



TEXTO COMPLEMENTAR – PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é considerado o principal instrumento de planejamento da administração pública, que orienta os demais planos e programas de governo por um período de quatro anos. Deve ser apresentado ao final do primeiro ano de mandato, indicando as realizações previstas para os quatro anos seguintes, incluindo, portanto, o primeiro ano de governo do mandato posterior. No âmbito federal, até 2002, o PPA era elaborado por equipes técnicas que utilizavam linguagem de difícil compreensão para quem não é especialista em finanças públicas e com grande generalidade na indicação das diretrizes, objetivos e metas do Plano. Estas características presentes já no momento e na forma da elaboração do PPA, além de dificultar a compreensão sobre o que está proposto, representavam obstáculos também para o monitoramento e o controle social sobre a sua execução.

Nos governos do PT, o PPA foi produzido como um Plano Nacional, que visava a se constituir em instrumento de planejamento estratégico do Estado brasileiro, estabelecendo metas que dialogavam, por meio de avaliações, com as metas estabelecidas anteriormente. O Plano Plurianual constituiu-se em referência para os investimentos públicos e privados do País e para a elaboração dos PPAs estaduais e municipais, de acordo com as determinações constitucionais. O governo federal elaborou, para esse fim, uma ousada ação de capacitação dos gestores e gestoras públicos em vários municípios do País, baseada no desenvolvimento das políticas no território, com suas características específicas, a articulação entre as políticas e a ampla participação da sociedade. Tratou-se de articular o PPA federal com os PPAs municipais, de sorte a desenvolver uma cultura de planejamento estratégico e torná-la, de fato, uma questão nacional.

Em 2011, a equipe de governo da presidenta Dilma aprofundou mudanças importantes na definição da estrutura do PPA 2012-2015. Os objetivos de governo foram inseridos no Plano, adotando uma linguagem compreensível por toda a equipe de governo e pelos cidadãos e cidadãs, de modo a facilitar a identificação, ao longo do documento, dos compromissos assumidos pelo governo no âmbito de cada política. A estrutura adotada permite localizar os compromissos em todas as áreas de gestão, referente aos vários segmentos sociais. A mesma lógica foi adotada para outras agendas estratégicas do governo, como o PAC, o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida.

O PPA – Plano Plurianual 2012-2015 é, portanto, um exemplo que sintetiza o modelo de gestão para o desenvolvimento sustentável inclusivo e democrático. O seu processo de elaboração, conduzido pelo Ministério do Planejamento, inaugurou uma nova forma de planejar e executar as ações de governo, cumprindo as exigências constitucionais e os compromissos políticos assumidos pela presidenta Dilma.

Para entender melhor como se deu esse processo participativo na elaboração e monitoramento do PPA, é preciso conhecer como ele está organizado. Na nova estrutura do Plano, os Programas Temáticos estão organizados em objetivos, que, por sua vez, foram detalhados em metas e iniciativas. Os conteúdos de cada item estão descritos em linguagem simples e introduzem informações sobre a integração entre as políticas, com destaque para as dimensões da transversalidade. No modo tradicional de elaborar o PPA, que ainda segue sendo adotado por muitos governos estaduais e municipais, as informações são apresentadas



segundo o desenho das ações orçamentárias, o que dispersa os dados sobre um mesmo tema nas diversas funções programáticas, dificultando muito a construção e a compreensão da totalidade do programa. Isso sem falar na linguagem técnica, só compreensível para os economistas e especialistas em orçamento público!

A proposta inicial do Projeto de Lei encaminhado para análise e aprovação do Congresso Nacional foi elaborada pelo Ministério do Planejamento, que sistematizou, na organização do PPA, os temas de políticas públicas a serem submetidos ao debate em três instâncias de diálogos: com os órgãos e entidades da administração pública federal, com os estados e municípios por região do País e com o Fórum Interconselhos, sobre o qual vamos detalhar um pouco mais acerca da composição e dinâmica de funcionamento.

O Fórum Interconselhos do PPA 2012-2015

A grande novidade, do ponto de vista da participação social no planejamento orçamentário federal, foi a criação de uma instância para o diálogo entre o governo e a sociedade civil, inclusive para a apresentação de propostas ao PPA.

Na fase de elaboração do Plano Plurianual, em maio de 2011, a Secretaria Geral da Presidência da República, junto com o Ministério do Planejamento, promoveu o I Fórum Interconselhos do PPA 2012-2015, que contou com a participação de representantes não-governamentais de 35 conselhos, cinco comissões nacionais e de entidades da sociedade civil. O evento teve como objetivo apresentar informações sobre o PPA, debater as estratégias norteadoras da ação governamental no período de vigência do Plano e levantar as propostas dos participantes. A transversalidade dos programas e a inserção no contexto regional do País foram enfatizadas, destacando a relevância do PPA no ciclo de planejamento orçamentário, a visão de futuro, os valores e os macrodesafios orientadores na sua elaboração, o modelo do Plano, os programas temáticos e a proposta de monitoramento participativo durante os quatro anos de execução. As discussões dos temas consideraram quatro eixos de gestão: 1. Desenvolvimento Econômico; 2. Infraestrutura e PAC; 3. Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria; e 4. Direitos e Cidadania e Movimentos Sociais.