ALMANAQUE DO PLANEJAMENTO

Para entender e participar

Secretaria-Geral da **Presidência da República**

Ministério do **Planejamento**

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão
MIRIAM APARECIDA BELCHIOR

Secretária Executiva
EVA MARIA CELLA DAL CHIAVON

Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos
ESTHER BEMERGUY DE ALBUQUERQUE

Secretaria-Geral da Presidência da República

Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República
GILBERTO CARVALHO

Secretário-Executivo
ROGÉRIO SOTTILI

Secretaria Nacional de Articulação Social
PAULO ROBERTO MARTINS MALDOS

Supervisão-geral e texto:
LEOPOLDO VIEIRA TEIXEIRA
Assessor para o Monitoramento Participativo (SPI/MPOG)

Colaboradores:
ANA LÚCIA STARLING
CARLOS HERMANO ALMEIDA
DANIEL PITANGUEIRA AVELINO
EUGÊNIO DOS SANTOS
JOSÉ AUGUSTO DIAS PIRES
JOSÉ CARLOS DOS SANTOS
JOSE CELSO PEREIRA CARDOSO JUNIOR
PEDRO DE CARVALHO PONTUAL

Equipe técnica responsável:
RODRIGO ROZENDO RODRIGUES (Revisão)
ROGÉRIO FERNANDES GUIMARÃES (Capa e Design Gráfico)

Editoração:
ASCOM/MPOG

Impressão e acabamento:
Gráfica da Agência Brasileira de Inteligência/ABIN

Informações:
Esplanada dos Ministérios – Bloco K – 3º andar
Brasília-DF – CEP: 70040-906
Tel: 55 (61) 2020-4436 / 4538/4080 e 3224-5191 / 1441
FAX: 55 (61) 2020-4498

ALMANAQUE DO PLANEJAMENTO

Para entender e participar

ALMANAQUE DO PLANEJAMENTO

Para entender e participar

Secretaria-Geral da **Presidência da República**

Ministério do **Planejamento**

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Modo de Usar

As características mais marcantes de uma publicação impressa são as possibilidades de parar o tempo e voltar o tempo. A partir do momento em que o leitor interrompe a leitura, congela o tempo da narrativa. E os ponteiros do relógio da publicação voltam a girar no momento em que o prezado leitor reabre a publicação. E caso haja dúvida a respeito de uma passagem, de um momento, de um personagem, de uma apresentação, de uma lição, então é possível voltar quantas páginas quiser, voltar quanto tempo quiser, para reler, reinterpretar, reavaliar, reimaginar, sanar a incerteza ou confirmar a tese.

O objetivo deste documento é mostrar que o planejamento não é um bicho-de-sete-cabeças, não é uma numeralha ininteligível. É mostrar-lhe a necessidade de prever o porvir, de vislumbar o desenvolvimento. O planejamento está presente no dia-a-dia de todo cidadão; afinal, é necessário programar os gastos do mês, é preciso anotar a lista de compras do mercado, é importante planejar o futuro dos filhos, é bom sonhar com as próximas férias.

E este almanaque aberto em suas mãos – obrigado pela opção de leitura! – oferece estas possibilidades e todas as demais alternativas de leitura possíveis. Lê-se do início ao fim, apenas pela metade, do fim para o começo, de baixo para cima, do meio para adiante, de trás para frente, de frente para trás e no avesso do avesso. É possível iniciar sua leitura imediatamente ou daqui uns instantes, ou quando houver tempo, seja muito, seja pouco. Sem ônus ao entendimento do texto, é possível interromper a leitura em qualquer ponto e retomar em qualquer página. Como quiser, leitor. Afinal, você está no comando.

Esta publicação lhe é oferecida para compartilharmos com você conceitos de planejamento e desenvolvimento com ampla participação social. Portanto, a integração com a sociedade civil é considerada base para a constituição do novo modelo de gestão do Plano.

Em todos os momentos da vida escolhemos caminhos, sempre buscando melhores resultados, crescimento e desenvolvimento. Quando estes caminhos são bem planejados, torna-se mais possível o êxito.

Boa leitura!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO
Planejamento: construir a agenda pública com a sociedade 10

GLOSSÁRIO

- O que é planejamento? 13
- O que é monitoramento? 16
- O que é avaliação? 17
- O que é o sistema de monitoramento e avaliação? 18

- **BOX 1 –** Mapa do "tesouro" 20

PLANO MAIS BRASIL, O NOVO PPA

- O PPA em grandes números: As potencialidades do Brasil 23

- **BOX 2 –** Opção por sistema de direitos 26

- Inovações Metodológicas 28

- **BOX 3 –** Tabela – Forma de comunicação e Transparência no PPA 30

- **BOX 4 –** Estrutura do novo PPA 32

- A participação social na construção do Plano 34
- As Agendas Transversais 36

- **BOX 5 –** Monitoramento participativo 38

NOVAS POSSIBILIDADES

- Os novos caminhos da participação social com o monitoramento do PPA 41
- Participação Social e Federativa no Monitoramento e Avaliação do PPA 43

BOX 6

- **BOX 1 –** Macrodesafios do Brasil 44

SUMÁRIO INTUITIVO

O caminho do PPA

Comece sua leitura conhecendo o andamento do plano plurianual (pág. 20), desde sua origem até sua consolidação. Em seguida conheça os grandes números do PPA (pág. 23), e o capítulo 3 (pág. 34), onde é possível compreender como a participação social é importante para o plano governamental.

O caminho do planejamento

Conheça os macrodesafios do país (pág. 44). No nosso glossário, entenda o que é planejamento (pág. 13), e saiba como suas ideias podem virar políticas públicas (pag. 38).

O caminho do monitoramento

No glossário, entenda para que serve o monitoramento (pág. 16) e a avaliação (pág. 17). Confira também as inovações metodológicas do novo PPA (págs. 28 a 30).

O caminho da participação social

Conheça as Agendas Transversais (pág. 36), as novas possibilidades de participação social na construção do planejamento do desenvolvimento (pág. 41), e como os grandes números do PPA revelam a opção por fortalecer um sistema de direitos pág. 26).

INTRODUÇÃO

Planejamento: construir a agenda pública com a sociedade

A recuperação da capacidade de planejamento pelo poder público brasileiro é uma das fontes da nova fase, internacionalmente reconhecida e nacionalmente aprovada, vivenciada em nosso país. A mobilidade social em curso; a descoberta do petróleo na camada pré-sal; a redução da proporção entre dívida pública e PIB; o status de credores do FMI; o fato de sermos referência mundial em política social e anticíclica; e as questões simbólicas, como a conquista da sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, têm no planejamento sua explicação.

O Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015) é um dos instrumentos de planejamento do Estado brasileiro e foi produzido como um Plano de Metas para a efetivação dos direitos e objetivos sociais da República, demarcados na Constituição brasileira, coerente com o avanço da reflexão estratégica de suas versões anteriores desde 2004: do consumo de massas ao investimento público à universalização dos serviços públicos essenciais. Dos 5,5 trilhões que prevê como investimentos, cerca de 2,5 trilhões - 45,5% do total – serão na área social.

O Plano Mais Brasil é uma bússola para o investimento privado, otimizando e conjugando investimentos de interesse de toda a população, e para a elaboração dos orçamentos anuais, permitindo a construção criativa de soluções para antigos e atuais dilemas do Brasil.

O processo de elaboração do PPA 2012- 2015 fortaleceu a participação da sociedade civil, de modo que o documento organizou a agenda pública escutando a sociedade, uma articulação importante conforme demonstrado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20.

Boa leitura!

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento

Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República

A recuperação da capacidade de planejamento pelo poder público brasileiro é uma das fontes da nova fase vivenciada em nosso país

> ***Reduzimos a nossa histórica dívida social, resgatando milhões de brasileiros da tragédia da miséria e ajudando outros milhões a alcançarem a classe média. Mas é preciso inovar nos caminhos e buscar sempre novas soluções. Só assim poderemos garantir, aos que melhoraram de vida, que eles podem alcançar mais.***

(Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional)

GLOSSÁRIO

O que é planejamento?

O planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador.

Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador.

Quando um governo planeja, os propósitos devem ser claros e compatíveis com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição, emanada da soberania popular. Neste sentido, o planejamento público é diferente do privado, pois os resultados do segundo são medidos pelo lucro empresarial.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 165, atribui ao Poder Executivo responsabilidade pelo processo de planejamento e orçamento, a partir da iniciativa dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Estes devem estar profundamente conectados e declararem muito mais do que a entrega de bens e serviços à sociedade dentro de um cronograma anual. Mas, sim, estes instrumentos de planejamento devem prever como e por que deve-se entregar determinados bens e serviços à população, e que caminho o país deve trilhar para chegar onde pretende. Esta é a missão primeira do ato de planejar segundo as leis brasileiras e premissa essencial do PPA, seu monitoramento e avaliação.

Aqui, os parâmetros estabelecidos pela "Constituição Cidadã" são: o acesso universal aos serviços de saúde e educação; equidade, princípio que denuncia toda forma de desigualdade e injustiça; integralidade, isto é, o conjunto da oferta pública articulada, organizada juntamente com a transitorialidade, que é uma resposta articulada de todos os setores em torno da necessidade ou problema; a regionalização, que preconiza um desenvolvimento econômico e social em todas as regiões e territórios, de forma integrada e potencializando sustentavelmente os fatores produtivos, naturais, culturais e humanos locais ; e a participação, que projeta a imprescindível escuta da sociedade nos destinos do país, para além dos momentos de mobilização eleitoral. Uma concepção de que, numa democracia, o que é público deve convergir com as aspirações de sociedade. Logo, é uma atividade essencialmente política.

Por isso, a missão do Ministério do Planejamento é ""Planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer as capacidades do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão" e a medição do Sistema e processo de planejamento tem que ser referenciada na inclusão social, universalização de direitos e serviços públicos, e redução das desigualdades regionais.

Com este horizonte, é imprescindível uma articulação orgânica entre o Sistema de Planejamento e Orçamento com um sistema nacional de participação social.

O QUE ELES DIZEM
Pingue-pongue

"Nós estamos fazendo ajustes nesse instrumento [PPA] para que ele tenha uma linguagem mais acessível; que ele saia da lógica do dinheiro, que ele permita o efetivo acompanhamento e monitoramento. Então ele muda o foco da gestão, para a mudança da vida da sociedade."

Miriam Belchior
Ministra do Planejamento
(em 24/5/2011, no II Fórum Interconselhos)

"É importante lembrar que o destino de um país não se resume à ação do governo; é resultado do trabalho e ação transformadora de todos os brasileiros e brasileiras."

Gilberto Carvalho
Secretário-geral da Presidência da República
(em 28/7/2011, no 28º Fórum do Planalto, sob o tema "Participação Social e Governo: opção metodológica do governo Dilma").

O que é monitoramento?

É a atividade que permite que todos saibam o quão bem estão atingindo seus objetivos

Monitoramento é aprendizado organizacional, uma atividade que permite ter uma ideia de como as coisas estão andando. É a observação contínua de informações úteis, confiáveis e em tempo hábil para a correção de rumos.

Monitorar é também dar um retorno sobre o andamento do projeto aos seus colaboradores, implementadores e beneficiários. Isso permite que todos saibam o quão bem estão atingindo seus objetivos e, caso contrário, possam conhecer os motivos e sugerir mecanismos para o sucesso dos empreendimentos.

O Monitoramento fornece informações que serão úteis para analisar a situação de uma comunidade e seus projetos; determinar se os recursos públicos estão sendo bem utilizados; identificar problemas e encontrar soluções; informar se as atividades estão sendo executadas corretamente pelas pessoas certas no tempo certo; utilizar lições de experiência de projetos anteriores; e avaliar se a maneira na qual o projeto foi elaborado é a mais apropriada para a resolução do problema em questão.

O que é avaliação?

Avaliação é a investigação profunda de uma determinada intervenção e serve para questionarmos escolhas de objetivos e estratégias para alcançá-los. A avaliação envolve análise de informações obtidas por meio de monitoramento.

O gerenciamento de informações mostra que de todas as informações necessárias para a gestão da implementação de um projeto ou programa, as geradas pelo monitoramento ou pela avaliação bem feitos são as mais importantes.

Com a sociedade participando do monitoramento e avaliação, informações importantíssimas, vindas da "ponta", onde o custo do "não-fazer" tem nome e sobrenome, é de extrema importância para os objetivos do planejamento.

O que é o sistema de monitoramento e avaliação?

O monitoramento e avaliação do Plano são baseados na análise da coerência da sua execução com o Projeto Nacional e a Visão de Futuro do PPA

É a maneira escolhida para orientar a produção e o tratamento das informações sobre o andamento dos trabalhos do Governo em torno dos resultados esperados, e para se enxergar com atenção e cuidado especial cada ação particular em coerência com o todo.

As diretrizes do Monitoramento e Avaliação do PPA são:

- considerar a realidade de implementação de cada política;
- atender a necessidade de subsídio aos órgãos públicos para a tomada de decisões;
- considerar as experiências já existentes de monitoramento e avaliação;
- aproveitar as estruturas já existentes ocupadas com essa tarefa;
- considerar o resultado dos diálogos entre os entes federados e entre governo e sociedade; e
- promover sua implantação de acordo com as prioridades de governo.

Assim, o monitoramento e avaliação do PPA pretende observar a dimensão estratégica do próprio desenvolvimento do país, como a integração e complementaridade das políticas públicas federais e destas com as municipais, estaduais e federais nos territórios, nos arranjos produtivos locais, na previsão de políticas públicas diante de grande projetos, dos gargalos e potencialidades do financiamento do desenvolvimento nas escalas possíveis, tendo como parâmetro a equidade.

Desse modo, o monitoramento e avaliação do Plano são baseados na análise da coerência da sua execução com o Projeto Nacional e a Visão de Futuro do PPA, que enunciam o Brasil como um país que será reconhecido pelo desenvolvimento sustentável, igualdade regional e igualdade social, educação de qualidade com produção de conhecimento e inovação tecnológica, sustentabilidade ambiental, por sua soberania e democracia, que defende os direitos humanos, a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.

Também são consideradas a coerência da sua programação com os valores nos quais se referencia: Soberania, Democracia, Justiça Social, Sustentabilidade, Diversidade Cultural e Identidade Nacional; Participação Social e Excelência na Gestão.

Feito de forma democrática, o planejamento constrói o elo entre a soberania política exercida pelo Brasil e a vontade da sociedade, isto é, a soberania popular.

Ciclo do PPA
Mapa do "tesouro"

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública do país, visando a realização dos objetivos da república brasileira, expressos na Constituição de 1988, especialmente os sociais.

É um Plano previsto no artigo 165 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidos pelo Governo Federal ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

No processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), as emendas ao projeto que propõem acréscimo ou inclusão de dotações somente serão aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA.

1 O Projeto de Lei do PPA é coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o elabora em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

2 O projeto de lei do PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, devendo vigorar por quatro anos.

3 Recebido pelo Congresso Nacional, o projeto inicia a tramitação legislativa e é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

4 O parlamentar designado para ser o relator do PPA deve elaborar o Relatório Preliminar sobre o projeto, o qual, aprovado pela CMO, passa a denominar-se Parecer Preliminar.

5 Ao Parecer Preliminar podem ser apresentadas emendas por parlamentares, bancadas e comissões da Câmara e do Senado, com vistas a inserir, suprimir, substituir ou modificar dispositivos constantes no projeto.

6 Em complemento à análise inicial, a CMO pode realizar audiências públicas para debater o projeto.

7 O relator deve analisar o projeto de plano plurianual e as emendas apresentadas, tendo como orientação as regras estabelecidas no Parecer Preliminar, e formalizar, em relatório, as razões pelas quais acolhe ou rejeita as emendas. Deve também justificar quaisquer outras alterações que tenham sido introduzidas no texto do projeto de lei.

8 O relatório e a proposta de substitutivo são discutidos e votados no Plenário da CMO, sendo necessário, para aprová-los, a manifestação favorável da maioria dos membros de cada uma das Casas, que integram a Comissão. O relatório aprovado em definitivo pela Comissão constitui o parecer da comissão.

9 O parecer da comissão é encaminhado à Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, para ser submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta.

10 Após aprovado, o parecer é submetido à discussão e votação no Plenário do Congresso Nacional. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas, com o objetivo de modificar os pareceres aprovados na CMO.

11 Concluída a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado assinado pelo Presidente do Congresso, que o envia à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

12 O Presidente da República pode vetar o Autógrafo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto. O veto deve ser apreciado pelo Congresso Nacional.

13 A parte não vetada é publicada no Diário Oficial da União como lei.

> ***"No plano social, a inclusão só será plenamente alcançada com a universalização e a qualificação dos serviços essenciais. Este é um passo decisivo e irrevogável."***

(Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional)

PLANO MAIS BRASIL, O NOVO PPA

O PPA em grandes números: As potencialidades do Brasil

O Plano Mais Brasil foi aprovado no Congresso com R$ 5,5 trilhões em recursos para as políticas sociais, de infraestrutura, produtivas e ambientais nos próximos quatro anos.

O Plano Mais Brasil foi aprovado no Congresso com R$ 5,5 trilhões e o PPA investirá R$ 2,5 trilhões só na área social. Mesmo em infraestrutura, 57,7% são para energia elétrica e habitação.

Em grandes números, o PPA investirá R$ 2,5 trilhões na área social e R$ 1,1 trilhão em infraestrutura, que se complementam gerando emprego e renda e aumentando o consumo e a produção, proporcionando melhores salários e mais crescimento econômico. Entre os investimentos sociais, 55% serão para a Previdência Social, que beneficia direta e indiretamente mais de 100 milhões de brasileiros, e 12% para o fortalecimento do SUS.

Dos investimentos em infraestrutura, 25,1% vão para energia e 32,6% para moradias dignas, um inquestionável fortalecimento da política social universal e de melhores condições de vida, e um manancial de oportunidades para o setor produtivo. Investiremos mais de R$ 52 bilhões em Defesa Nacional, pois um país que tem a maior bacia hidrográfica do planeta, 13% das espécies do globo, a maior floresta tropical, uma costa de 8,5 milhões de km^2 e o pré-sal, precisa ser capaz de proteger suas riquezas.

Prevê-se oferecer até 2015 a assistência técnica para 1,5 milhão de produtores rurais; implantar mais 3.272 unidades

básicas de saúde e alcançar o total de 40.164 instaladas; incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Programa Bolsa-Família; oferecer 8 milhões de vagas na educação profissional e tecnológica; ampliar a cobertura previdenciária das mulheres trabalhadoras de 64,5% para 75%; realizar o censo da população de rua; ampliar para 150 o número de aeroportos e para mil o número de rotas para transporte de passageiros e cargas; chegar a 40 milhões de domicílios com Internet de qualidade, com base no Plano Nacional de Banda Larga; atender 495 mil domicílios rurais no Programa Luz Para Todos; disponibilizar 2 milhões de moradias no Minha Casa, Minha Vida; e expandir em 4.546 km a malha ferroviária.

"O meu compromisso com o crescimento do Brasil é medido, não pelo PIB, mas pelo desenvolvimento humano."

(Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria por meio da integração dos programas Renda Melhor, Cartão Família Carioca e Bolsa Família - Rio de Janeiro/RJ, abril de 2012)

GRANDES NÚMEROS
Opção por fortalecer sistema de direitos

RS 5,5 TRILHÕES

INVESTIMENTO PREVISTO

RS 2,5 TRILHÕES

ÁREA SOCIAL
(45,5% DO PPA)

SEGURANÇA

SAÚDE

EDUCAÇÃO

PREVIDÊNCIA

ASSISTÊNCIA SOCIAL

RS 1,1 TRILHÃO

INFRAESTRUTURA

SANEAMENTO

MORADIA

57,7%

ENERGIA ELÉTRICA

AEROPORTOS

Inovações Metodológicas

O novo PPA olha para as mudanças na vida do cidadão e não para o volume de insumos utilizados nas ações.

O PPA atual - Plano Mais Brasil - informa 65 Programas Temáticos, cada um com indicadores, objetivos e metas que revelam os compromissos do Governo. O Programa Temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em 492 objetivos e 2.417 metas. A Iniciativa, outra categoria do Plano, é a declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade.

Na direção de colocar o planejamento público como método da agenda de desenvolvimento de Estado e de governo, o PPA 2012 – 2015 inovou, formulando uma visão estratégica, participativa e territorializada. Ele constrói uma visão de futuro para o Brasil, propõe macrodesafios de governo e valores para guiar o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal, permite a participação da sociedade na construção do PPA e no seu monitoramento e avaliação eliminando as barreiras da linguagem técnica, possibilita valorizar a diversidade e muda o foco da gestão pública: olha para as mudanças na vida do cidadão e não só para o volume de insumos utilizados nas ações.

Diferença entre o PPA e orçamento

O PPA mostra, por meio de suas iniciativas e metas, o que será feito nos próximos quatro anos, gerando a conexão coerente, segundo o Projeto Nacional e Visão de Futuro do país, com a próxima programação plurianual, enquanto o orçamento mostra por meio das ações o detalhamento do gasto e o monitoramento da execução. Esta é uma das diferenças que o novo modelo aprofundou.

A decisão de iniciar um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil, no qual o Estado desempenha um papel indutor importante, resgatou o planejamento, e o tornou um documento intensivo em conhecimento sobre as razões do atual estágio de desenvolvimento do Brasil e sobre as escolhas e estratégias necessárias para acelerar o processo de transformação social em curso.

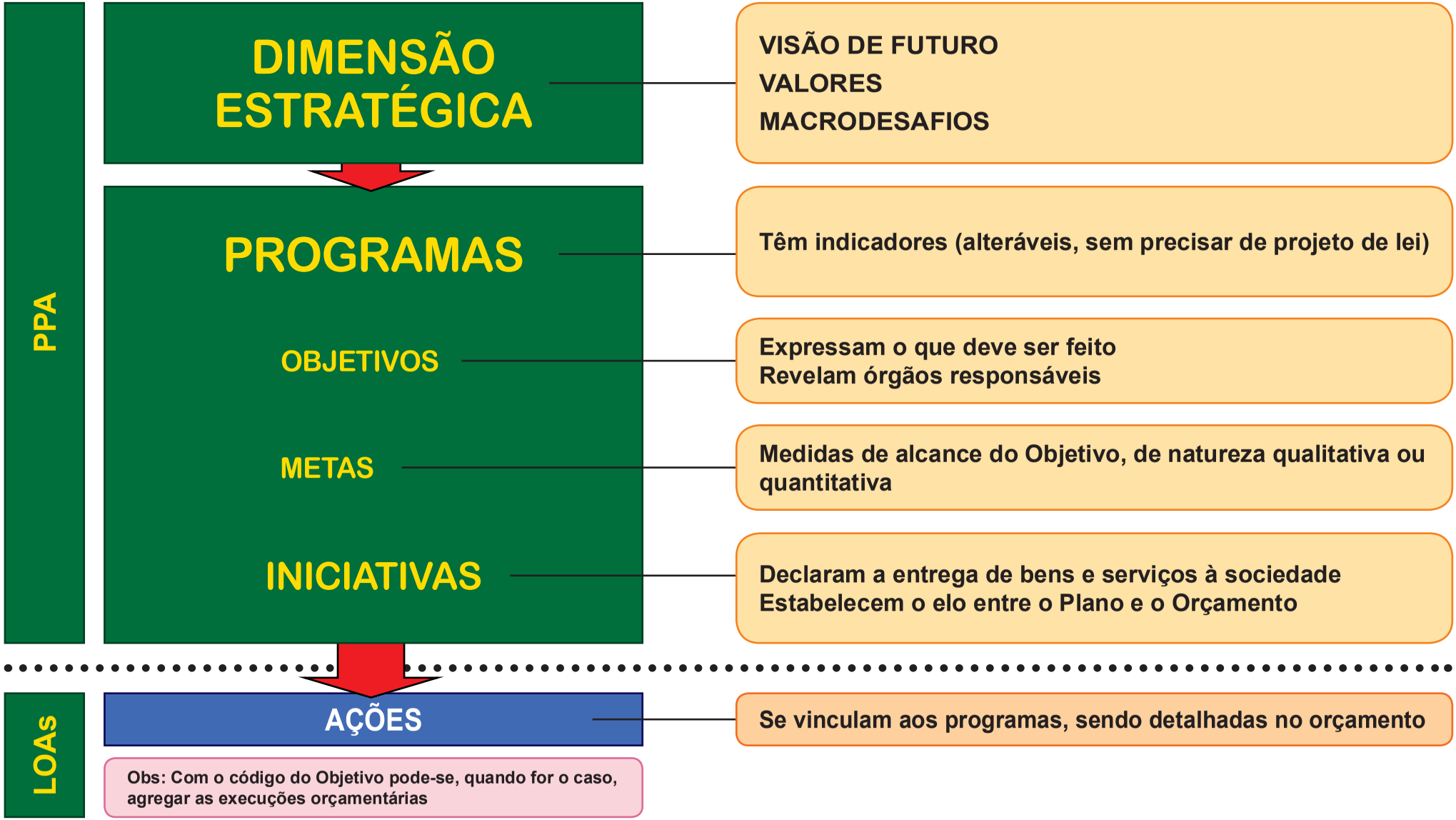
Tabela–Forma de comunicação e Transparência no PPA

O quadro a seguir ilustra como as mudanças no PPA criaram novas possibilidades para revelar as políticas públicas, conferindo transparência para uma série de desafios, metas e declarações políticas que anteriormente não faziam parte do PPA. Conforme se pode notar, o novo modelo radicaliza o conceito de transparência das ações de governo.

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
MINHA CASA MINHA VIDA	**MINHA CASA MINHA VIDA**
Ação tipo Operação Especial. Em função da natureza do repasse dos recursos do programa, que envolvem subsídios e integralização de fundos públicos, o modelo anterior era regido pelas mesmas categorias e convenções do orçamento.	Metas que remetem à **entrega de 2 milhões de moradias, sendo 60% para as famílias com renda até R$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R$ 15 mil anuais na área rural**. Declara o compromisso do governo e dá informações para o controle social.
PRONAF	**PRONAF**
Ação do tipo Operação Especial. Desembolso financeiro para equalização de juros, exigibilidade bancária e garantias. Não trata de metas específicas de inclusão produtiva no campo. **Revelava o valor dos insumos financeiros utilizados pela lógica da ação do tipo operação especial, sem apresentar produtos e resultados, tais como contratos do PRONAF e número de agricultores familiares atendidos.** O PRONAF era um conjunto de ações do tipo operações especiais (desembolsos, juros, garantias) que revelavam a lógica operacional financeira.	Metas de entrada no PRONAF e de participação de públicos específicos, como por exemplo: "**Garantir condições de acesso ao crédito do PRONAF para 3 milhões de famílias da agricultura familiar, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais e ampliando a inserção da juventude ao processo produtivo**". A meta declara, de forma explícita, o compromisso do governo com a inserção de agricultores familiares no PRONAF.
MAIS EDUCAÇÃO	**MAIS EDUCAÇÃO**
Repasses diferenciados para escolas em tempo integral inscritos nas ações de transferências do MEC. **Tais ações, pela lógica de construção do orçamento, podem nem mesmo expressar metas físicas** (ações do tipo operações especiais), ou então, informar metas como o número de matrículas ou de escolas com base nas quais são repassados valores. Exemplos: a ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, informa alunos atendidos e a ação 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB não apresenta metas físicas.	Meta de "**Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020**", que é de oferecer Educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação Básica, até 2020. O PPA 2012-2015 é um ponto intermediário para o alcance de metas do Plano Nacional de Educação, salientando o seu caráter estratégico e expressando com muito mais transparência para a sociedade qual o compromisso do governo federal para a expansão da educação integral. As demais informações sobre produtos de ação estão tanto no Orçamento anual quanto nas bases de dados do Censo Escolar.

ESTRUTURA DO NOVO PPA

- Menos técnico
- Revela públicos, direitos, arranjos de gestão
- Amplia condições para o controle social



A participação social na construção do Plano

Nos dias 24 e 25 de maio de 2011, foi realizada em Brasília a reunião plenária do Fórum Interconselhos, com a participação de 300 representantes da sociedade civil. Cerca de 77% das sugestões da sociedade civil foram incorporadas.

Para que o processo de participação social fosse iniciado, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria-Geral da Presidência da República elaboraram, em conjunto, uma estratégia para a ampliação do diálogo social, para que a sociedade pudesse apresentar suas recomendações e sugestões para a construção de um país melhor.

Foi delineado, então, um grande Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, com a participação de representantes dos conselhos, comissões nacionais e de entidades, organizações e movimentos sociais.

Inicialmente, foi realizada reunião para sensibilizar os secretários executivos de todos os conselhos nacionais sobre a importância do processo e esclarecer de que forma a participação social seria inserida no Plano Plurianual 2012-2015. Em seguida, a Secretaria-Geral da Presidência da República e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão participaram de reuniões preparatórias em 19 conselhos nacionais e três comissões, para esclarecer as principais dúvidas acerca do diálogo com a sociedade e aquelas concernentes ao novo modelo do Plano, às orientações estratégicas de governo e à proposta programática.

Nos dias 24 e 25 de maio de 2011 foi realizado em Brasília a reunião plenária Fórum Interconselhos, com a participação de 300 representantes da sociedade civil, indicados pelos 33 conselhos nacionais e por quatro comissões, além de representantes de diversas entidades nacionais.

Durante o Fórum foi apresentada a dimensão estratégica do PPA 2012-2015 – Visão de Futuro, Valores e Macrodesafios – e o novo modelo do Plano. Os participantes discutiram os temas apresentados, conforme os quatro grandes eixos de gestão (Desenvolvimento Econômico; Infraestrutura e PAC; Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria; e Direitos e Cidadania e Movimentos Sociais) e apresentaram suas ideias e propostas. Os participantes do Fórum Interconselhos também discutiram a construção do processo de monitoramento e avaliação do PPA.

O principal produto foi um relatório com considerações e recomendações, encaminhado aos conselhos nacionais e analisado pelas equipes técnicas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com os ministérios e secretarias, para que fosse avaliada a sua inclusão no Plano. No II Fórum Interconselhos, na devolutiva à sociedade civil, cerca de 77% das suas sugestões foram incorporadas.

Assim, o Projeto de Lei submetido ao Congresso Nacional foi fruto de um rico e extenso processo a partir de três fontes:

a) definição dos Programas Temáticos e realização de oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

b) realização do Fórum Interconselhos; e

c) diálogos regionais, com estados e municípios.

Ao todo, além dos Conselhos e Comissões, houve uma discussão estratégica no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES); a realização de oficinas com técnicos dos Governos Estaduais e a discussão nas cinco regiões brasileiras com Governos Estaduais e representação das associações municipalistas, com a participação de 24 Estados e 43 representações municipais.

As Agendas Transversais

Uma das maiores inovações do PPA foi a alteração da linguagem contábil que tornava invisíveis importantes políticas públicas. Essas mudanças foram feitas para responder ao novo patamar de transparência pública e democracia social do Brasil.

Uma das maiores inovações do PPA foi a alteração da linguagem contábil, que tornava invisíveis políticas públicas como, por exemplo, para jovens, negros, mulheres, idosos, população LGBT, pessoas com deficiência, indígenas, entre outras. Portanto, essas mudanças foram feitas para responder ao novo patamar de transparência pública e democracia social do Brasil.

Um exemplo disso são as Agendas Transversais, que compõem a modalidade do Monitoramento Estratégico do PPA. Elas são um documento elaborado pelo Ministério do Planejamento que identifica, dentro da programação universal e interministerial, as ações para um conjunto de grupos sociais de geração, condição física, étnicos, de gênero, entre outros, identificando como estes atores qualificam e se enxergam no projeto de desenvolvimento.

Ao permitir que setores assim afirmem a sua identidade, redefine-se o sentido e a prática mesma da igualdade política, convertendo minorias e maiorias historicamente excluídas, porém fundamentais para a aferição última do cumprimento dos direitos e objetivos constitucionais, e interesses particulares em políticas universais, dialogando com os indicadores utilizados para a elaboração do Plano, propondo novos indicadores e agregando debates para eventuais ajustes e redimensionamentos do inicialmente previsto.

"O Brasil, durante muito tempo, conviveu com uma situação lamentável e terrível. Ser um país com tantas riquezas, formado por um povo tão solidário, mas que uma parte imensa da sua população estava afastada dos direitos."

(Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Brasília/DF)

MONITORAMENTO PARTICIPATIVO

Não compete só ao governo dar as condições de mudança, a sociedade precisa participar

> ***O desenvolvimento sustentável é um caminho que cada povo, com a sua cultura, deve percorrer e escolher de acordo com o que disser a sua sociedade e seus governos.***

(Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante o fórum de mulheres líderes sobre igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no desenvolvimento sustentável - Rio de Janeiro/RJ)

NOVAS POSSIBILIDADES

Os novos caminhos da participação social com o monitoramento do PPA

De 1941 a 2002, apenas 41 conferências nacionais foram realizadas, já de 2003 a 2011 este número saltou para 74. De 1941 a 2002, as 41 conferências discutiram 11 temas. Por outro lado, entre 2003 e 2011, foram abordados 28. Além disso, dezenove conselhos nacionais foram criados e dezesseis reformulados, entre 2003 e 2011.

O perfil engajado, regionalizado e integrado dos conselheiros que participaram do I Fórum Interconselhos, reforça seu potencial produtivo de informações sobre a execução do PPA na ponta, com valiosas considerações em seu percurso: a maioria dos conselheiros é titular (70%), integra também conselhos regionais (57%), participa de outros conselhos nacionais (60%), e participou das discussões do PPA no ambiente das reuniões do seu conselho (63%). Dessa forma, os "PPAs participativos", longe de serem mais um espaço, podem se constituir num novo marco para a participação social. Para isso, é necessário que todos os participantes sejam estimulados e preparados a ter participação decisiva, que dê e receba a informação desejada.

É possível ampliar a conexão entre a participação social e as expressões das escolhas estratégicas de Estado e de Governo, como o Plano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Instituindo a participação social no monitoramento do PPA é possível aperfeiçoar as políticas públicas pelo olhar de seus beneficiários, ampliar a capacidade de organização e a formulação dos conselhos, expandir o espaço da ideia de

planejamento como expressão das escolhas democráticas da sociedade, do desenvolvimento como realização de direitos e, destes, como resultado da participação social nas opções estratégicas do desenvolvimento.

Também é possível ampliar a conexão entre a participação social e as expressões das escolhas estratégicas de Estado e de Governo, como o Plano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); fortalecer a sociedade civil como partícipe da recuperação da capacidade de planejamento governamental; oferecer mais possibilidades de escolha aos decisores do governo, principalmente aquelas de alta sensibilidade social.

Participação Social e Federativa no Monitoramento e Avaliação do PPA

No que diz respeito à participação social e federativa no processo de monitoramento e avaliação dos Programas, o PPA 2012-2015, indica que a ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade é um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano, por meio da cooperação entre os entes e a sociedade. Propõe-se ser um instrumento para a ampliação e consolidação da participação social nos processos decisórios do Estado e representa a continuidade dessa participação cidadã, já verificada na elaboração dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011.

A ação articulada de todas as esferas de governo e a participação da sociedade é um caminho para o aperfeiçoamento da implementação do Plano.

Assim, a participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional, mas constituirá a base para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão do Plano que seja capaz de conferir maior consistência ao projeto de desenvolvimento nacional.

O processo vai considerar a complexidade do desafio, a especificidade de políticas e órgãos e respeitar a institucionalidade vigente, consolidar e aperfeiçoar os mecanismos e canais existentes, como conselhos, conferências, etc. Será construído um espaço próprio, institucionalizado e permanente de participação social no acompanhamento da elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, que consiste no próprio Fórum Interconselhos.

MACRODESAFIOS DO BRASIL

1. Dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento, apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;

2. Erradicar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;

3. Consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;

4. Propiciar a ampliação do acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

5. Promover o acesso universal à Saúde, à Previdência e à Assistência Social, assegurando equidade e qualidade de vida;

6. Fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;

7. Expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;

8. Fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;

9. Preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;

10. Promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;

11. Aperfeiçoar os instrumentos de gestão pública pelo Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

BIBLIOGRAFIA

CONSULTADA

BARTLE, Phil. **Coletivo Fortalecimento da Comunidade.** Disponível em http://cec.vcn.bc.ca/mpfc/sitep.htm. Acesso em março de 2012.

DE NEGRI FILHO, Armando. **Sobre a abordagem da complexidade da realidade e sua representação na análise das iniquidades.** Nota Técnica 3. Obra ainda não editada. Brasília, 2009.

DE NEGRI FILHO, Armando. **Os territórios sociais e a representação espacial das iniquidades – escalas de análise e sensibilidade/ especificidade territorial.** Nota Técnica 4. Obra ainda não editada. Brasília, 2009.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança.** Prefácio: Paulo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NAVARRO, C. A. A. L; SANTOS, E. A. V; FRANKE, F. D. **A estrutura do PPA 2012-2015.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários.** Texto para discussão 1741. IPEA, 2012.

RECOMENDADA

ALMEIDA, Débora R. **Representação Política e Conferências: Os Desafios da Inclusão da Pluralidade**. Texto para discussão 1750. Ipea, Brasília, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil**. Texto par discussão 1739, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

CARDOSO JR., José Celso (organizador) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília: Ipea, 2010. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf

CUNHA, Eleonora S. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa. Texto para discussão 1733**. Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

PIRES, Roberto. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** Brasília: Ipea, 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal**. Texto para discussão 1707, Ipea, Brasília, 2012.

POGREBINSCHI, THAMY; SANTOS, F. G. M. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional.** Dados (Rio de Janeiro. Impresso), *Revista de Ciências Sociais*, v. 54, p. 21-47, 2011.

SOUZA, Clóvis H. L. ; LIMA, Paula P. F. **Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais.** Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Universidade de Brasília, 2012.

ANOTAÇÕES

ANOTAÇÕES

Secretaria-Geral da
Presidência da República

Ministério do
Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA