

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019: DESAFIOS AO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA ÓTICA PARTICIPATIVA¹

Débora Nogueira Beserra²

1 INTRODUÇÃO

Planejar e integrar programas, interpretando realidades de implementação diversas que condicionam os resultados das ações governamentais e tornar tais ações transparentes, fortalecendo mecanismos de construção coletiva e participação social, foi um dos principais objetivos da metodologia e do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) a partir de 2011.³

As experiências no período partiram do entendimento de que o planejamento deve ocorrer em um ambiente de construção coletiva, por meio do diálogo e do debate qualificado com os responsáveis executores de políticas públicas e com a visão de entidades e organizações da sociedade civil. Quanto mais participativo o planejamento, mais apropriado e legitimado pelos diversos atores.

O objetivo deste artigo é oferecer uma leitura sobre os processos de elaboração dos PPAs do governo federal a partir de uma abordagem participativa, ocorridos até o PPA 2016-2019, a partir da experiência obtida no âmbito da equipe responsável pela gestão do PPA⁴ – os aprendizados que contribuíram para perspectivas de construção coletiva dos programas, revisões conceituais, intersetorialidade e formas de participação social. Para tanto, é preciso discorrer sobre a evolução do plano em diversos momentos e como sua lógica participativa foi gradualmente desenvolvida, pontuando os avanços, as lacunas e os desafios ainda a superar.

2 EVOLUÇÃO E APRENDIZADOS NA ELABORAÇÃO DOS PPAs

Naturalmente, as políticas públicas são planejadas e executadas pelos órgãos públicos que detêm as atribuições para tal. No PPA, por meio de uma estrutura programática, procura-se construir uma visão abrangente do conjunto do governo, oferecendo em um único instrumento os principais objetivos e metas para o período de quatro anos, nos termos da Constituição Federal de 1988.⁵ Não deve se sobrepor aos planejamentos setoriais, mas sim estar em consonância, sendo também instrumento para a identificação de possibilidades de integração, assim como de lacunas da ação governamental e, até mesmo, de políticas que possam gerar efeitos contraditórios. São características desejáveis quando se pretende atuar de forma intersetorial e participativa.

A estruturação da ação governamental em programas foi um marco histórico em termos de planejamento governamental no Brasil. Concretamente, os programas organizaram a ação do governo federal por meio do esforço de planejamento ocorrido na elaboração do PPA 2000-2003. A equipe técnica do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão trabalhou de acordo

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art3>

2. Analista de planejamento e orçamento no Ministério da Economia.

3. Em 2011, foram realizados os eventos para a elaboração do PPA 2012-2015, descritos na mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional em 2011.

4. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

5. Ver art. 165, § 4º, disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_165_.asp>.

com as discussões e teorias para a gestão pública presentes no debate técnico-burocrático ocorrido na década de 1990.

O PPA 2000-2003 e seu modelo de gestão foram ancorados na vinculação com os orçamentos anuais, assumindo parte do detalhamento próprio da ação orçamentária (Santos, Ventura e Neto, 2015). Tal característica pode ter sido também o principal vetor para um distanciamento entre o PPA e os planejamentos setoriais, em contraponto com o seu gradual enrijecimento metodológico, entendendo esse último termo como um plano elaborado, implementado, monitorado, avaliado e revisado a partir de categorias excessivamente padronizadas, com baixa correlação entre os programas e os elementos mais específicos de cada política pública. Sem uma flexibilidade necessária para conseguir apropriar o específico de cada setor de atuação do governo, o resultado foi o distanciamento e a recorrente crítica voltada ao seu caráter burocrático.

Ao longo da gestão dos PPAs no período de 2004 a 2011, o sentimento de distanciamento entre as categorias presentes no plano e o que, de fato, era feito pelo governo tornou-se tão evidente que uma nova reflexão ocasionou a mudança do modelo de elaboração, concretizada no PPA 2012-2015.

A leitura dos documentos produzidos durante a gestão dos primeiros três PPAs, principalmente os relatórios anuais de avaliação,⁶ confirma a constatação anterior. O conhecimento mais aprofundado e analítico das temáticas públicas e de seus verdadeiros desafios foi secundarizado por análises a partir das restrições de recursos, algo imposto pela coleta de dados mais focada nos registros das execuções financeiras e físicas dos produtos das ações orçamentárias que são importantes, mas não suficientes. Por tais características, a gestão do plano e de seus programas foi marcada por visões mais associadas ao curto prazo e acabou por tornar-se ausente do debate técnico-político das escolhas, do desenho e da implementação de políticas públicas e presente como o *locus* preferencial de informações para o controle e a fiscalização. A experiência adquirida com a criação de mecanismos para o diálogo mais colaborativo entre o órgão central de planejamento e os órgãos setoriais – a partir de 2008 e de canais de participação social – de 2004 em diante, no âmbito do PPA, contribuiu para essa reflexão, tomando como base debates que identificaram a necessidade de concepções que comunicassem melhor as estratégias adotadas pelos programas.

A partir de 2011, a elaboração do PPA com o formato de programas organizados por temas de políticas públicas dotou o plano de categorias que buscaram viabilizar leituras mais próximas dos planejamentos existentes nos diversos setores do governo.⁷ Diversos conceitos e atributos foram revistos.

Esperava-se que o programa temático fosse capaz de promover uma linguagem mais acessível ao conjunto dos atores interessados em dialogar, contribuir e participar do ciclo de gestão de determinado programa. Na elaboração e gestão do PPA, haveria espaço e insumos que favoreceriam a integração de políticas e programas, a comunicação com potenciais parceiros, seja de outros entes ou do setor privado, e, especialmente, a construção de canais mais efetivos de participação social.

A partir do acúmulo dos diversos aprendizados e com a identificação de fragilidades, optou-se por tratá-las e manter a lógica do PPA 2012-2015 (Brasil, 2015), sendo esse brevíssimo resgate dos significados do PPA até 2015 essencial para uma análise do processo de elaboração do PPA 2016-2019.

6. Os relatórios anuais de avaliação do PPA estão disponíveis em: <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/>>.

7. Planos nacionais, como o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) 2012-2015, foram mais facilmente alinhados ao PPA, conforme relato constante da *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, publicada em 2014.

3 ALGUNS AVANÇOS E SIGNIFICADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA LÓGICA COLETIVA E PARTICIPATIVA

O PPA 2016-2019 representou a continuidade de um modelo de planejamento associado a temas de políticas públicas e ao ideal de construção coletiva e de participação da sociedade como seu diferencial. No processo de elaboração, buscou-se priorizar o diálogo interno entre os órgãos do governo e os mecanismos de participação social como forma de qualificar o conteúdo do plano, tanto para sua coordenação e gestão interna como para a etapa de implementação e seu respectivo monitoramento, aprofundando as possibilidades de dotar a informação captada de análises mais próximas da realidade de implementação. Tais informações seriam aportadas por representantes da sociedade civil, de forma pactuada, que assumiriam responsabilidades sobre a qualidade do registro de suas contribuições, assegurando a continuidade do debate coletivo – governo e sociedade – para a gestão dos programas (Fornazari, Petaccia e Beserra, 2016). A abordagem para a estruturação dos processos partia de uma estratégia formativa, de construção de capacidades.

Em paralelo, quanto à metodologia do plano, buscou-se aprimorar conceitos para tornar o conjunto de objetivos, metas e iniciativas mais harmonioso e prioritário, aperfeiçoamentos importantes para a promoção de um planejamento cada vez mais participativo. Nesse ponto, cabe ressaltar que é preciso evitar a associação entre prioridade e volume dos atributos, algo sempre observado nas discussões em momentos de elaboração do PPA. Nesse aspecto, sair da falsa discussão sobre um plano “enxuto” como condição para se ter um plano estratégico é pressuposto. O governo federal financia e implementa políticas em todos os setores da economia, direta ou indiretamente, em um país com mais de 200 milhões de habitantes. A preocupação, portanto, deve ser com um plano de quatro anos que represente tal complexidade no conjunto de objetivos e metas de seus programas.

Essa é a discussão que importa. Ao estar diretamente relacionado com os compromissos assumidos por determinado governo e assim ser “reconhecido”, o PPA se relaciona com o entendimento sobre o que representam políticas públicas e com os resultados que se deseja alcançar. É isso que precede à escolha de quais ferramentas metodológicas utilizar para a elaboração de programas, o que não significa renunciar a boas técnicas de planejamento, mas, ao contrário, é desejável e necessário dispor de métodos que organizem o debate, esclareçam o papel dos atores e qualifiquem o registro da informação produzida, contribuindo para um formato minimamente homogêneo entre as diversas áreas de atuação do governo. No entanto, sem a concertação de atores que detenham o conhecimento aprofundado da política pública, a promoção do diálogo e a consolidação do ambiente participativo, o reconhecimento pretendido fica restrito ao contexto puramente burocrático, sob o risco de desconexão de uma gestão realista.

Observando tentativas de construção de modelos e estratégias de gestão, o primeiro grande desafio é o de realmente identificar, conhecer e interpretar os problemas públicos no ambiente em que ocorrem, sempre de forma associada às realidades que demandarão acertadas estratégias de implementação, considerando a escala, o escopo e a complexidade que caracterizam a ação governamental (Januzzi, 2016). É preciso, porém, se avançar muito na capacidade de interpretar a realidade e planejar adequadamente quais políticas públicas implementar e como. A construção coletiva e participativa é elemento essencial na construção dessa capacidade, que deve passar por um modelo cada vez mais participativo.⁸

8. A participação social no PPA é apenas uma experiência, entre outras, resultantes do reconhecimento de que a relação entre Estado e sociedade é aspecto essencial para a elaboração de políticas públicas, desde os anos 1980 e, principalmente, concretizado com a Constituição Federal de 1988, que dispõe de comandos que fortaleceram a criação de espaços de participação social.

Formatos mais participativos foram gradualmente incorporados ao processo de elaboração dos PPAs, mais intensamente nas oficinas para o planejamento de programas, organizadas em 2011 e 2015, de forma a serem os espaços para dialogar, debater e elaborar/aperfeiçoar objetivos, metas e iniciativas do plano.

O ideal seria chegar-se ao ponto em que a participação social é intrínseca ao planejamento de qualquer programa que busque um mínimo de coerência – na verdade, ela é, mas nem sempre é reconhecida como tal. Não há um roteiro prévio definido para a instituição de mecanismos de participação social – estruturas, espaços, níveis, abrangência –, o que deve ser estruturado no momento do desenho de determinada política pública, sendo parte dos arranjos planejados.

No âmbito do PPA, em 2003, a proposta foi ambiciosa, partindo diretamente para diálogos organizados em todos os estados. A metodologia adotada foi pela promoção de fóruns de participação em todos os estados, com a presença de diversas organizações. O processo foi extremamente rico, com a produção de material para subsidiar a elaboração do plano. Já para o PPA seguinte, buscou-se valorizar os canais já formalizados – os conselhos de políticas públicas existentes –, estes com os seus mecanismos de interlocução com os conselhos estaduais e municipais. Com dois ciclos de elaboração realizados com algum nível de participação social, foi possível observar que a tarefa não é simples e que obter efeitos concretos da participação sobre a qualidade de programas e ações governamentais demanda tempo e convencimento. No PPA, o resultado foi bastante heterogêneo e não se reverteu em elementos claramente aportados ao plano provenientes do processo de participação social. O que é razoável afirmar é que uma cultura de participação social no PPA foi iniciada, tanto que foi continuada nos ciclos seguintes.

Essas duas experiências antecessoras foram importantes para o formato adotado em 2011, para a elaboração do PPA 2012-2015, mediante a primeira edição do Fórum Interconselhos, com a participação de conselhos, comissões e entidades de diversos setores da sociedade civil. O avanço nesse formato foi incorporar ao espaço de participação a visão intersetorial. Segundo Avelino e Santos (2015), o fórum foi um espaço de diálogo além dos limites da setorialidade e marcado pela discussão de uma agenda nacional de desenvolvimento. Pelas próprias características metodológicas do PPA 2012-2015, a participação social foi mais efetiva, oportunizada pela linguagem mais acessível, em que pese não totalmente incorporada pelos executores de programas como uma importante dimensão para o planejamento.

No PPA 2016-2019, a partir das experiências dos três PPAs anteriores, a proposta para a participação social previa a interlocução desde a dimensão estratégica do plano, passando pela elaboração dos programas, até o seu monitoramento. Dessa vez, o espaço foi chamado de Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, com a realização de mais seis fóruns regionais e quatro fóruns setoriais para discutir agendas para a juventude, as mulheres, sindical e empresarial.

Esperava-se, no processo de elaboração do PPA 2016-2019, que o monitoramento abastecido com informações provenientes da participação da sociedade se tornasse uma ferramenta valiosa justamente para enriquecer a análise sobre a implementação dos programas, saindo de um escopo mais restrito à execução financeira e, assim, respondendo ao diagnóstico de distanciamento relatado anteriormente. O desafio continuava a ser o de desenvolver uma linguagem que permitisse tal diálogo. Apesar dos avanços metodológicos obtidos a partir de 2012, a visão programática ainda não era tão intersetorial a ponto de se debaterem temas essencialmente transversais.

Ainda durante a gestão do PPA 2012-2015, a partir dos programas temáticos, foram construídas agendas transversais.⁹ Em 2015,¹⁰ como o debate foi pela ampliação da participação social nas etapas de monitoramento e, posteriormente, de avaliação, as agendas transversais foram novamente debatidas e pactuadas, também incorporando agendas temáticas.¹¹ O avanço seria representado pela disponibilização das agendas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal, para efetivamente serem objetos de monitoramento por parte de representações da sociedade civil.¹² Nesse ponto, o ideal teria sido continuar viabilizando a participação, com a elaboração e a disponibilização de cartilhas e manuais, por exemplo, com os conceitos utilizados no âmbito do PPA. Tal dinâmica traria ao PPA o reconhecimento, como aqui defendido, enquanto espaço institucional de participação social, sendo apropriado pela sociedade, representando um avanço em relação aos processos anteriores.

Em retrospecto, a linha do tempo na aproximação do planejamento central com mecanismos de participação social corrobora a ideia de aperfeiçoamento contínuo dos canais participativos – amadurecimento do processo de diálogo e da forma como as discussões e contribuições são acolhidas e processadas pelos gestores dos programas. Em 2015, as propostas da sociedade civil foram sistematizadas e distribuídas aos órgãos executores para apropriação em programas sob sua responsabilidade. No segundo Fórum Dialoga Brasil, a sociedade civil recebeu o retorno de suas propostas e foi iniciado um processo para a etapa seguinte – pactuar o que seria também acompanhado pelo Siop para efeitos de monitoramento do plano. Foram subsídios preciosos para o monitoramento, ao passo que isso permitiria à sociedade reconhecer suas demandas no planejamento e cobrar por elas.

Foi possível ampliar o debate, diversificando ainda mais a participação, para além das representações, por meio de conselhos, comitês e organizações da sociedade civil. A experiência ganhou abrangência por meio do portal Participa.br, plataforma digital coordenada pela Presidência da República, em que outros atores, como os cidadãos diretamente e demais movimentos, puderam participar da elaboração do plano, ampliando o diálogo.

Assim, as experiências relatadas teriam assegurado o potencial da participação social em qualificar o conteúdo do planejamento, das estratégias de implementação por ele desenhadas e das informações para o monitoramento. Ocorre que, ao mesmo tempo que mecanismos bem-sucedidos construídos para o diálogo e a participação de diversos atores e, especialmente, da sociedade civil são legitimadores de qualquer política pública, o seu planejamento exige decisão política, conhecimento e organização. Promover e assegurar participação social é se comprometer com o diálogo. Portanto, a iniciativa advém de vontade política proveniente do reconhecimento de que escolhas de políticas públicas não são unilaterais ou apenas pensadas no âmbito do Estado e sua burocracia, mas devem ser também condicionadas por necessidades sociais demandadas pela população.

9. Foram nove agendas transversais: criança e adolescente; idoso; igualdade racial; juventude; população LGBT; políticas para mulheres; pessoa com deficiência; população de rua; e povos indígenas.

10. Em 2015, foram realizados os eventos para a elaboração do PPA 2016-2019, descritos na mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional em 2015.

11. As agendas temáticas pactuadas foram: usos múltiplos da água; economia solidária; e desenvolvimento rural sustentável.

12. As reflexões presentes neste artigo abordam o período até o processo de elaboração do PPA 2016-2019, não contemplando a gestão do plano pós-2016.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela ótica participativa, a contribuição do PPA é novamente inegável, pois foi fruto de um processo ocorrido durante mais de uma década, considerando que o movimento metodológico para a introdução do conceito de participação no instrumento de planejamento central do governo foi iniciado em 2004. No entanto, fragilidades não foram totalmente superadas, como a efetivação do debate participativo no desenho dos programas, o retorno contínuo à sociedade civil sobre suas contribuições e a realização do monitoramento participativo dos programas, algumas observadas também por Avelino e Santos (2015).

Em perspectiva, a continuidade do modelo participativo demandaria estruturas mais robustas, como a organização de equipes dedicadas ao registro do que está sendo feito, estruturando o processo e realizando ajustes. Importante seria um plano de avaliação da própria estratégia de participação, e também construir um banco de dados dos participantes como dado para mobilização e pesquisa. A mobilização deveria ser contínua, com prazos bem definidos e processos bem estruturados.

Todo esse esforço de participação é complexo pela própria complexidade da política pública, mas a experiência, mesmo com fragilidades processuais, demonstrou ser vantajosa, refletindo-se no acúmulo para o debate em torno de uma cultura mais democrática e participativa. A participação social gera aprendizado, nem sempre de forma estruturada ou tangível, mas influenciando os atores dispostos ao diálogo.

O debate do planejamento público é também uma forma de contribuir para a visão de que não se constroem bons programas de maneira isolada – ou seja, contribui efetivamente para a intersetorialidade. Em outros termos, a participação é essencial, tanto no diálogo entre órgãos de governo como no debate com outros entes da Federação, atores privados, Congresso Nacional e sociedade civil em geral.

Portanto, em qualquer ação governamental, a lógica participativa deve ser uma premissa, assegurando legitimidade e transparência. É necessário haver disposição para o debate coletivo e participativo, em que é esperado certo conflito de ideias e propostas e, por isso, muitas vezes a construção desses espaços no debate da política pública enfrenta resistências. Entretanto, o aprendizado sempre permanece de alguma forma e o registro da experiência do PPA pela ótica participativa, como aqui brevemente apresentado, é fundamental para construções posteriores.

REFERÊNCIAS

AVELINO, D.; SANTOS, J. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileira. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. **PPA 2012-2015: mensagem presidencial**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

_____. **PPA 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social – mensagem presidencial**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

- COSTA, P.; COSTA, I.; BANDEIRA, R. **Transparência no Plano Brasil sem Miséria**: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- FONSECA, I.; AVELINO, D. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.
- FORNAZARI, F.; PETACCIA, J.; BESERRA, D. Plano Plurianual (PPA) do governo federal e Fórum Interconselhos: uma experiência estratégica de participação social. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. **Anais...** Brasília: [s.n.], 2016.
- JACCOUD, L.; LICIO, E.; LEANDRO, J. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. *In*: XIMENES, D. de A. **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018.
- JANUZZI, P. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Editora Alínea, 2016.
- LESSA, M. *et al.* Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o desafio da intersetorialidade e da participação social em processos de gestão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 7, 2014.
- MENEZES, F.; MARTINS, M. **O Plano Brasil sem Miséria e a participação social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.
-

