

This article aims to analyze whether the Public Policy Agendas presented in the electoral campaigns, through the Government Plans, are actually formalized as public policies through the programs set out in the Pluriannual Plans (PPAs). For that purpose, the government plans and the PPAs of former presidents Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff were used, thus encompassing all the PPAs of the democratic period. As methodology, a qualitative exploratory-type approach and case studies were chosen. The result shows that several goals do not leave the good intentions of the government plan, not being present in the PPA.

Key words: Agenda of Governments, Pluriannual Plan, Plan of Government

1. INTRODUÇÃO

O Plano de Governo ou Plataforma de Governo é um documento apresentado pelos candidatos aos cargos de chefe do poder executivo, onde estão dispostos, ou deveriam estar os objetivos e métodos a serem utilizados nos próximos quatro anos, documento este que poderia já estar previsto o plano plurianual caso o candidato venha ser eleito.

Conforme CASTRO, GONTIJO, AMABILE (2012, p 382) afirmam:

“O PPA, com vigência para quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. Aqui temos expresso o plano de governo para o período de quatro anos, evidenciando o planejamento de médio prazo, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.”

Mediante o plano de governo o eleitor pode conhecer em maior profundidade o seu candidato, entendendo quais são as prioridades em termos de políticas públicas, assim como sua visão sobre os atuais problemas/desafios públicos.

Neste documento o candidato apresenta sua agenda governamental para a população e as formas de resolver o que analisar ser os principais temas da sociedade. CAPELLA (2018, p. 28) afirma que *“A agenda governamental é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal.”* Além disso, o Plano de Governo amplia o princípio constitucional da transparência (Brasil, 1988. Art. 37; Lei 12.527/11 art. 1º) ao dar publicidade as suas propostas de ações, possibilitando a discussão pública. Conforme a Lei da Transparência que regulamenta o direito a informação dos cidadãos:

O Plano de Governo deve ser apresentado a Justiça Eleitoral, juntamente com o pedido de registro de candidatura conforme a Lei 9.504/97 art. 11, § 1º, IX.

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até às dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

*§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:
[...]*

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

Ainda em respeito ao princípio da transparência e já propiciando as bases para o processo de planejamento, após eleito, compete privativamente ao Presidente da República *“remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providencias que julgar necessárias”* (Brasil, 1988. Art. 84, XI).

Apesar dessa importância desse documento a legislação não traz nenhuma menção sobre a qualidade ou requisitos mínimos sobre como deve ser este documento, padrões ou modelo de execução, sendo a única obrigatoriedade sua entrega.

Os planos de governo se materializam em políticas públicas através dos programas apresentados nos Planos Plurianuais (PPA), instrumento de planejamento governamental de médio prazo (4 anos) instituído pelo art. 165, Inciso I da Constituição Federal.

Através do plano plurianual, elaborado pelo poder executivo e aprovado pelo legislativo em forma de lei, o governo se compromete formalmente como a execução das políticas públicas, disponibilizando recursos, objetivos, prazos e metas para execução das mesmas. O Decreto Federal 2.829/98 é o responsável por estabelecer normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

Contudo, com o não transpassar das políticas públicas propostas no plano de governo para o plano plurianual, como preza a lógica, não traz nenhuma implicação legal ao chefe do executivo, acabam por fazer que por vezes, com que o plano de governo se torna apenas um documento por forma ou uma bela carta de intenções.

Como consequência do “descuido” ao documento, a população acaba por descredibilizar desse importante registro, observando no momento eleitoral, mais características de personalidade e carisma dos candidatos. Logo enfraquece a democracia. Além disso, facilita os candidatos, no momento eleitoral, estipulem propostas de políticas públicas técnicas, econômica e socialmente impossíveis de serem viabilizadas, burlando o eleitor.

Frente a esses problemas, de extrema relevância pública, este artigo objetivou analisar se as agendas de políticas públicas apresentadas nas campanhas eleitorais, através dos planos de governo, se formalizaram como políticas públicas, através dos programas dispostos nos Planos Plurianuais (PPA`s). Para tanto, se realizou estudo de caso comparativo entre os planos de governo e os PPAs dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Plano de Governo é um documento que deve ser elaborado pelo pré-candidato durante o processo eleitoral, este contém as propostas com as normativas estratégicas de ações, que após o período eleitoral, e caso o candidato seja eleito, refletirão nas operações de políticas públicas. Para LOPES, AMARAL, CALDAS (2008, p.9) “[...] as propostas das

Políticas Públicas partem do Poder Executivo, e é esse Poder que efetivamente as coloca em prática.” Portanto este momento é de suma importância para que se tenha uma descrição minuciosa da realidade, afastando assim propostas vazias e inatingíveis, muitas vezes com a finalidade de aceitação popular e que de fato saiam do papel, tornando-se um processo eficiente e de forma transparente. CAPELLA (2006, p. 37) afirma que “[...] *Propostas viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos, por exemplo, têm maiores chances de sobreviver [...]*”.

Cada eleitor precisa analisar bem seus candidatos e ter conhecimento dos seus planos de governo, vida política pregressa e histórico de gestão. Para LOPES, AMARAL, CALDAS (2008, p.8) “*Os políticos são eleitos com base em suas propostas de políticas apresentadas para a população durante o período eleitoral e buscam tentar realizá-las.*” Portanto a Lei só obriga o registro da candidatura e propostas, mas, não prevê nenhuma penalidade em caso de descumprimento nas propostas no decorrer do exercício do mandato.

Sob o ponto de vista para CASTRO, GONTIJO, AMABILE (2012, p.385-386):

[...] existem várias instituições que defendem linhas ideológicas extremamente similares, senão idênticas. Entretanto, ainda assim, os filiados persistem em criar novo partido político, não para apresentar novas propostas, mas, muitas vezes, para seguir estratégias pessoais no jogo político. Além disto, observa-se que os variados partidos políticos, em sua atuação efetiva, deixam de seguir a postura política defendida em tese. Nessa esteira, há vezes em que partidos com bandeiras políticas opostas se veem com discursos afinados em temáticas em que, naturalmente, seriam opositores - por exemplo, postura econômica. Esta perda da identidade ideológica dos partidos políticos acarreta a confusão do eleitorado, que permanece perplexo e sem reação ante a dissonância das bandeiras partidárias e a prática política. [...]

Assim, o eleitor que tenha interesse em adquirir conhecimento, do planejamento do candidato para o seu mandato, pode acessar o site do TRE (www.tre.jus.br), onde consta o plano de governo, tornando-se, esta, a única exigência da Justiça Eleitoral. Portanto, mas, embora, contudo no decorrer do processo eleitoral o cidadão, comumente conhece as propostas por meio da mídia e meios de comunicação. O que permite que cada candidato divulgue as informações mais convenientes para sua campanha, que muitas vezes viram marca de Governo.

Por sua vez RUA, Maria das Graças (2012, p 41) esclarece que:

[...] Principalmente os jornais e a televisão são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Na verdade, principalmente a televisão representa um inestimável recurso de poder, devido à sua enorme capacidade de influir na agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para

problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influenciar as opiniões e os valores da massa popular.

O Plano de Governo é efetivado por meio do Plano Plurianual – PPA, sendo o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que traz as diretrizes, objetivos e metas a serem realizadas nos próximos quatro anos, previsto na Constituição Federal.

No entendimento de CASTRO, GONTIJO e AMABILE (2012, p. 380):

Plano Plurianual (PPA) é estabelecido por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo, conforme determina o artigo 165, da Constituição da República, e que, de forma regionalizada, delineia objetivos e metas para despesas de capital e de programas de duração continuada.

[...]

No PPA são definidos os programas e projetos de políticas públicas que o governo pretende desenvolver para atingir os resultados desejados. Sua projeção é para um prazo de quatro anos, sendo elaborado ao final do primeiro ano de governo e com vigência até o final do primeiro ano do governo subsequente, sendo passível de revisões atuais e realinhamento estratégico dos programas dele constantes. Nesse plano de médio prazo, devem constar os detalhamentos das políticas públicas a serem executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, parcerias, produtos a serem entregues, dentre outras.

O PPA é uma referência obrigatória para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Plano Plurianual conforme determina o Art. 165 da Constituição Federal, está disposto nas seguintes Leis Federal: Lei 8.173/91; Lei 9.276/96; Lei 9.989/00; Lei 10.933/04; Lei 11.653/08; Lei 12.593/12 e Lei 13.249/16.

O PPA determina as políticas públicas a serem colocadas em ações e permite que a sociedade detenha um controle sobre as execuções realizadas. Ações estas que serão definidas na agenda governamental, firmando os compromissos de campanhas eleitorais. Como relata BILHIM, João Abreu (2016, p18) “*É de conhecimento público que o simples facto de existir uma política pública, mesmo já consagrada em lei, independentemente de estar ou não contida no programa do Governo, não significa que a mesma seja implementada [...].*”. Todavia, é de suma importância que o formulador da agenda governamental além de estipular planos estratégicos e recursos, também, mensurar um plano “b” para eventualidades que podem surgir no decorrer do mandato.

A agenda governamental é um espaço onde estão reunidas as ações de governo que fará parte da administração pública. Portanto “A agenda governamental, para Kingdon (2003, 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele,

concentram sua atenção num determinado momento” (CAPELLA, 2018 *apud* KINGDON, 2003).

Para RUA, Maria das Graças. (2012, p 64-65):

Bastante distinta é a “agenda governamental”, pois reúne os problemas que um governo específico escolheu tratar. Sua composição dependerá da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas.

Agenda Pública é um espaço onde estão estipulados os temas e as problemáticas possíveis que venham a surgir. Dentro deste contexto, a formação da agenda é o processo deliberativo em que as propostas e problemas farão parte da agenda governamental.

Para BRASIL, CAPELLA (2015, p 51) esclarece que:

Entendida por uma perspectiva mais integrada entre agenda midiática, agenda pública e agenda governamental, estudos produzidos a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 passam a apontar uma relação de mão dupla entre os diferentes tipos de agendas: questões que emergem a partir da atenção e seleção da agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública e, a partir disso, podem se consolidar na agenda governamental. Da mesma forma, questões que nascem da agenda governamental repercutem e produzem efeitos na agenda pública e na agenda midiática. Nessa perspectiva, a pesquisa em agenda-setting não apenas vem se desenvolvendo nos três eixos (midiático, público e governamental) como também passou a identificar a relação entre eles.

É fundamental o momento da formação da agenda de um governo, onde precisa focar os objetivos nas necessidades e recursos de como serão implantadas as ações de governo por meio das políticas públicas.

CASTRO, GONTIJO e AMABILE (2012, p. 17) afirmam que.

A prestação de contas constitui um fator da maior relevância no processo de democratização, sempre que o cidadão tiver a possibilidade de expressar suas prioridades e demandas e exigir que estas constem na agenda do governo. Assim, a cada dia, o cidadão dispõe de meios para verificar se tais demandas são cumpridas e exigir contas e resultados aos governantes.

Entretanto existem vários aspectos sociais, envolvendo dificuldades, impedimentos, restrições e conveniência na implementação da agenda governamental.

Conforme afirma CAPELLA (2006 p. 45)

[...] Focalizar a formação da agenda de um governo, compreender como questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, são também questões importantes, porém ainda pouco exploradas pela produção acadêmica em Ciências Sociais no Brasil.

As políticas públicas são as ações, programas e decisões tomadas pelos governos e desenvolvidas pela administração pública, garantindo assim o bem estar da sociedade, assegurando os direitos do cidadão, Para LOPES, AMARAL, CALDAS (2008, p.5) “[...] as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. [...]”

No entendimento BILHIM, João Abreu (2016 p.14)

Trilhando a perspectiva da dicotomia entre administração e política, ou seja, entre os “eleitos” e os “designados”, pode dizer-se que os políticos, representantes do povo no ciclo de políticas públicas, possuem um papel forte na agenda, na formulação e na decisão da política pública, mas é aos designados, isto é, à administração, que cabe o papel maior na implementação e na avaliação da mesma. Isto porque as políticas públicas são decisões políticas para implementação de programas que visam atingir objetivos de interesse público.

Portanto, está prevista na carta magna do país a Constituição Federal, que por meio de programas pode recair as desigualdades sociais, melhorar as condições de vida, estabilizar o direito a saúde, moradia, estimular a mulher no mercado de trabalho e o lazer. Entretanto, a ação do planejamento e execução é desempenhada em conjunto com os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. BILHIM, João Abreu (2016, p. 4) “[...] O produtor de políticas públicas são o governo e outras autoridades públicas. [...]”.

O ciclo das Políticas Públicas está dividido em cinco etapas, iniciando pela formação da agenda, formulação de políticas públicas, processo de tomada de decisão, implementação e a avaliação. Para CASTRO, GONTIJO e AMABILE (2012, p. 391) “O estudo das políticas públicas considera quatro etapas principais: formulação, execução, monitoramento e avaliação. [...]”. Entretanto, o ciclo é construído de acordo com a veracidade social em que habitamos. Na visão de RUA, Maria das Graças. (2012, p. 57): “Tomamos conhecimento da abordagem do “ciclo de políticas”, que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política: formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.”

LOPES, AMARAL, CALDAS (2008, p.10) confirma que:

O processo de formulação de Políticas Públicas, também chamado de Ciclo das Políticas Públicas, apresenta diversas fases:

- *PRIMEIRA FASE – Formação da Agenda (Seleção das Prioridades)*
- *SEGUNDA FASE – Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas)*
- *TERCEIRA FASE – Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações)*
- *QUARTA FASE – Implementação (ou Execução das Ações)*
- *QUINTA FASE – Avaliação*

Portanto, na formação da agenda o formulador vai identificar a necessidade e colocar em pauta as questões que decidir ser de maior relevância a serem tratadas socialmente e urgente. RUA, Maria das Graças. (2012, p. 35): *“Formação da agenda, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;”*.

A formulação é o momento em que as decisões entraram na agenda governamental e serão estabelecidas soluções, escolha de medidas eficazes para que sejam desenvolvidas as linhas de ações de governo. CAPELLA (2018, p. 14) *“[...] a formulação de políticas reside no processo de definição de problemas, por meio do qual o debate sobre uma questão é estruturado, podendo chamar a atenção dos tomadores de decisão [...]”*.

O processo de tomada de decisão é a fase que será estabelecida as ações que deverá ser concretizada. RUA, Maria das Graças. (2012, p 35-36) *“A tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. [...]”*.

A implementação é o momento que será colocado em práticas às ações de governo. É a política publica sendo implementada de fato. *“É o momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos.”* (LOPES, AMARAL, CALDAS 2008, p.15)

Sob o ponto de vista para alguns autores:

A implementação corresponde a um momento crítico no ciclo de políticas públicas, pois diz respeito à efetivação da política pública. Ora, para os políticos, a política pública está concluída com a publicação do seu diploma legal na folha oficial, descurando totalmente as restantes fases do ciclo como seja a implementação e a avaliação. [...] BILHIM, João Abreu (2016, p.13-14).

A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política; e RUA, Maria das Graças. (2012, p. 36).

A Avaliação é a última fase do ciclo, é o momento que será medido por meio de resultados, se foram alcançados as metas estipuladas, e os objetivos, assim observando a eficiência dos resultados atingindo.

No entendimento BILHIM, João Abreu (2016, p.15)

A avaliação de políticas públicas, em termos de eficiência, eficácia, economia e efetividade, envolve a avaliação do grau com que está atingindo os objetivos propostos e, se não estiver, o que pode ser feito para corrigir os desvios e melhorar o resultado final na perspectiva do cidadão ou das empresas. Esta é uma fase do ciclo em que os dirigentes, à semelhança do que acontece com a fase anterior da implementação, maior papel desempenham nas políticas públicas.[...]

Diante do exposto, as políticas públicas são divididas em cinco fases, “Na prática, as fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo.” (LOPES, AMARAL, CALDAS, 2008, p.10) podendo haver a participação da sociedade nos processos de escolha, opinando, como também o acompanhamento através de consultas abertas à população.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa estudou os aspectos da elaboração dos planos de governo, comparando com o plano plurianual, assim tornando-se políticas públicas a serem implementadas.

Quanto ao tipo de pesquisa essa se caracteriza como qualitativa, a medida em que ela se preocupa com o aprofundamento de um fenômeno social, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (MINAYO, 2007) Já quanto ao objetivo dessa pesquisa essa se caracteriza como exploratória, visto que busca-se proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Para tanto a mesma envolvia: (a) levantamento bibliográfico e em especial de legislações e; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos/casos que estimulem a compreensão (GIL, 2007).

A coleta das informações procedeu-se de diversas formas e meios. O material foi colhido em sites do governo federal, Congresso Nacional, diretório de partidos, e fundações dos presidentes. A fonte de dados se mostra muito importante segundo GIL (2002) “*A análise qualitativa depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearam a investigação*”.

Na segunda etapa a pesquisa centrou-se nos Planos de Governo e Plano Plurianual dos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, respaldando em literatura bibliográfica, documentos e legislação. Para tanto realizou-se construção de uma planilha modelo, de cada presidencial, que permitisse a comparação entre o Plano de Governo e o PPA, através de duas colunas paralelas.

Em seguida, através de sistema de localização de palavra, buscaram-se as palavras-chaves e comuns a todos os Planos de Governo e nos Planos Plurianuais estudados que são eles: Planejamento de longo prazo, Energia, Comunicação, Indústria, Comércio Exterior, Ciência e Tecnologia, Políticas Externa, Agricultura e Pecuária, Educação, Cultura, Emprego, Saúde, Habitação, Meio Ambiente e Saneamento, Turismo, Administrativa Pública, Reforma Fiscal, Previdência, Combate as Desigualdades, Combate a Fome, Inclusão Social, Igualdade Racial, Distribuição de Renda, Transportes, Esporte, Mulheres e Crianças, Assistência Social, Terceira Idade, Pessoa com Deficiência, Reforma Política, Reforma do Judiciário, Segurança Pública, Direitos Humanos, Índios, Juventude, Reforma Agrária, Infraestrutura, Relações Exteriores, Defesa Nacional, LGBT, Negócios e Empresas, Corrupção. Estabelecendo assim categorias de análises.

Dentro deste contexto GIL, Antônio Carlos. (2002, p 134) afirma:

Nas pesquisas quantitativas, as categorias são freqüentemente estabelecidas apriori, o que simplifica sobremaneira o trabalho analítico. Já nas pesquisas qualitativas, o conjunto inicial de categorias em geral é reexaminado e modificado sucessivamente, com vista em obter ideais mais abrangentes e significativos. Por outro lado, nessas pesquisas os dados costumam ser organizados em tabelas, enquanto, nas pesquisas qualitativas, necessita-se valer de textos narrativos, matrizes, esquemas etc.

Após essa busca os elementos encontrados foram postos lado a lado e comparados. Portanto, após os procedimentos metodológicos que ajudaram para desenvolver o olhar sobre o tema pesquisado, facilitou um melhor entendimento como de fato são executados os planos de governo e seus respectivos planos plurianuais.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este artigo foi motivado pela percepção de analisar se as agendas indicadas nas campanhas eleitorais, através dos planos de governo e ou promessas de campanhas, de fato se formalizam como políticas públicas.

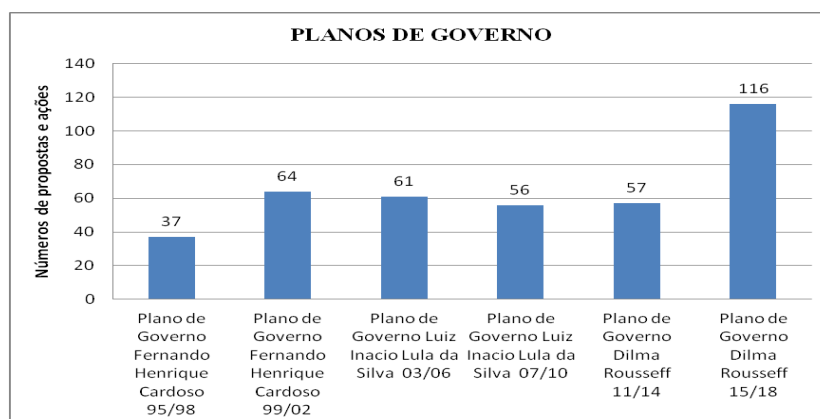
Conforme já explanado previamente, o objetivo geral deste artigo foi analisar se os planos de governo apresentado a Justiça Federal, juntamente com o pedido de registro de candidatura pelos candidatos aos cargos de chefe do poder executivo, se concretizam em políticas públicas por meio dos programas apresentados nos planos plurianuais.

Foi identificado que não existe uma padronização na elaboração dos planos de governo, e não há nenhuma penalidade a ser aplicado, caso deixe de cumprir no exercício do mandato.

Os planos plurianuais referentes ao período de mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foram publicados por meio de Lei. Para o primeiro mandato 95/98 foi publicada a Lei 9.927/96 e no segundo mandato 99/03 a Lei 9.989/00, e nos demais planos plurianuais dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a publicação foi por mensagem de veto disponibilizada em texto no site do planalto, e intuições do partido dos Trabalhadores.

A partir da busca das informações contidas nos planos de governo e planos plurianuais dos ex-presidentes da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso período de 95/98 e 99/02, Luiz Inácio Lula da Silva período de 03/06 e 07/10 e Dilma Rousseff período de 11/14 e 15/18, conforme estudos foram encontrados propostas e ações que se destacam por meio do Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 – Plano de Governo



Fonte: Elaborada pela autora

Portanto, no decorrer da elaboração desta pesquisa, foram identificadas complexidades nos textos dos planos de governo e planos plurianuais principalmente da ex-presidente Dilma

Rousseff, as propostas de governo não são claras, e objetivas, com muitas diretrizes, constata-se que muitas propostas de fato se encontram e outras não, relacionados os planos de governo com os planos plurianual, como muitas estão citadas por meio de ações.

Entretanto, as propostas foram separadas por categoria e área temática e exposto por eixos que segue por meio de tabelas e gráficos para melhor análise.

Tabela 1 – Desenvolvimento Social

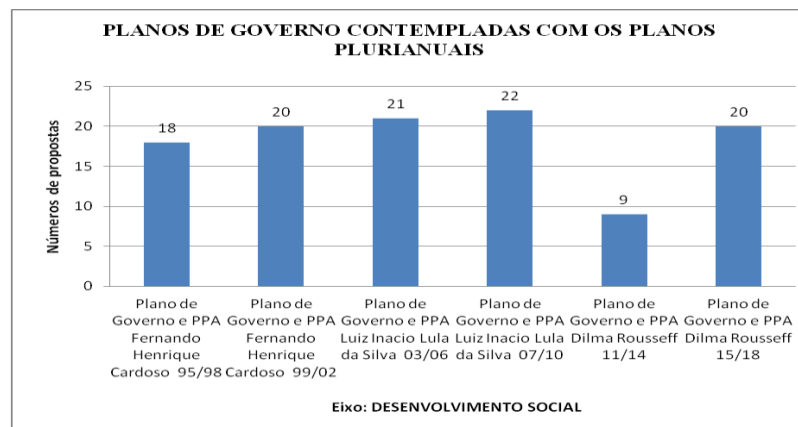
Propostas de governo que contemplaram os Planos de Governo com os Planos Plurianuais					
Eixo: DESENVOLVIMENTO SOCIAL					
Plano de Governo e PPA FHC 95/98	Plano de Governo e PPA FHC 99/02	Plano de Governo e PPA LULA 03/06	Plano de Governo e PPA LULA 07/10	Plano de Governo e PPA Dilma 11/14	Plano de Governo e PPA Dilma 15/18
Educação	Educação	Educação	Educação	Educação	Educação
Cultura	Cultura	Cultura	Cultura	Cultura	Cultura
Emprego	Emprego	Emprego	Emprego	Emprego	Emprego
Saúde	Saúde	Saúde	Saúde	Saúde	Saúde
Habitação	Habitação	Habitação	Habitação		Habitação
Meio Ambiente e Saneamento	Meio Ambiente e Saneamento	Meio Ambiente e Saneamento	Meio Ambiente e Saneamento	Meio Ambiente e Saneamento	Meio Ambiente e Saneamento
Previdência	Previdência	Previdência	Previdência		Previdência
Combate as Desigualdades	Combate as Desigualdades	Combate as Desigualdades	Combate as Desigualdades		Combate as Desigualdades
Combate a Fome	Combate a Fome	Combate a Fome	Combate a Fome		Combate a Fome
	Inclusão Social	Inclusão Social	Inclusão Social		Inclusão Social
		Igualdade Racial	Igualdade Racial		Igualdade Racial
Distribuição de Renda	Distribuição de Renda	Distribuição de Renda	Distribuição de Renda	Distribuição de Renda	Distribuição de Renda
Esporte	Esporte	Esporte	Esporte	Esporte	Esporte
Mulheres e Crianças	Mulheres e Crianças	Mulheres e Crianças	Mulheres e Crianças		Mulheres e Crianças
Assistente Social	Assistente Social	Assistente Social	Assistente Social		Assistente Social
Terceira Idade	Terceira Idade	Terceira Idade	Terceira Idade		
Pessoa com Deficiência	Pessoa com Deficiência	Pessoa com Deficiência	Pessoa com Deficiência		Pessoa com Deficiência
Direitos Humanos	Direitos Humanos	Direitos Humanos	Direitos Humanos		Direitos Humanos

	Índios	Índios	Índios		
Juventude	Juventude	Juventude	Juventude	Juventude	Juventude
Reforma Agrária	Reforma Agrária	Reforma Agrária	Reforma Agrária	Reforma Agrária	Reforma Agrária
			LGBT		LGBT

Fonte: Elaborada pela autora

O Eixo de Desenvolvimento Social são políticas públicas atribuídas ao bem estar geral do cidadão. “A emergência do Estado Moderno é, portanto, uma condição essencial para o surgimento de políticas de proteção social, as quais se consagraram, posteriormente, como “Políticas Sociais”.” (SANTOS, 2014, p.28). Todavia, é um eixo com um maior número de políticas públicas contempladas, percebe que, o primeiro mandato período de 11/15 da ex-presidente Dilma Rousseff o número de propostas contempladas com o plano plurianual foi muito inferior aos demais ex-presidentes e ate mesmo do seu segundo mandato período de 15/18 conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 - Proposta de Plano de Governo Contempladas nos Planos Plurianuais



Fonte: Elaborada pela autora

Considerando o eixo Econômico, foram utilizados os mecanismos que permite o governo a reestruturar a gestão e financiamentos de recursos. Onde, de fato circula a moeda corrente do país.

Tabela 2 – Econômico

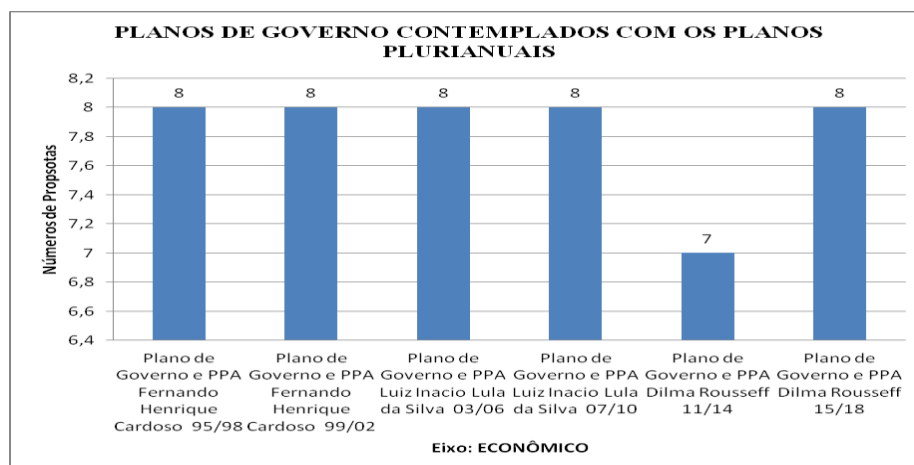
Propostas de governo que contemplaram os Planos de Governo com os Planos Plurianuais					
Eixo: ECONÔMICO					
Plano de	Plano de	Plano de	Plano de	Plano de	Plano de

Governo e PPA FHC 95/98	Governo e PPA FHC 99/02	Governo e PPA LULA 03/06	Governo e PPA LULA 07/10	Governo e PPA Dilma 11/14	Governo e PPA Dilma 15/18
Indústria	Indústria	Indústria	Indústria	Indústria	Indústria
Comercio Exterior	Comercio Exterior	Comercio Exterior	Comercio Exterior	Comercio Exterior	Comercio Exterior
Política Externa	Política Externa	Política Externa	Política Externa	Política Externa	Política Externa
Agricultura e Pecuária	Agricultura e Pecuária	Agricultura e Pecuária	Agricultura e Pecuária	Agricultura e Pecuária	Agricultura e Pecuária
Turismo	Turismo	Turismo	Turismo		Turismo
Reforma Fiscal	Reforma Fiscal	Reforma Fiscal	Reforma Fiscal	Reforma Fiscal	Reforma Fiscal
Relações Exteriores	Relações Exteriores	Relações Exteriores	Relações Exteriores	Relações Exteriores	Relações Exteriores
Negócios e Empresas	Negócios e Empresas	Negócios e Empresas	Negócios e Empresas	Negócios e Empresas	Negócios e Empresas

Fonte: Elaborada pela autora

Com vistas a explicar o Gráfico 3, percebe-se que as propostas de todos os ex-presidentes foram contempladas, ficando só o primeiro mandato da Dilma Rousseff sem contemplar o turismo.

Gráfico 3 - Proposta de Plano de Governo Contempladas nos Planos Plurianuais



Fonte: Elaborada pela autora

Contudo, o eixo de Infraestrutura é essencial para o desenvolvimento econômico do país. Eixo este que tem como base a modernização e reestruturação, onde estão interligadas com o desenvolvimento de outras atividades.

Conforme (LEITE JÚNIOR, 2014, p.46) afirma que:

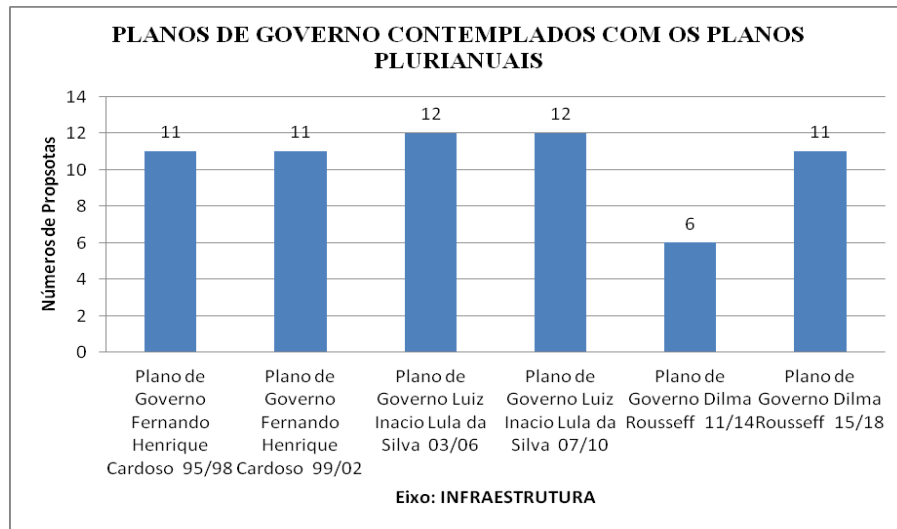
Vimos ainda que após a Revolução de 1930 o comando político-administrativo do país foi transferido para o governo federal, que adotou uma política de viés centralista e modernizadora. Neste período foram elaborados a estrutura trabalhista, o sistema burocrático da administração direta e o modelo de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento da indústria de base, todos fundamentais para a modernização da economia e do Estado brasileiro.

Tabela 3 – Infraestrutura

Propostas de governo que contemplaram os Planos de Governo com os Planos Plurianuais					
Eixo: INFRAESTRUTURA					
Plano de Governo e PPA FHC 95/98	Plano de Governo e PPA FHC 99/03	Plano de Governo e PPA LULA 04/07	Plano de Governo e PPA LULA 08/11	Plano de Governo e PPA Dilma 12/15	Plano de Governo e PPA Dilma 16/19
Planejamento de longo prazo	Planejamento de longo prazo	Planejamento de longo prazo	Planejamento de longo prazo	Planejamento de longo prazo	Planejamento de longo prazo
Energia	Energia	Energia	Energia	Energia	Energia
Comunicação	Comunicação	Comunicação	Comunicação	Comunicação	Comunicação
Ciência e Tecnologia	Ciência e Tecnologia	Ciência e Tecnologia	Ciência e Tecnologia	Ciência e Tecnologia	Ciência e Tecnologia
Administração Pública	Administração Pública	Administração Pública	Administração Pública	Administração Pública	Administração Pública
Transportes	Transportes	Transportes	Transportes		Transportes
Reforma Política	Reforma Política	Reforma Política	Reforma Política		Reforma Política
Reforma do Judiciário	Reforma do Judiciário	Reforma do Judiciário	Reforma do Judiciário		Reforma do Judiciário
Segurança Pública	Segurança Pública	Segurança Pública	Segurança Pública		Segurança Pública
Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura	Infraestrutura
Defesa Nacional	Defesa Nacional	Defesa Nacional	Defesa Nacional		
		Corrupção	Corrupção		Corrupção

Fonte: Elaborada pela autora

Conforme o Gráfico 4 se percebe que todas as propostas do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram contemplados nos dois mandatos, persistido mais uma vez no primeiro mandato período 11/14 da Dilma Rousseff abaixo dos demais.

Gráfico 4 - Proposta de Plano de Governo Contemplado nos Planos Plurianuais

Fonte: Elaborada pela autora

Por último, a partir da busca das informações sobre as análises dos planos de governo e planos plurianuais deste artigo, constata-se que as propostas de governo muitas vezes não se conectam conforme tabela 4 e Gráfico 5.

Tabela 4 – Propostas de governo que não contemplaram os Planos de Governo com os Planos Plurianuais

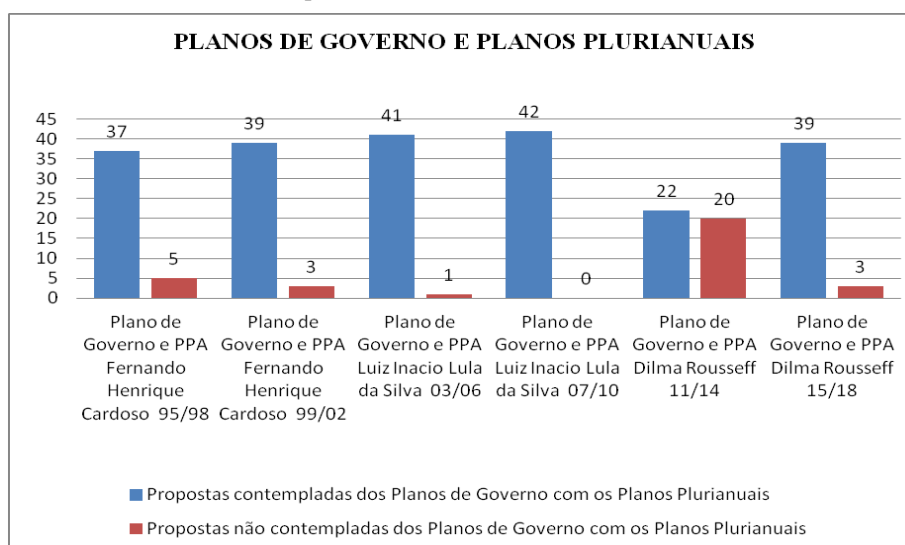
Algumas das propostas de governo que não contemplaram os Planos de Governo com os Planos Plurianuais					
Plano de Governo e PPA FHC 95/98	Plano de Governo e PPA FHC 99/02	Plano de Governo e PPA LULA 03/06	Plano de Governo e PPA LULA 07/10	Plano de Governo e PPA Dilma 11/14	Plano de Governo e PPA Dilma 15/18
				Habitação	
				Turismo	
				Previdência	
				Combate as Desigualdades	
				Combate a Fome	
Inclusão Social				Inclusão Social	
Igualdade Racial	Igualdade Racial			Igualdade Racial	
				Transportes	
				Mulheres e Crianças	
				Assistência	

				Social	
				Terceira Idade	Terceira Idade
				Pessoa com Deficiência	
				Reforma Política	
				Reforma do Judiciário	
				Segurança Pública	
				Direitos Humanos	
Índios				Índios	Índios
				Defesa Nacional	Defesa Nacional
LGBT	LGBT	LGBT		LGBT	
Corrupção	Corrupção			Corrupção	

Fonte: Elaborada pela autora

Com vistas a explicar o gráfico 5, depois de separadas por categoria e área temática visualizam-se as propostas de governo, que foram contempladas e não contempladas nos planos de governos com os planos plurianuais.

Gráfico 5 – Comparação Plano de Governo e Planos Plurianuais



Fonte: Elaborada pela autora

Os dados estudados nesta pesquisa demonstram que muitas propostas de governos mencionadas em campanhas eleitorais são inatingíveis. Ademais muitas vezes após o

processo eleitoral e no decorrer do exercício do mandato, o que não constavam nos planos de governo passou a fazer parte da agenda de governo devido à necessidade que existiu, como citado no início deste artigo sendo de suma importância que o formulador da agenda governamental estipule planos estratégicos e recursos, e mensurar um plano “b” para eventualidades que podem vir a surgir no decorrer do mandato.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de realizar a análise dos planos de governo, em relação aos planos plurianuais. Foram abarcados os conchavos norteadores de como funciona as agendas de governos contemplando com as demais etapas que deverão seguir.

Após o desenvolvimento do tema e do artigo. Conclui-se que é de suma importância a elaboração do Plano de Governo. É essencial que sejam propostas fundamentadas nas reais necessidades da sociedade, uma vez que irá fazer parte da agenda governamental, assim tornando-se políticas públicas. Entretanto quando o eleitor fizer a escolha do candidato que ponha em prática o comportamento em analisar suas propostas e tomem conhecimento do seu plano de governo.

Portanto os formuladores precisam ser comprometidos com a real necessidade no meio político e a sociedade.

Desta forma, os resultados afirmam que nem sempre o proposto no plano de governo de fato se tornaram programas e ou projetos de governo.

A pesquisa verificou que candidatos, sabendo da não “obrigatoriedade” do plano de governo e mesmo tendo consciência na influência do mesmo nas políticas públicas, fazem propostas técnica, econômica e socialmente impossível de serem viabilizadas. Com isto, burlam o eleitorado.

A falta de normatização nos planos de governo e de punição na aplicação no exercício do mandato, causa procedimentos diferenciados na gestão de cada mandato. Portanto, ficou claro nos estudos a falta de padronização na elaboração de um plano de governo.

A contribuição analítica do presente artigo é que haja uma padronização na elaboração de futuros planos de governos e que de fato seja uma antecipação do plano plurianual. Assim, o eleitor poderá reivindicar os compromissos anunciados em campanhas eleitorais e que na verdade saia do papel.

Portanto, o artigo é capaz de auxiliar o eleitor da importância de acompanhar o processo de registro de candidaturas e dos planos de governo, podendo motivar as futuras análises de propostas de governo com os planos plurianuais.

6. AGRADECIMENTOS

À Deus, fonte de sabedoria, pela força e coragem que nos concede a cada dia de nossa caminhada.

Primeiro a minha família, meu marido em especial ao meu filho Pedro Dantas Araujo Santos que entenderam a minha ausência nas horas de estudo e por ser a motivação da minha busca por conhecimento.

Em especial ao professor Orientador Me. Renato Eliseu Costa persistente e amigo, que com diretrizes seguras e paciência, constantemente sempre demonstrando interesse, incentivo e apoio na conclusão deste trabalho. Ao Supervisor de tutoria do curso de Gestão Pública Municipal o Mestre Vinicius Schurgelies, pelo o apoio e incentivo, aos tutores e demais professores Mestres e Doutores pelos ensinamentos auferidos durante o curso de pós-graduação.

Ao Programa de Pós-graduação Lato Sensu (especialização) em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal da UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO – UNIFESP, em parceria com o Programa UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB, instituído pelo Ministério da Educação/MEC, no âmbito do Programa 1061 – Brasil Escolarizado, ação 8426 – Formação Inicial e Continuada a Distância com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Aos colegas de curso, que sempre incentivaram a não desistir diante dos obstáculos.

Gratidão a todos!

REFERÊNCIAS

BILHIM, João Abreu, Políticas públicas e agenda política. Valorizar a Tradição: Orações de sapiência no ISCSP., Edition: 1.^a, Chapter: Políticas públicas e agenda política, Publisher: ISCSP, Ulisboa, Editors: ISCSP, Ulisboa, pp.82-102 Janeiro 2016. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/292141803_Políticas_publicas_e_agenda_política

Acesso em: mar.2019

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. *RP3, Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Edição nº 06 - 1º semestre 2015. Disponível: <http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576> Acesso em mai.2019.

BRASIL. Lei n. 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Brasília, Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> Acesso em 27 de abril de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004-2007 : mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2003. 184 p. il. color.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011 : projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2007. 540 p. ; v.2

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2012-2015 : projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2011. 278 p.

BRASIL. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. PLANO PLURIANUAL da ex-presidente da República do Brasil, DILMA ROUSSEFF. Brasília, Disponível em CC-BY-NC Creative Commons 2015 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br> Acesso em: 27 de abr. de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm Acesso em: 27 de abr. de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm Acesso em 27 de abr. de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 27 de abr. de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o plano Plurianual para o período de 2000/2003. Brasília, Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> Acesso em abr. de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Brasília, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 20 de mai. de 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006. Disponível: <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf> Acesso em mar. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas – Brasília: Enap.2018. 151p.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mãos à Obra, Brasil: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1994. 131p. Disponível: <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf> Acesso em abr. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. Avança, Brasil: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 1998. 172p. Disponível: <https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf> Acesso em abr. 2019.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Dicionário de políticas públicas. Barbacena: EdUEMG, 2012. 242f.

GIL, Antônio Carlos, 1946- Como elaborar projetos de pesquisa/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro – 3. Ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014

LOPES, Brenner Lopes; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2007.

ROUSSEFF, Dilma, Programa de Governo 2011/2014, Programa de Governo, Brasil Maior, Inovar para competir. Competir para crescer. Texto de Referência. Disponível: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/documenos/4-plano_brasil_maior.pdf/view Acesso em abr. 2019.

ROUSSEFF, Dilma, Programa de Governo 2014, Programa de Governo, Mais mudanças, Mais futuro. Disponível: <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf> Acesso em abr. 2019.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 128p. : il.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. O Estado e os problemas contemporâneos / Maria Paula Gomes dos Santos. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. 138p.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Programa de Governo 2002 coligação Lula Presidente, um Brasil para todos. Disponível: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.doc> Acesso em abr. 2019.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Programa de Governo, Lula de Novo com a força do povo. Disponível: http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf Acesso em abr. 2019.