

PLANO PLURIANUAL (PPA) DO GOVERNO FEDERAL E FÓRUM INTERCONSELHOS: UMA EXPERIÊNCIA ESTRATÉGICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Fábio Kobol Fornazari
Jana Petaccia Macedo
Débora Nogueira Beserra



PLANO PLURIANUAL (PPA) DO GOVERNO FEDERAL E FÓRUM INTERCONSELHOS: UMA EXPERIÊNCIA ESTRATÉGICA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Fábio Kobol Fornazari
Jana Petaccia Macedo
Débora Nogueira Beserra

RESUMO

No relato dessa experiência, demonstramos uma concepção em que o planejamento participativo de políticas públicas é pressuposto para a qualificação dos bens e serviços públicos ofertados à sociedade e que a abertura cognitiva do Estado por meio de processos interativos é essencial em um contexto que demanda a implantação de mecanismos capazes de dar continuidade ao necessário desenvolvimento socioeconômico do País. Como uma ferramenta estratégica de planejamento que orienta o ciclo de gestão e o orçamento público, o PPA deve estar aberto à constante interação com a sociedade. O processo que relatamos enseja, além do aspecto de interação cognitiva, ou seja, do potencial de construção coletiva do conhecimento, novas formas de controle e participação democrática, alargando assim a legitimidade das ações de governo. Com o processo participativo imbricado aos instrumentos de planejamento, aprimoram-se as estruturas do Estado e gera-se um espaço de diálogo permanente ao longo do ciclo de implementação e avaliação das políticas públicas. Por meio do fortalecimento destes espaços de discussão e acompanhamento das ações do governo é possível viabilizar um projeto de desenvolvimento focado na convergência entre políticas sociais, econômicas e culturais, com vistas à promoção da inclusão social e melhoria da distribuição de renda; no acesso universal a bens e serviços públicos de qualidade com garantia de direitos e respeito às diversidades.



1. INTRODUÇÃO

Intensificar a participação da sociedade e sua interação com as diversas instâncias de governo é tanto uma estratégia de reconhecimento da soberania popular, que fundamenta a democracia no País, quanto uma forma de qualificar a política pública. A interface com os destinatários legítimos o potencial de efetividade da ação estatal por torná-la mais responsiva e focada. Dessa forma, planejamento governamental e execução de políticas não podem prescindir do diálogo entre governo e sociedade, seja nas etapas de formulação de propostas e sua implementação, seja nas dimensões de monitoramento e avaliação das políticas e programas.

O Plano Plurianual - PPA, conforme definido pelo Art. 165 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes, objetivos e metas do governo federal, que o formula a cada quatro anos e o apresenta ao Congresso Nacional, materializando um instrumento com os principais compromissos de governo e suas respectivas entregas. Ao apresentar uma metodologia estruturada, formatada tecnicamente dentro dos ditames normativos do direito administrativo, da gestão pública e das finanças públicas, perfaz um campo de conhecimento que é historicamente apropriada pelos seus operadores técnicos no serviço público, quais sejam, analistas, dirigentes e demais servidores que atuam nas áreas de planejamento e orçamento dos diversos organismos que compõem a estrutura da administração pública.

Assim, num âmbito em que o insulamento burocrático tende a ser muito relevante, a situação anterior à implantação da experiência aqui relatada apresentava um déficit de participação significativo e recorrente. Portanto, em escalas decisórias dessa complexidade, afetas especialmente ao manejo do ciclo de planejamento, a regra era da não ocorrência de interfaces socioestatais, tanto pela falta de conhecimento da sociedade no manejo de temas e processos tecnocráticos quanto pelo resguardo de poder que tal fato proporciona aos seus detentores, não obstante o potencial democratizante e de promoção da efetividade vinculado a essa dimensão estratégica do Estado.



No relato dessa experiência, demonstramos uma concepção em que o planejamento participativo de políticas públicas é pressuposto para a qualificação dos bens e serviços públicos ofertados à sociedade e que a abertura cognitiva do Estado por meio de processos interativos é essencial em um contexto que demanda a implementação de mecanismos capazes de dar continuidade ao necessário desenvolvimento socioeconômico do País. Como uma ferramenta estratégica de planejamento que orienta o ciclo de gestão e o orçamento público, o PPA deve estar aberto à constante interação com a sociedade. O processo que relatamos enseja, além do aspecto de interação cognitiva, ou seja, do potencial de construção coletiva do conhecimento, novas formas de controle e participação democrática, alargando assim a legitimidade da ação do governo no Estado Democrático de Direito.

É nessa lógica que o Governo Federal tem buscado aperfeiçoar e consolidar os canais de participação social na elaboração e gestão do PPA. Trata-se de um processo gradual de construção coletiva, partindo da consciência de que é no diálogo com a sociedade que o Estado se abre ao cidadão, o planejamento de fato se fortalece e as ações se qualificam com o controle e a participação social.

2. METODOLOGIA

Trata-se de relato de caso, que se constitui de experiência de inovação institucional levada a cabo pelo governo federal nos últimos ciclos de gestão do Plano Plurianual.

3. OBJETIVOS

A estratégia desta ação inovadora constituiu-se em transformar a elaboração, implantação, monitoramento e avaliação do PPA num processo aberto, inclusivo, formador e transparente. Além disso, há um aspecto incremental de aperfeiçoamento do processo que culmina, em 2015, com a metodologia participativa que proporcionou a formulação de sugestões pelo Fórum Interconselhos ampliado, para a elaboração do PPA 2016-2019 e subsequente devolutiva, ouvidos os técnicos dos ministérios,



antes do envio do Plano ao Congresso Nacional; e em 2016, com o estabelecimento de uma metodologia aberta de monitoramento dos atributos do Plano, bem como da recepção das indicações e relatos da sociedade pelos Órgãos envolvidos, de forma a utilizá-los como subsídio de aperfeiçoamento na implantação de suas políticas.

Esta experiência tem o intuito de capacitar os cidadãos, por meio de estruturas participativas existentes como os conselhos nacionais de políticas públicas, para acompanhar e participar dos processos de tomada de decisão sobre orçamento e planejamento de políticas públicas. Outro objetivo é orientar as ações do governo para os próximos quatro anos utilizando o Plano Plurianual Nacional como um instrumento gerencial e para que a sociedade defina agendas prioritárias para monitoramento e acompanhe efetivamente as políticas públicas e o desenvolvimento dos programas temáticos e seus atributos, conforme definido no Plano.

A formulação e o monitoramento participativo do PPA, portanto, constituem-se em esforços de articulação e coordenação governamental, que procura qualificar o diálogo com a população e suas organizações como forma de aproximar o desenho das políticas públicas das reais demandas da sociedade. Seu âmbito de atuação é o instrumento definido constitucionalmente como orientador plurianual estratégico para o conjunto das políticas públicas e tem por pressuposto a qualificação dos bens e serviços públicos ofertados à sociedade por meio da interação socioestatal.

4. AÇÕES E ETAPAS ANTERIORES DE IMPLEMENTAÇÃO:

O processo de democratização, por meio de instrumentos participativos de consulta à sociedade no processo de elaboração do PPA, vem se aperfeiçoando de forma gradual. O PPA 2004-2007 marcou a primeira experiência brasileira com participação social para a construção de diretrizes e prioridades no Plano. Foram realizados 27 Fóruns de Participação Social do PPA nos 26 Estados e no Distrito Federal para consulta à sociedade civil organizada sobre os rumos estratégicos do planejamento, com a participação de centenas de organizações da sociedade civil.



O PPA 2008-2011 levou em consideração a interação com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e com as propostas emanadas pelas conferências e conselhos nacionais. Foram realizados encontros com os conselhos nacionais para possibilitar uma melhor compreensão sobre o instrumento de planejamento e para ampliar o debate sobre a elaboração do Plano. Consolidou, assim, a incorporação destes espaços de consulta e participação no processo de elaboração do PPA, promovendo a qualificação do debate acerca deste instrumento de planejamento.

Durante a vigência do PPA 2012-2015 foi criado, por iniciativa do poder executivo, o Fórum Interconselhos. Esta é uma instância de promoção da participação social no planejamento público. Trata-se de pactuação inédita entre o governo federal e a sociedade civil para o desenvolvimento de estratégias participativas de elaboração e monitoramento do planejamento governamental.

O Fórum Interconselhos, iniciativa premiada internacionalmente – agraciado em 2014 com a premiação máxima do *United Nations Public Service Awards* (UNPSA) como uma das melhores práticas inovadoras de participação social no mundo. - Contempla o envolvimento institucionalizado dos conselhos setoriais e comissões de políticas públicas, por meio de seus representantes, convocados para discutir agendas abrangentes e intersetoriais. No caso do PPA, o diálogo entre estes atores no Fórum, em torno de uma orientação estratégica e dos principais resultados esperados para os próximos quatro anos para o País, está diretamente conectado com a dinâmica de participação já existente entre os Ministérios e seus respectivos conselhos e comissões, em cada uma das áreas de atuação do governo. Acrescenta, a essa dimensão de participação setorial já existente, a saudável negociação em torno de um projeto nacional e de uma visão mais holística sobre o conjunto das políticas e programas, bem como de suas possibilidades de intersetorialização e matricialidade.



Tabela 1. Composição quantitativa do I Fórum Interconselhos (Fonte: SG/PR)

	CONSELHOS	COMPOSIÇÃO		REPRESENTANTES NO FÓRUM INTERCONSELHOS
		Governo	Soc. Civil	
1	Conselho Consultivo do IPHAN	4	17	6
2	Conselho Curador do FGTS	12	12	5
3	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção	10	10	5
4	Conselho das Cidades	37	49	17
5	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	8	5	5
6	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	14	87	29
7	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	6	12	5
8	Conselho Nac dos Direitos da Criança e do Adolescente	14	14	5
9	Conselho Nac dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	19	19	7
10	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	27	27	9
11	Conselho Nacional de Assistência Social	18	18	6
12	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	13	14	5
13	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	15	15	5
14	Conselho Nacional de Defesa Civil	9	3	3
15	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	19	19	7
16	Conselho Nacional de Economia Solidária	19	37	13
17	Conselho Nacional de Educação	14	10	5
18	Conselho Nacional de Imigração	9	11	5
19	Conselho Nacional de Juventude	20	40	14
20	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária		13	5
21	Conselho Nacional de Política Cultural	27	28	10
22	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	13	13	5
23	Conselho Nacional de Previdência Social	6	9	5
24	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	22	19	7
25	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	39	18	6
26	Conselho Nacional de Saúde	8	40	14
27	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	19	38	13
28	Conselho Nacional de Segurança Pública	9	21	7
29	Conselho Nacional de Turismo	25	40	14
30	Conselho Nacional do Esporte	7	14	5
31	Conselho Nacional do Meio Ambiente	74	30	10
32	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	16	21	7
33	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	14	14	5
34	Com Nac de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	15	15	5
35	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	9	9	5
36	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	16	12	5
37	Comissão Nacional de Política Indigenista	14	20	7
TOTAL DE REPRESENTANTES PARA O FÓRUM INTERCONSELHOS			793	291

Para a formulação do PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil, em 2011, foi realizada a primeira edição do Fórum Interconselhos, com cerca de 300 participantes representando conselhos e comissões nacionais e entidades de diversos setores da sociedade, consolidando a estratégia de valorizar e fortalecer os conselhos como espaços legítimos de participação. Foram mais de 600 propostas apresentadas que, depois de analisadas, resultaram na incorporação total de 77% das sugestões e parcialmente de cerca de 20% no texto do projeto de lei do PPA enviado ao Congresso Nacional. Dentre as demandas apresentadas, estava a continuidade do processo participativo no tocante ao monitoramento do Plano, um compromisso assumido pelo Governo Federal para o novo PPA.

Depois do envio do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, a sociedade foi novamente chamada. Em outubro de 2011, o II Fórum Interconselhos, transmitido em videoconferência e via internet, reuniu conselhos e entidades para apresentar os números de incorporação de propostas e discutir os próximos passos sobre a



participação social no monitoramento do PPA. Esse compromisso resulta na convocação do III Fórum Interconselhos, no qual foram apresentadas as formas de monitoramento do PPA e propostas e estratégias de participação social nesse processo. Em especial, as Agendas Transversais, focadas na entrega de bens e serviços a públicos e grupos específicos, ganham importância como instrumentos de visibilidade para as pautas e agendas de temas afetos a recortes populacionais e minorias historicamente alijadas pelos benefícios do desenvolvimento e geralmente objetos de preconceitos e vulnerabilização. A discussão sobre a transversalidade desses temas de políticas públicas e sobre o desenho institucional mais adequado para o seu monitoramento, sob a ótica da participação social, foi um dos principais assuntos discutidos no III Fórum.

5. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PPA 2016-2019

Pode-se afirmar que a construção dos Programas Temáticos do PPA 2016 – 2019 alcançou um novo patamar no que diz respeito aos diálogos do Governo Federal com a sociedade. Ampliou-se o processo de consulta social durante a fase de elaboração de sua elaboração e envolveram-se, de forma direta, os Ministérios e demais órgãos do Governo Federal neste processo, o que torna claro a intenção de consolidar a participação, agora focada no âmbito estratégico do ciclo de gestão, como método de governar.

A proposta metodológica de coleta de contribuições da sociedade durante o agora chamado Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos teve como ponto de partida a discussão da Dimensão Estratégica e do conjunto dos Programas Temáticos do Plano que estruturam o Plano Plurianual. Estas contribuições foram, portanto, realizadas previamente à elaboração dos Programas Temáticos e apresentadas aos Ministérios, dando oportunidade, assim, à sua incorporação no debate do conteúdo de cada tema e política.

Para ampliar a capilaridade do processo e a diversidade de participação, o portal *Participa.br*, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, ofereceu instrumentos de participação voltados para o momento de elaboração do



PPA. A participação é franqueada, por meio desta plataforma, a todos os cidadãos, redes, movimentos sociais e organizações, promovendo, assim, um diálogo ampliado da sociedade com o Governo Federal na construção do PPA.

O diálogo com a Sociedade Civil foi iniciado com o debate sobre as Diretrizes Estratégicas, por ocasião do Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos ampliado, ocorrido de 14 a 16 de abril de 2015, em Brasília. Em continuidade, foram realizados posteriormente seis Fóruns Regionais, ocorridos nas regiões do país (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e duas no Nordeste) e quatro Fóruns Setoriais (Juventude, Mulheres, Sindical e Empresarial) entre os meses de maio e junho.

Durante o Fórum, os participantes reuniram-se em grupos de trabalho, divididos por regiões e por temas, e formularam propostas, em processo de consulta aberta, para as Diretrizes Estratégicas do PPA. Além disso, em cada grupo ocorreu um processo de discussão a respeito dos principais temas de políticas públicas para a formulação dos Programas do Plano, que resultou em um rol de desafios e na proposição de ações concretas para sua superação.

Nos seis Fóruns Regionais do Dialoga Brasil no PPA, os participantes puderam encaminhar diretamente suas propostas às plenárias, bem como submetê-las por escrito aos organizadores do evento. Os quatro Fóruns Setoriais, realizados com representantes de organizações dos direitos das mulheres e da juventude, além do setor empresarial e sindical, também produziram diversas propostas ao PPA 2016-2019.

Mais de 1.000 propostas foram encaminhadas e sistematizadas seguindo a ótica de organização do PPA por Programas Temáticos. Todas as propostas apresentadas nos Fóruns Dialoga Brasil no PPA 2016-2019 foram discutidas nos Ministérios setoriais envolvidos com tais proposições, que puderam analisar e indicar se já tinham sido ou poderiam ser contempladas nos programas temáticos sob sua responsabilidade.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria-Geral da Presidência da República coordenaram a realização do Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos ampliado e os Fóruns Regionais e Setoriais, promovendo um



significativo processo de participação em torno do planejamento no país. Participaram mais de 4.000 pessoas em todas as etapas, compreendendo um conjunto de centenas de organizações da sociedade civil entre representantes de Conselhos e Comissões nacionais, movimentos sociais e entidades de todo o país.

Tabela 2. Quantitativo de Participantes dos Fóruns Dialoga Brasil PPA 2016-2019 (Fonte: SG/PR)

Datas	Região	Participantes	Organizações presentes
22-5-2015	Nordeste - Salvador	663	241
28-5-2015	Sul - Porto Alegre	511	120
29-5-2015	Sudeste - Belo Horizonte	558	159
2-6-2015	Centro-Oeste - Goiânia	637	51
10-6-2015	Norte - Belém	755	202
11-6-2015	Nordeste - Fortaleza	621	160
Total nos Fóruns Regionais		3.745	933
16-6-2015	Mulheres	122	60
18-6-2015	Juventude	86	33
29-6-2015	Sindical	92	39
29-6-2015	Empresarial	35	24
Total nos Fóruns Setoriais		335	156
Fórum Interconselhos - Abril		400	100
Fórum Interconselhos Devolutiva-Julho		300	100
Total nos Fóruns		4.780	1.289

No âmbito do arranjo e negociação intragovernamental para a elaboração dos Programas Temáticos, foram realizadas 120 Oficinas Temáticas, com a presença de mais de 4.000 participantes de diversos órgãos governamentais. O resultado foi a construção de 54 Programas Temáticos que, por meio de cerca de 300 objetivos, 1.100 metas e 2.800 iniciativas, indicaram as estratégias do governo para a implementação de políticas públicas para os próximos quatro anos, estabelecendo



bases sólidas de compreensão acerca das prioridades e ações de cada um dos setores de atuação do Governo Federal.

Tabela 3. Quantitativo de Propostas dos Fóruns Dialoga Brasil PPA 2016-2019 (fonte: SPI/MP)

	Quantidade de Propostas
Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos ampliado	352
Diretrizes	70
Desafios	92
Ações	190
Fóruns Regionais (Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Belém, Porto Alegre e Goiânia) e Fóruns Setoriais (Mulher, Juventude, Sindical e Empresarial)	1.001
Diretrizes	19
Propostas	982

O Fórum Dialoga Brasil – Interconselhos, em sua etapa de devolutiva, realizado entre os dias 27 e 29 de julho de 2015, apresentou o relatório de sistematização com os principais destaques do PPA em elaboração e resposta às 350 propostas encaminhadas pela sociedade civil, na edição do Fórum realizada em abril deste ano, além de promover espaço para proposição de mecanismos de acompanhamento para o próximo ciclo do PPA que se inicia em 2016. Estiveram presentes cerca de 300 participantes, representantes dos 34 conselhos nacionais setoriais, além dos ministros e demais dirigentes dos Ministérios envolvidos.

Tratou-se de uma inovação importante no processo, dado que ocorreu antes da elaboração final da peça do Plano e seu envio ao Congresso Nacional. Incluiu o debate sobre o relatório de respostas produzidas pelos técnicos do Governo Federal, onde se apontava o acolhimento de propostas, bem como as justificativas quando não relacionadas ao PPA. As contribuições provenientes do Fórum Dialoga Brasil, bem como as propostas encaminhadas pelos Fóruns Regionais e Setoriais foram apresentadas aos órgãos formuladores das políticas permitindo sua apropriação. O resultado da incidência das propostas foi identificado nas dimensões e atributos do PPA (Diretrizes, Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas).



Na oportunidade, além de apresentar aos participantes como as propostas estavam contempladas nas dimensões estratégica e tática do PPA em elaboração, os representantes da sociedade civil, na devolutiva do Fórum, também aportaram propostas para integrar uma agenda de acompanhamento do PPA e o desenvolvimento da metodologia de monitoramento, de forma pactuada, para que seja iniciada com o novo ciclo do PPA em 2016.

Além das etapas regionais, realizadas no âmbito do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, a articulação federativa fez parte da estratégia de construção do PPA, e contou com o envolvimento do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento- Conseplan. Este conselho é um parceiro histórico do processo de elaboração do PPA ao contribuir com este aporte por meio da mobilização e envolvimento das secretarias estaduais de planejamento, promovendo diálogo fundamental na concretização de um instrumento de planejamento capaz de refletir as diversas realidades compreendidas nos estados e municípios do país.

Iniciou-se com o Conseplan uma agenda de trabalho conjunta, em 2015, para o processo de elaboração do PPA no 61º Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento, com a apresentação das etapas e cronograma de construção do PPA 2016-2019 aos secretários presentes. Em julho de 2015 foi realizado, na oportunidade do 62º Fórum de Secretários Estaduais de Planejamento, encontro com os secretários de planejamento para apresentação do processo de elaboração do PPA. Realizaram-se, também, oficinas com representantes das secretarias estaduais de planejamento com intuito de mapear os principais temas que necessitam de abordagem federativa para solução dos seus desafios.

Depois de cumpridas as etapas estabelecidas neste processo de elaboração do PPA 2016-2019, percebe-se que, com os seus eixos estratégicos, diretrizes e programas temáticos, o Plano reflete as principais demandas e necessidades da sociedade, expressas em políticas públicas prioritárias a serem implementadas no próximo quadriênio. A centralidade dos mecanismos de participação e controle social foi percebida ao se contrastar as demandas oriundas deste processo de diálogo social com os programas temáticos elaborados.



Figura 1. Detalhamento esquemático do processo participativo no PPA. (Fonte: SPI/MPOG)



6. MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DO PLANO PLURIANUAL 2016 - 2019

A elaboração do PPA 2016 – 2019 representou um momento de reflexão conjunta não apenas entre órgãos do Governo, mas também com outros atores como a sociedade civil organizada e com representantes dos governos estaduais. O Plano foi instituído pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que em seu Art. 11 define que a gestão do PPA “*consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar o alcance dos Objetivos e das Metas, sobretudo para a garantia de acesso às políticas públicas pelos segmentos populacionais mais vulneráveis*”. Será com base nesta diretriz central que será proposto o ciclo de monitoramento dos Programas Temáticos.

Com o objetivo de contribuir para a concretização dos objetivos e metas propostos, a gestão do Plano terá no monitoramento o desafio de antecipar restrições e gerar agendas que as superem. Para tanto, a estratégia adotada deverá ser capaz de fortalecer a coordenação intersetorial das políticas e produzir melhorias na implementação dos programas temáticos.



A participação social, a pactuação de agendas de gestão no âmbito do Governo e a criação de espaços de discussão e coordenação para dar consequência à informação de monitoramento são os elementos centrais para a implementação do Monitoramento Participativo do PPA, em conjunto com representantes dos conselhos nacionais de políticas públicas, entidades, e dos ministérios executores das próprias políticas. Essa metodologia, que está sendo inaugurada neste ciclo de monitoramento do PPA, é inovadora e contribuirá com o aperfeiçoamento das políticas públicas de forma transparente e participativa. É a continuação de um processo construído de forma coletiva, com o Fórum Interconselhos, e com a parceria dos diversos órgãos envolvidos.

Dado que a estrutura do Plano permite o monitoramento do Programa Temático a partir da evolução de seus indicadores e alcance de seus objetivos e metas, um dos grandes avanços do modelo do Plano Plurianual, iniciado em 2012, é a possibilidade de realização do monitoramento e avaliação de agendas transversais e de políticas destinadas a públicos específicos que perpassam inúmeros Programas Temáticos. Esta possibilidade resultou, para o PPA 2016-2019, na repactuação das nove agendas transversais já existentes no ciclo anterior (Povos Indígenas, Mulheres, Igualdade Racial, Criança e Adolescente, População de Rua, Pessoa com Deficiência, População LGBT, Idoso e Juventude) e três novas agendas temáticas (Usos Múltiplos da Água, Economia Solidária e Desenvolvimento Rural Sustentável). Espera-se um aprofundamento e qualificação deste processo com a ampliação da participação social tanto na elaboração e aperfeiçoamento das metodologias de acompanhamento e monitoramento, que, a princípio devem permanecer focadas nas agendas prioritárias, intersetoriais e transversais.



Figura 2. Detalhamento esquemático do processo de monitoramento participativo no PPA. (Fonte: SPI/MPOG)



É fundamental que a estratégia de participação para esse Plano estabeleça bases sólidas de continuidade do processo de participação social ao longo de todo o seu ciclo de quatro anos. Dessa maneira, além de apresentar os resultados do processo de participação, o Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016-2019 - Interconselhos tem como desafio dar início à abertura de novo ciclo de participação da sociedade, a partir da execução da metodologia de acompanhamento e monitoramento do PPA pactuada com os representantes da sociedade.

Para isso, é necessária a continuidade da mobilização dos órgãos governamentais para o diálogo e para a construção coletiva de informações transparentes que gerem o debate, bem como a responsividade às sugestões e observações que virão por meio do monitoramento e avaliação participativos e que deverão ser refletidos nos processos de revisão do Plano e sua execução.

O Monitoramento Participativo do PPA é o registro, sistematização, análise e interpretação de dados e informações sobre a implementação dos programas temáticos do Plano Plurianual, obtidas junto aos órgãos executores e à sociedade civil e voltadas à identificação de entraves e proposição de soluções pactuadas entre os gestores.



A partir de 2016, representantes dos conselhos, integrantes do Fórum, receberão a incumbência de registrar no Sistema de Orçamento e Planejamento do Governo Federal – SIOP o relato da implantação das políticas e programas especificados, bem como a análise situacional do tema e sugestões para os órgãos governamentais que, articulados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, processarão as informações e as tomarão como subsídios de gestão.

Os **pressupostos** do Monitoramento Participativo são: monitoramento baseado em conhecimentos específicos da política para a construção de leituras; pactuação entre os atores; foco nos objetivos e metas estratégicos; visão intersetorial das diversas políticas; participação social; ser propositivo, com foco na produção de recomendações e ajustes; e propiciar a comunicação e aprendizagem organizacional compartilhados.

São **Objetivos** do Monitoramento: obter impressões da sociedade civil organizada sobre a implementação e o alcance dos Objetivos, Metas e Iniciativas do PPA e gerar subsídios para o monitoramento; promover o aperfeiçoamento das políticas públicas e gerar subsídios para a melhoria da implementação dos programas e indicar pontos para avaliações; captar sugestões de aperfeiçoamento do PPA 2016-2019 e gerar subsídios para a gestão do Plano; fornecer subsídios para decisões alocativas futuras; e contribuir para a transparência das ações do Governo.

Além do Monitoramento realizado por meio do preenchimento semestral de dados sobre a execução dos Programas Temáticos pelos ministérios no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, ocorrerão etapas de participação social com o envolvimento dos colegiados representados no Fórum Interconselhos. Estas informações serão sistematizadas e trabalhadas em oficinas com os ministérios para busca de soluções de problemas identificados no processo de acompanhamento das políticas. Será, portanto, **participativo** reunindo as **informações e percepções da sociedade civil** na promoção do diálogo com o Governo.

A figura a seguir apresenta o ciclo proposto para o Monitoramento do PPA:



Figura 3. Ciclo 2016 do Monitoramento Participativo do PPA. (Fonte: SPI/MPOG)



7. CONCLUSÃO

As diversas etapas participativas promoveram um processo de elaboração do PPA 2016-2019 transparente e inovador, que incluiu a participação da sociedade civil de forma direta durante a elaboração do Plano e que apresenta uma devolutiva das propostas antes do encerramento da etapa de elaboração e envio ao Congresso Nacional. Além disso, ressaltou-se a construção coletiva da metodologia e agenda de monitoramento com a sociedade civil, que terá participado, assim, da formatação do próprio mecanismo que irá utilizar para monitorar o Plano.

O PPA 2016-2019 possui, assim, como uma das suas principais características a ampla participação social em todas as suas fases, ou seja, inicia-se na formulação da dimensão estratégica, que orienta o conjunto de objetivos e metas dos programas temáticos, e continua durante toda a gestão do plano, sendo um dos pilares dos processos de seu monitoramento e avaliação.

Espera-se, com este Plano Plurianual, apropriar os avanços conquistados no sentido de ampliar não somente o quantitativo da interação com a sociedade, mas principalmente a qualidade do diálogo, conferindo transparência aos trabalhos e



concretude na recepção das propostas e, subseqüentemente, propiciar um monitoramento socialmente ativo.

O Fórum Interconselhos deve continuar sendo o principal espaço de articulação, já consolidado e reconhecido internacionalmente com o prêmio da ONU para melhores práticas na gestão pública. Assim, é possível compreender que o processo de participação nas políticas públicas buscado não se encerra com a elaboração e indicação das suas prioridades, mas se concretiza ao longo da sua implementação, avaliação e aperfeiçoamento, em um contínuo trabalho de escuta, respeito, diálogo entre o governo e sociedade. É partindo deste entendimento que reforçamos a parceria estabelecida com os diversos atores e instituições para dar continuidade ao longo e importante caminho de fortalecimento da democracia participativa no planejamento público federal.

Ao se contribuir com a pactuação democrática deste instrumento de planejamento, aprimoram-se as estruturas do Estado e gera-se um espaço de diálogo permanente ao longo do ciclo de implementação e avaliação das políticas públicas. Entende-se que apenas por meio do fortalecimento destes espaços participativos de discussão e acompanhamento das ações do governo é possível

AUTORIA

Fábio Kobol Fornazari – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Endereço eletrônico: fkobol@gmail.com

Telefone: 61-8430-5702

Jana Petaccia Macedo – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Endereço eletrônico: janapetaccia@gmail.com

Telefone: 61-9698-5982

Débora Nogueira Beserra – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

