As visões de futuro de um país tomam forma em seus planos estratégicos, os quais encerram exercícios de problematização da realidade presente, das tendências vindouras e da formulação de soluções para o ajuste de rota em direção ao futuro almejado pela sociedade. Contudo, entre a concepção, o planejamento de estratégias e de ações e a respectiva execução e obtenção de resultados efetivos, há uma série de obstáculos a serem vencidos no campo institucional e operacional.

No que se refere à concepção, do planejamento estratégico governamental, a Constituição Federal de 1988, ainda sob um debate quanto ao legado autoritário e intervencionista do planejamento e planos que foram referências dos governos militares, instituiu um sistema de planejamento e orçamento, que estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo, a fim de orientar as peças orçamentárias. Ao longo do tempo, muitas de suas definições institucionais sofreram mudanças com efeitos sobre as condições operacionais e seus respectivos resultados.

Aspectos como a dicotomia entre controle e flexibilidade, o suporte às decisões do núcleo de governo, as funcionalidades dos planos plurianuais e sua interação com o orçamento, modelos de gestão, o modelo de desenvolvimento traduzido pelo plano e definições operacionais, bem como aspectos da capacidade estatal que impactam seus resultados, estão no centro dos debates acerca das fragilidades e possibilidades de contribuição dos PPAs ao desejado desenvolvimento nacional.

Notadamente, ainda hoje o planejamento governamental é permanentemente questionado quanto a sua operacionalidade e seus resultados. Também não são incomuns as críticas às suas fragilidades como argumentos para abandono dos PPAs, como observado na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188, encaminhada ao Congresso Nacional no final de 2019, que propõe, entre outras medidas, a extinção do PPA.

Diante desse contexto crítico para os rumos do planejamento governamental e no sentido de desenvolver reflexões que visam contribuir com o debate acerca dos resultados dos PPAs, sua efetividade e caminhos para o aperfeiçoamento, foram organizadas duas edições especiais do *Boletim de Análise Político-Institucional*. Esta edição especial trata das concepções de planejamento governamental e seus aspectos institucionais e de gestão, por meio de análises relativas aos avanços obtidos e às críticas existentes quanto ao processo de planejamento governamental e seus instrumentos. A edição especial subsequente trata especificamente do cenário do Plano Plurianual 2016-2019, considerando seus processos, gestão e agendas.

Para tanto, apresentam-se oito artigos, divididos em dois blocos, com o primeiro contendo cinco textos que abordam aspectos institucionais a partir das seguintes discussões. No primeiro artigo,

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27apresent>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

3. Analista de planejamento e orçamento; e pesquisador em exercício na Diest/Ipea. Doutor em relações internacionais pela UnB.

intitulado *A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento*, Luiz Fernando Arantes Paulo discute o embate entre o interesse político em eliminar o controle e transparência via planejamento e orçamento, e o interesse de caráter técnico na sobrevivência e aperfeiçoamento do instrumento de planejamento.

No segundo artigo, sob o título *Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária*, Leandro Freitas Couto apresenta a evolução das funções que o PPA foi assumindo ao longo do tempo, refletindo a respeito de seus espaços na governança orçamentária atual.

Na sequência, Sheila Cristina Tolentino Barbosa apresenta o artigo *Entre a concepção e o resultado: modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental*, no qual descreve e discute os modelos de gestão da implementação dos PPAs, desde o ano 2000, a partir dos arranjos de atores institucionais envolvidos, explorando limites e possibilidades ao longo de suas edições.

Em uma perspectiva institucional, José Flávio Albernaz Mundim e José Celso Cardoso Junior abordam, no quarto artigo – *Triângulo de governo e disjuntivas críticas: elementos para o aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal* –, aspectos institucionais do Sistema de Planejamento Federal e seus gargalos.

No quinto artigo, sob o título *A modernização do planejamento governamental e a governança necessária para o centro de governo*, Jackson De Toni discute a importância de se implementarem reformas no sistema brasileiro de planejamento estratégico (o que inclui o planejamento de médio prazo, o PPA) e a capacidade de construção de cenários de longo prazo, considerando ainda a experiência internacional recente.

O segundo bloco, com três artigos, engloba aspectos conceituais e instrumentais. Com o título *PPA e desenvolvimento inclusivo*, em uma reflexão sobre desenvolvimento e PPAs, Jorge Abrahão de Castro, no sexto artigo, discute alguns conceitos e relações teóricas que embasaram a opção estratégica de quatro planos recentes, relativa à noção de desenvolvimento inclusivo, que tem como elemento principal a centralidade da dimensão social para a ação do estado.

No sétimo artigo, *O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara*, Antonio Lassance aborda a confusão conceitual, presente na produção e na interpretação dos planos, quanto aos conceitos de políticas e programas públicos, os quais são entendimentos essenciais ao planejamento, buscando prover uma distinção mais clara.

Finalmente, com um olhar sobre o nível local de planejamento governamental, no oitavo artigo, intitulado *Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento*, Diogo Joel Demarco, Luciana Pazini Papi e Luciana Leite Lima investigam a institucionalidade do planejamento em nível local, observando as capacidades estatais a partir da análise da presença ou ausência dos aspectos obrigatórios (conforme exigidos normativamente) nos PPAs dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre.

O conjunto de artigos demonstra a importância do PPA para o planejamento governamental, considerando as diferentes funções que o instrumento assumiu ao longo de sua existência, não apenas para as perspectivas de transparência e controle social, mas também para gestão e governança públicas. O PPA pode ser um importante instrumento para a tradução de uma estratégia de desenvolvimento para os mecanismos diários de gestão e espaços de tomada de decisão alocativa, dando concretude

às políticas públicas por meio de seus programas, objetivos e metas, tanto para o governo federal quanto para os demais entes federativos.

Os artigos também apresentam, no entanto, críticas diante das limitações que o instrumento tem apresentado para cumprir seu mandato constitucional e ocupar o seu devido espaço no sistema de planejamento e orçamento. Convidamos a todos e todas para uma leitura atenta, que indicará mais elementos com relação às potencialidades do instrumento, e suas possibilidades de aperfeiçoamento, diante de suas eventuais fragilidades, a fim de ampliar as capacidades estatais necessárias para a promoção do desenvolvimento nacional.