

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO EFETIVO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: ANOTAÇÕES SOBRE O FÓRUM INTERCONSELHOS NO PLANO PLURIANUAL 2012-2015.

Apresentação de primeiros resultados de pesquisa em curso¹

GT 13: Reforma do Estado, Governabilidade e Democracia.

JOSÉ CARLOS DOS SANTOS

RESUMO

Como parte significativa do arcabouço institucional brasileiro, a Constituição Federal de 1988 aprovou legislação de reformas constitucionais e o instrumento dos Planos Plurianuais (doravante, PPAs) que se constituem como o principal instrumento de planejamento governamental para médio prazo.

Consolidado como instrumento de planejamento governamental, o que se pode afirmar sobre a efetividade da participação social durante as etapas de planejamento – preconizadas constitucionalmente – ao longo dos 25 anos de vigência desse quadro constitucional? Avançaram a compreensão e a intervenção sobre políticas, com participação? Existem aprendizagens institucionais consolidadas, a irrigação metodológica – e se presente – fertiliza inteligência decisória sobre políticas?

Palavras Chave: Planejamento Governamental, Planos Plurianuais, Planejamento em contexto democrático.

Introdução

Como parte significativa do arcabouço institucional brasileiro, a Constituição Federal de 1988 aprovou legislação de reformas constitucionais e o instrumento dos Planos Plurianuais (doravante, PPAs) que se constituem como o principal instrumento de planejamento governamental para médio prazo.

Consolidado como instrumento de planejamento governamental, o que se pode afirmar sobre a efetividade da participação social durante as etapas de planejamento – preconizadas constitucionalmente – ao longo dos 25 anos de vigência desse quadro constitucional? Avançaram a compreensão e a intervenção sobre políticas, com participação? Existem aprendizagens institucionais consolidadas, a irrigação metodológica – se presente – fertiliza inteligência decisória sobre políticas?

Este texto é a versão resumida da primeira parte de um projeto de pesquisa sobre os instrumentos de planejamento governamental inspirado a partir do aparecimento do Plano Plurianual no quadro institucional brasileiro, suas mudanças conceituais – que passam a abranger uma ideia de Projeto

¹ Objetivos: Estudo sobre o Fórum Interconselhos, instância deliberativa sobre planejamento governamental e monitoramento de políticas a partir do PPA 2012-2015.

Metodologia e Fontes: Qualitativa e Quantitativa. Sistematização e Análise de documentos oficiais brasileiros e entrevistas com membros do Fórum Interconselhos.

Nacional de Desenvolvimento – e a incorporação de instrumentos de participação social em suas etapas de desenho, implementação, monitoramento e avaliação.

Para o caso do PPA ora vigente, 2012-2015, a inovação institucional analisada é o caso do Fórum Interconselhos, instância de participação direta, composta por membros dos Conselhos Nacionais de Políticas, participando desde a etapa de desenho do Plano até intervenções de Monitoramento Participativo durante a execução.

O PPA 2004-2007 definiu **cinco dimensões estratégicas: social, econômica, regional, ambiental e democrática** que se posicionaram como objetivos a serem perseguidos.

O PPA 2008-2011 organizou as ações de governo em três eixos: **crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade**. As inovações institucionais desse Plano materializaram-se no anúncio de um Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), na construção de uma agenda social com foco nas populações socialmente vulneráveis, prioritariamente focada em ações de transferência de renda (notadamente, expansão do Programa Bolsa Família) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Ainda que se pretenda um documento global de planejamento governamental, um dos mais evidentes desafios dos Planos Plurianuais está na forma como incorporam os mais recentes planos setoriais de maneira harmônica, abrangente e sinérgica. Esse arranjo não é trivial, mas algumas ações tentativas de coordenação na década recente parecem apontar para uma retomada da função planejamento em bases mais complexas e integradas.²

Entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011 houve uma mudança clara no teor dos documentos setoriais, que deixaram de ser apenas um apanhado de diagnósticos gerais para assumirem caráter mais concreto ou pragmático, objetivado em proposições de políticas bastante específicas e metas mensuráveis.

Os documentos setoriais pesquisados permitem observar a conformação de um leque de áreas de atuação do Estado, dando mostras da amplitude, complexidade e dificuldades da agenda do desenvolvimento com inclusão e participação.³

Para a montagem do PPA 2012-2015 o governo Dilma Rousseff partia, portanto, de uma base muito mais favorável do que os dois mandatos Lula da Silva, isso do ponto de vista tanto da trajetória concreta herdada da economia e do desenvolvimento social, quanto da existência já de largos e bons diagnósticos setoriais e um compêndio de diretrizes “concretas” de políticas públicas em várias áreas de atuação do Estado.

Antes, uma breve contextualização das mudanças do Plano Plurianual.

Quadro Resumo dos principais momentos dos PPAs, pós CF 1988.

- 1988 - Reforma Constitucional (governo Sarney). Instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo para o governo brasileiro. Na sequência, as reformas constitucionais dos Estados estenderam o conceito de planos quadrienais para o âmbito da administração pública estadual;
- 1996 - Plano Plurianual 1996-99 (1º governo FHC). Introduziu novos conceitos como nova referência espacial - os eixos nacionais de desenvolvimento e os projetos estruturantes como meios de alcançar as transformações almejadas;

² Ver A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4. José Celso Cardoso Jr (org.) Ipea, 2011.

³ Para um melhor detalhamento e análise desses documentos, ver CARDOSO Jr. 2011.

- 2000 - Plano Plurianual 2000-03 (2º governo FHC). Introduziu a ideia de gestão por resultados, adotou o programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, além da implantação do gerenciamento e da avaliação de desempenho nos programas do governo federal;
- 2004 - PPA 2004-07 (1º governo Lula). Definiu cinco dimensões estratégicas (social, econômica, regional, ambiental e democrática) que representariam os objetivos a serem perseguidos, conjugados à dinamização do mercado de consumo de massa, ao aumento dos investimentos e à elevação da produtividade. O desenvolvimento seria viabilizado pela expansão competitiva das atividades que superariam a vulnerabilidade externa;
- 2007 - PPA 2008-11 (2º governo Lula). Organiza as ações de governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Desdobra-se em um Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em uma agenda social com foco nas populações socialmente vulneráveis, prioritariamente com ações de transferência de renda e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

RESUMO DAS ESTRATÉGIAS DOS PPAs – 2004-2015 2004-2007

- **Inclusão social;**
- **Desconcentração de renda (valorização do salário mínimo);**
- **Fortalecimento mercado interno;**
- **Redução vulnerabilidade externa;**
- **Fortalecimento da democracia e da cidadania;**
- **Investimento em infraestrutura .**

RESUMO DAS ESTRATÉGIAS DOS PPAs – 2004-2015

- **Manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura (PAC, MCMV);**
- **Garantia para a educação de qualidade (PDE);**
- **Agenda Social, ampliação do Programa Bolsa Família.**

2008-2011

RESUMO DAS ESTRATÉGIAS DOS PPAs – 2004-2015

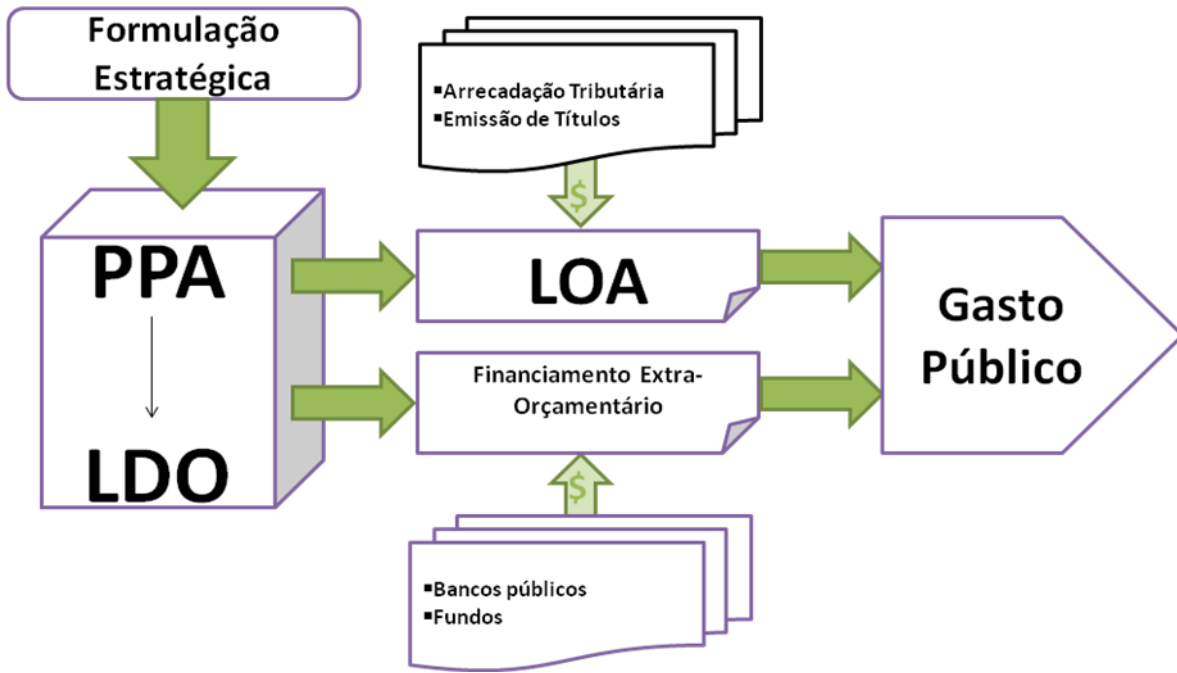
2012-2015

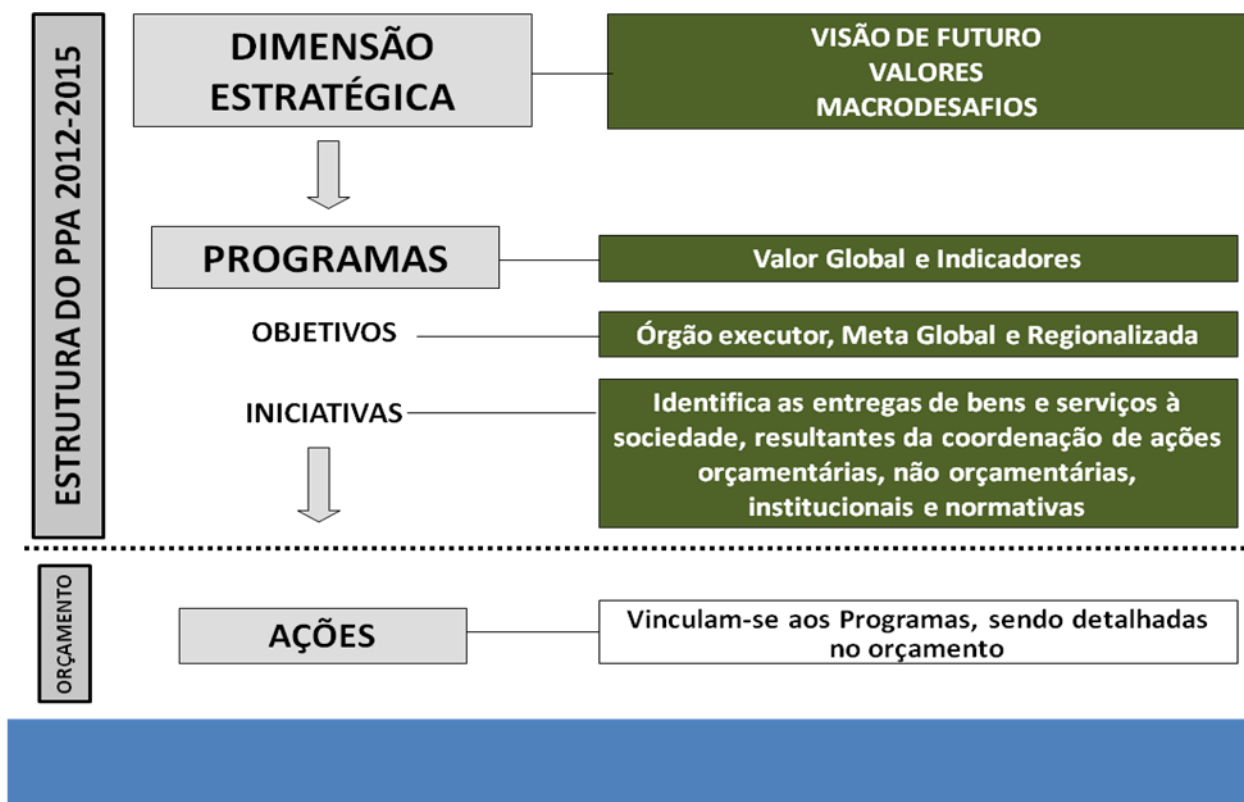
➤ **Projeto Nacional de Desenvolvimento: redução das desigualdades regional e entre o rural e o urbano;**

➤ **Transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;**

➤ **Erradicação da pobreza extrema (Brasil Sem Miséria).**

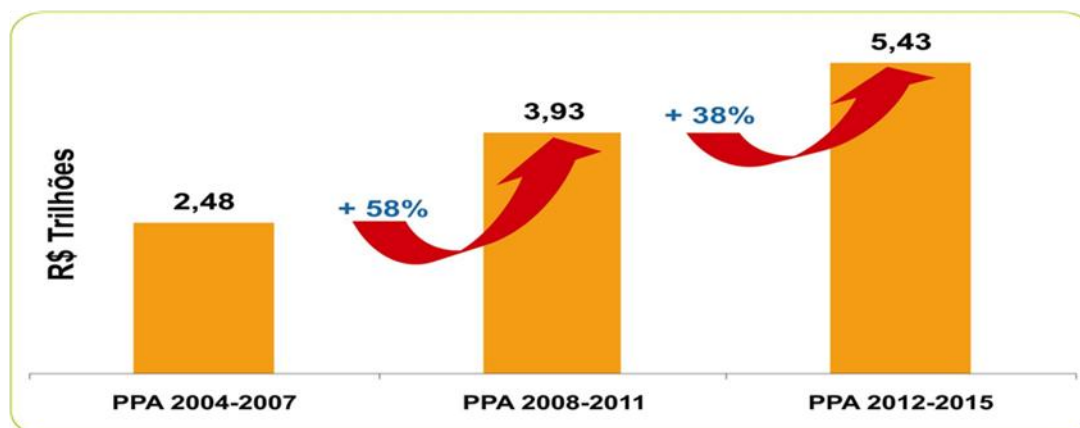
RESUMO DO CICLO DE PLANEJAMENTO FEDERAL - ESQUEMA GERAL





CICLO DE PLANEJAMENTO FEDERAL – ESTRUTURA GERAL DO PPA 2012-2015

- Evolução do volume de recursos dos PPAs



O documento do PPA 2012-2015 introduz outra inovação institucional, materializando a participação social, desde o período de elaboração do Plano, efetivada por meio do Fórum Interconselhos. O Fórum Interconselhos estimula a participação social em todas as etapas do planejamento governamental, permitindo à sociedade debater diretamente com o governo as estratégias norteadoras para os próximos quatro anos.

O I Fórum foi realizado em maio de 2011 e reuniu cerca de 300 participantes para apresentar as contribuições da sociedade civil ainda durante a fase de elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Durante essa etapa, foram apresentadas mais de 600 propostas e 77% dessas sugestões foram incorporadas ao texto final do projeto de lei do PPA 2012-2015 que foi enviado ao Congresso Nacional.

Em outubro de 2011, o II encontro do Fórum Interconselhos, reuniu-se para checar os números de incorporação de propostas ao Plano e discutir os próximos passos, além das estratégias de monitoramento participativo do PPA.

Em novembro de 2012, o III Fórum Interconselhos foi organizado para apresentar e pactuar a proposta de monitoramento participativo do Plano Plurianual 2012-2015. Foram pactuadas nove Agendas Transversais (Criança e Adolescente, Juventude, Políticas para Mulheres, Idosos, População LGBT, Povos Indígenas, População em Situação de Rua, Pessoas com Deficiência, Igualdade Racial, Quilombolas e Comunidades Tradicionais)

O artigo sistematizará e apresentará os primeiros resultados do monitoramento dessas nove agendas.

A IV edição do Fórum acontecerá em 02 de setembro de 2013, em Brasília. Nesta ocasião se realizarão entrevistas com os membros do Fórum Interconselhos, acerca da experiência de primeiro ano de monitoramento participativo das agendas transversais.

REFERÊNCIAS

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

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos Para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado**. Texto para Discussão 1584. Brasília: Ipea, 2011.

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

PIRES, Roberto. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2012.

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.