

## APRESENTAÇÃO

O PPA 2016-2019 integra um projeto nacional de desenvolvimento que vem se consolidando há mais de uma década e que concilia o crescimento econômico com a distribuição da renda e a inclusão social. O novo Plano Plurianual traz inovações que dão sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento metodológico do planejamento no governo federal.

A estratégia de direcionar a atuação do Estado na promoção de um modelo inclusivo de desenvolvimento foi decisiva para a melhoria na distribuição da renda, seja pela ampliação do combate à pobreza como compromisso de toda a sociedade, seja pela manutenção dos níveis de emprego e rendimento do trabalho em meio a um contexto de crise econômica internacional.

A inclusão social tem proporcionado uma condição de vida melhor a uma parcela expressiva da população, a partir do acesso à renda e às oportunidades. E o patamar de desenvolvimento que o Brasil vem alcançando nesses últimos anos tem também como consequência uma nova visão da sociedade com relação às suas possibilidades e expectativas. As demandas da população exigem esforços ainda maiores do Estado, seja com mais investimentos em infraestrutura, aumentando a competitividade da economia, seja com mais serviços públicos de qualidade.

O duplo desafio de preservar as conquistas e aprofundar os avanços não é somente uma opção do governo federal, mas sobretudo uma escolha da própria sociedade, traduzida inclusive nos espaços de discussão do próprio PPA 2016-2019, que contou com ampla participação social nas suas diferentes etapas de elaboração.

O PPA 2016-2019 foi construído dentro deste contexto e, a partir de uma Dimensão Estratégica, detalha sua Dimensão Programática, representada pelos Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, indicando os principais compromissos do governo para os próximos quatro anos.

# INTRODUÇÃO

A construção e a consolidação de um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental orientado pela inclusão social e pela redução das desigualdades é o resultado mais tangível dos esforços de implementação das políticas públicas que caracterizaram o país no período recente. Os desafios para o momento atual remetem tanto à consolidação dos direitos conquistados quanto ao aperfeiçoamento das políticas públicas na busca pela melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade por toda a população brasileira.

Dando sequência a este modelo de desenvolvimento, o PPA 2016-2019 define as escolhas estratégicas para atender às novas demandas de uma sociedade que também tem mudado e evoluído nesse período.

Para enfrentar esses desafios e aproximar ainda mais as políticas públicas da realidade e anseios da sociedade, foram empreendidas ações com a finalidade de aprimorar tanto o próprio PPA quanto o seu processo de construção, fortalecendo seu caráter de espaço institucional de participação da sociedade civil.

## Estrutura e metodologia do PPA

O PPA 2012-2015 trouxe inovações à metodologia de elaboração anteriormente vigente. A mudança de estrutura e conceitos relacionados ocorreu, principalmente, com o intuito de dotar o Plano da capacidade de interpretar a realidade na qual é implantado e as especificidades de cada política pública nele inserida e, assim, comunicar melhor os compromissos do governo, evitando a linguagem rigidamente técnica e facilitando a incorporação das agendas do governo e a apropriação do Plano pela Sociedade.

Este modelo, fundamentado em uma leitura por temas de políticas públicas, buscou fortalecer o caráter estratégico do Plano, evitando sua identificação com uma visão de curto prazo, mais própria dos orçamentos. O PPA deve apresentar os objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos, identificando as prioridades do governo em linha com os planejamentos setoriais.

Ao final de 2014, com a experiência adquirida após três anos de gestão do PPA 2012-2015 e com base no acervo de informações e conhecimentos sobre a implementação das políticas públicas obtido por meio do seu monitoramento, verificou-se que importantes avanços, de fato, foram conquistados, mas desafios igualmente relevantes se apresentavam para a contínua melhoria do Plano.

Tais desafios não recaem principalmente sobre questões metodológicas e, portanto, para o PPA 2016-2019 não foram realizadas alterações significativas quanto a sua estrutura e conceitos.

As mudanças concentraram-se em dois pontos. O primeiro foi reforçar o caráter estratégico do Plano, estruturando-o em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas. O debate para a elaboração do PPA foi iniciado a partir das Diretrizes Estratégicas, previamente à elaboração dos Programas, tanto no âmbito interno do governo como com a sociedade civil. Buscou-se evidenciar o projeto estratégico de governo, que orienta a construção dos Programas Temáticos, expressando os cursos de ação propostos para o alcance dos resultados esperados para o Plano. Estabelece-se, assim, uma conexão lógica que permite visualizar como a estratégia geral do governo, anunciada na Dimensão Estratégica, orienta as escolhas das políticas públicas materializadas em Objetivos e Metas expostos na Dimensão Programática.

O segundo ponto teve como foco qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus Objetivos e respectivas Metas, que por sua vez destacam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.

O processo de elaboração do PPA foi condicionado, desde o início, pela sua característica mais estratégica e focada. Nesse contexto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promoveu, entre o final de 2014 e início de 2015, rodadas de discussão e de reflexão internas, que buscaram identificar as principais conquistas e os desafios a serem enfrentados no processo que se iniciava.

No mês de março de 2015, foi iniciado o debate sobre as Diretrizes Estratégicas do PPA no âmbito do diálogo entre o governo e a sociedade civil. Em maio e junho, ocorreram as Oficinas Governamentais de Formulação dos Programas Temáticos. Essa etapa foi caracterizada pelo amplo diálogo interno no governo federal, com a adoção de metodologia baseada na construção coletiva do Plano. As oficinas, realizadas por Programa Temático, contaram com a apresentação e discussão de propostas por representantes dos órgãos envolvidos nos respectivos temas. No total ocorreram 120 oficinas, com a participação de aproximadamente 4.000 pessoas, além de reuniões bilaterais para a pactuação, especialmente, de políticas transversais aos programas. Os trabalhos foram divididos em duas rodadas de oficinas para cada Programa, iniciando-se por um alinhamento conceitual e metodológico, para também a partir de uma avaliação do Programa correspondente no PPA 2012-2015, discutir e definir o conjunto dos Objetivos. Após a construção coletiva do escopo do Programa, por meio dos Objetivos, seguiu-se a definição das Metas e Iniciativas e, por fim, a seleção dos Indicadores.

## A Participação Social na Elaboração do PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 reforça a participação social na gestão pública não somente como diretriz para a implementação das políticas públicas, mas também na sua fase de elaboração e planejamento, seja como estratégia de reconhecimento do papel da sociedade, seja como forma de aperfeiçoamento da ação governamental. A participação de pessoas e entidades ocorreu em encontros presenciais e por meio de canais virtuais de diálogo, com propostas relativas à formulação do PPA 2016-2019, e permanecerá ao longo da sua implementação, nas dimensões de monitoramento e avaliação.

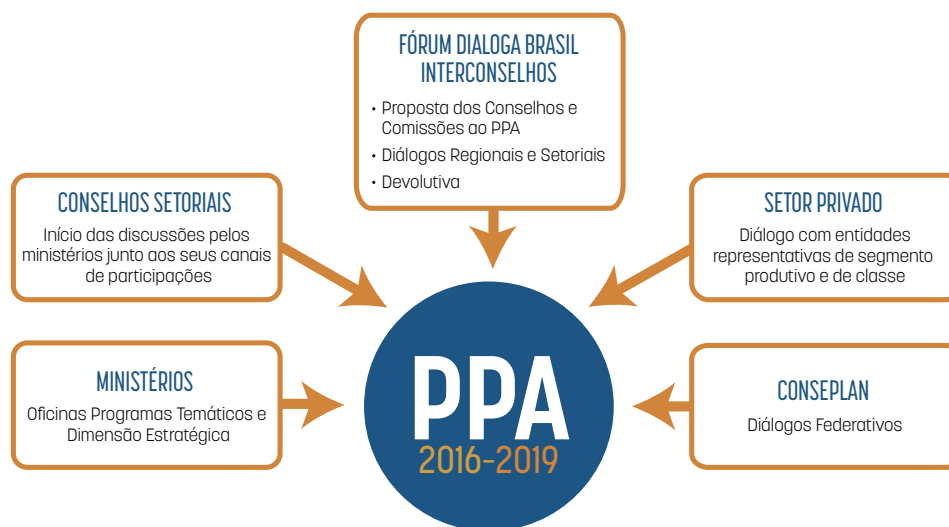
Como ferramenta legítima de materialização dos compromissos democráticos do governo, o PPA permanece aberto à constante interação com a sociedade. É nessa lógica que o governo tem buscado aperfeiçoar e consolidar os canais de participação social na elaboração e gestão do Plano. O processo coletivo e contínuo de construção do PPA, baseado no debate organizado, fortalece e qualifica o planejamento.

O PPA 2004-2007 inaugurou essa experiência no Brasil, contando com a participação de 2.000 organizações nos fóruns realizados em todos os estados e no Distrito Federal. No PPA 2008-2011, foram consolidados canais formais de participação social no planejamento governamental, com importante interação junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Para a formulação do PPA 2012-2015, foi realizada a primeira edição do Fórum Interconselhos, com 300 participantes representando conselhos e comissões nacionais e entidades de diversos setores da sociedade.

A construção do PPA 2016-2019 alcançou, assim, um novo patamar, no que diz respeito aos diálogos sociais, ao ampliar o processo de consulta durante a fase de elaboração, com envolvimento direto dos Ministérios, e ao promover a continuidade da participação na fase de acompanhamento da execução do Plano. A permanente pactuação democrática do PPA requer constante aprimoramento das estruturas do governo e dos próprios canais de discussão ao longo do ciclo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

As atividades de discussão para a elaboração do PPA 2016-2019 ocorreram tanto entre órgãos governamentais quanto junto à sociedade civil, contando com apoio da Secretaria Geral da Presidência da República, conforme ilustrado pela Figura 1.

**FIGURA 1 - ETAPAS NA ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019**



Assim como ocorreu com os órgãos governamentais, o diálogo com a população também se iniciou com o debate sobre as Diretrizes Estratégicas, por ocasião do Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos ampliado, ocorrido em abril. Na continuidade, houve seis Fóruns Regionais, ocorridos nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste (duas) e quatro Fóruns Setoriais (Juventude, Mulheres, Sindical e Empresarial) entre os meses de maio e junho. Em todo esse processo houve a participação de mais de 4.000 pessoas, entre representantes de conselhos setoriais e comissões nacionais, movimentos sociais e entidades diversas.

Nessa etapa da elaboração, as contribuições provenientes do Fórum Dialoga Brasil, assim como as propostas encaminhadas pelos Fóruns Regionais e Setoriais, foram apresentadas aos Ministérios, que puderam analisar e indicar de que forma as propostas acatadas incidiriam nos Programas do PPA.

**FIGURA 2 - CRONOGRAMA DE PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019**



Nos seis Fóruns Regionais do Dialoga Brasil no PPA, os participantes puderam encaminhar diretamente suas propostas às plenárias ou encaminhar sugestões 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 para o PPA 2016-2019.

Foram mais de 1.000 propostas recebidas e sistematizadas seguindo a ótica de organização do PPA por Programas Temáticos. O relatório de sistematização das propostas foi disponibilizado na sessão devolutiva do Fórum Interconselhos, realizada em julho. Os participantes receberam as respostas a cada uma das propostas aportadas e como estas foram (ou não) incorporadas ao PPA 2016-2019. Na oportunidade os participantes também discutiram a elaboração de uma agenda de acompanhamento do PPA a ser pactuada com o governo a partir de 2016.

Sobre o aspecto federativo, a articulação em torno da elaboração do PPA 2016-2019 contou com o envolvimento do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan), parceiro permanente no processo de planejamento e coordenação das políticas públicas.

A agenda de trabalho conjunta ocorreu nos Fóruns Nacionais de Secretários Estaduais de Planejamento, realizados em 2015, com a apresentação da metodologia e do cronograma de construção do PPA 2016-2019. O conteúdo dos Programas Temáticos também foi apresentado e discutido em oficinas com representantes das secretarias estaduais para mapear os principais temas que necessitavam de abordagem federativa.

As diversas etapas participativas promoveram um processo de elaboração do PPA transparente e inovador, pois incluiu a participação da sociedade civil de forma direta durante a elaboração do Plano e por realizar uma devolutiva das propostas antes do envio ao Congresso Nacional. Assim, percebe-se que os Eixos Estratégicos, Diretrizes e Programas Temáticos expressam as políticas públicas prioritárias a serem implementadas no próximo quadriênio, reforçando a centralidade dos mecanismos de participação social.

O processo de participação nas políticas públicas não se encerra com a elaboração e indicação das suas prioridades, mas permanece ativo ao longo de sua implementação, avaliação e aperfeiçoamento, em um contínuo processo de escuta, diálogo e elaboração conjunta de políticas públicas entre o governo e a sociedade.

O esforço de construção do PPA 2016-2019 resultou em 54 Programas Temáticos, que apontam os caminhos a serem percorridos pela ação do governo federal até 2019, por meio de seus 303 Objetivos e 1118 Metas. Ressalta-se que o amplo processo de debate viabilizou a definição de um conjunto de metas mais focado e estruturante para as políticas públicas. A seguir apresenta-se a Dimensão Estratégica para o PPA 2016-2019, que, por meio de 28 Diretrizes, orientou a elaboração dos Programas do Plano.