



SF/16865.444481-30

A standard linear barcode is located on the right side of the page, next to the document identifier.

# **RELATÓRIO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
RELACIONADAS À PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL DO PODER EXECUTIVO  
FEDERAL NA FORMULAÇÃO E  
IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS,  
PROGRAMAS E POLÍTICAS  
PÚBLICAS, EM ESPECIAL NO QUE DIZ  
RESPEITO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
NO CICLO DE GESTÃO DO PLANO  
PLURIANUAL 2016-2019.**



## RELATÓRIO Nº

### AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA

Presidente: **Senador Paulo Bauer**

Relator: **Senador Wellington Fagundes**

#### TEMA:

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS, EM ESPECIAL NO QUE DIZ RESPEITO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DE GESTÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019.**

SF/16865.444481-30



## Apresentação

Este documento apresenta o relatório de avaliação da política de participação social do Poder Executivo Federal na formulação e implementação de planos, programas e políticas públicas, em especial no que diz respeito à participação social no ciclo de gestão do plano plurianual 2016-2019. Trata-se de iniciativa instituída pelo art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que determina às comissões permanentes da Casa selecionar, em sua área de competência, temas de políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para ser avaliadas. Em obediência a esse mandamento regimental, a Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG) aprovou o Requerimento nº 04/2016, de autoria do Senador Cristóvam Buarque, para que fosse avaliada a política supra referida.

Na justificação do Requerimento nº 04/2016, o nobre autor ressalta que, não obstante a transparência e participação social na gestão pública serem instrumentos fundamentais para o aumento da eficiência e da efetividade das políticas públicas, com previsão constitucional e legal, as formas de participação da sociedade nas ações do Estado ainda precisam ser aperfeiçoadas, ampliadas e consolidadas para que os benefícios possam ser efetivos e para que essa participação seja reconhecida como instrumento de fortalecimento da democracia e de melhoria da gestão pública. O processo de participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual 2016-2019, inscrito no inciso V do art. 4º e § 3º do art. 12 da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, é instrumento emblemático de construção da cultura de participação cidadã na Administração Pública Federal, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos e à boa e regular aplicação dos recursos que a sociedade coloca à disposição do Estado. Por estas razões, a CTG oferece importante contribuição ao País ao avaliar a condução da

SF/16865.444481-30



implementação e os resultados do processo de participação social no Ciclo de Gestão do PPA, ouvindo inclusive as instituições da sociedade civil organizada envolvidas diretamente nesse processo.

A CTG aprovou o Requerimento nº 9/2016, deste Relator, que instituiu o plano de trabalho a ser seguido para avaliação da referida política pública.

O plano de trabalho proposto seguiu as orientações constantes do Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal, elaborado pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento da Casa. Entre as várias perspectivas de análise propostas no Referencial, há aquela que classifica as avaliações de políticas públicas em dois grupos: as avaliações somativas e as formativas. As avaliações somativas são *ex-post*, analisam o desempenho da política após a sua implantação e têm foco na verificação dos resultados alcançados e nos indicadores de efetividade. Já as avaliações formativas são *ex-ante*, investigam a consistência, a qualidade do planejamento e os meios disponíveis para a implantação da política, e têm foco na capacidade de a política alcançar os resultados pretendidos.

No caso selecionado pela CTG para o ano de 2016, as duas abordagens acima mencionadas se combinaram em um modelo híbrido, no qual elementos somativos e formativos foram utilizados para formar um quadro fidedigno da situação atual. Isso porque o foco da análise selecionada – qual seja, o PPA 2016-2019 – é produto de formulação recente e cujo ciclo de implementação, monitoramento, avaliação e revisão encontra-se em fase inicial ou não-iniciada. Ao tempo em que se retomou o histórico, os processos e os canais aplicados ao processo de formulação do referido plano, bem como os aspectos relevantes de ciclos anteriores de planejamento, empreenderam-se também análises *ex-ante*.

SF/16865.444481-30



sobre o que está postulado para ancorar as fases correntes e futuras do ciclo em vigor.

A Lei nº 13.249, de 13/01/2016, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, estabeleceu, em seu art. 4º, V, que esse Plano teria como diretriz, para o período referido, entre outras, a de assegurar a participação social como direito do cidadão. Ao fazê-lo, a Lei deixa assentado o entendimento de que a participação é um valor a ser observado, ao tempo que traz ao cenário do planejamento duas questões fundamentais a merecerem análise e decisão.

A primeira questão se refere à constituição das condições necessárias ao exercício da participação. A esse propósito, a mencionada Lei nº 13.249 estabelece, no art. 12, que “a gestão do PPA 2016-2019 observará os princípios da publicidade, eficiência, imparcialidade, economicidade e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano”. No §3º desse mesmo artigo, determina que o Poder Executivo adotará, em conjunto com representantes da sociedade civil, mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão do PPA 2016-2019.

Observe-se que o chamado ciclo de gestão não se reporta à etapa de formulação do Plano, posto que o projeto de lei no qual esse comando originalmente se inscreveu já era, ele próprio, o produto dessa etapa formulativa. Não obstante a Lei não se reportar à fase de elaboração do próprio plano, é razoável assumir que a diretriz que alça a participação popular a valor a ser prezado nas etapas de implantação e avaliação do Plano presida, mais ainda, a etapa de formulação. Isso porque só faz sentido agregar a participação popular a um produto que a sociedade comprehende, aceita e legitima, por um lado, e porque as etapas de implantação e avaliação devem retroalimentar o desenho do plano, naquilo

SF/16865.444481-30



SF/16865.44481-30

que se identifique como objeto de ajustes ou redirecionamentos necessários.

Nesse mister, há que se indagar quais são as condições e precondições da participação, buscando-se identificar quem delibera no processo e como o faz. O critério de avaliação, nesse caso, é a capacidade de canais e processos instituídos darem operacionalidade à participação social como valor societário. Considerando o caso particular do processo de formulação do Plano Plurianual 2016-2019, qual foi a amplitude de participação da sociedade civil na proposição de conteúdos para o plano? De que recursos os cidadãos e as entidades organizadas dispuseram para tornar viáveis sua participação?

A questão aqui se reporta aos canais de participação ofertados pelo Governo, bem como com os aspectos de compreensão dos documentos e informações pelos cidadãos, da pedagogia dos métodos e dos procedimentos de construção dos planos e programas, da linguagem utilizada pelo Governo em sua interação com os cidadãos. Qual a qualidade da comunicação democrática verificada nessa participação? Temos, nesses aspectos, espaço para aperfeiçoamentos no marco regulatório ou na oferta de recursos e de subsídios para apoiar a participação?

A segunda questão se refere ao chamado “problema da efetividade” e ao papel das diversas formas de participação na operacionalidade da democracia, nas palavras de Leonardo Avritzer.<sup>1</sup> Tais formas, por sua vez, envolvem tanto os momentos de discussão e deliberação nos canais ou instituições de participação, envolvendo atores governamentais e não governamentais, quanto os momentos de implementação dessas decisões pelos atores estatais. A pergunta de

---

<sup>1</sup> “A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate”. Em *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.



fundo é: quais os efeitos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas? Tomando-se o ciclo inteiro de formulação até a revisão do Plano Plurianual, o critério de avaliação são os resultados que os canais e processos participativos têm sido capazes de gerar, pois a participação social pode ser uma forma de meramente legitimar decisões autocráticas. O processo de planejamento governamental está estruturado de modo a promover a efetiva consideração e incorporação dessas visões nos planos produzidos? Existem mecanismos já adotados ou previstos para se garantir que os cidadãos tenham retorno sobre suas propostas? Para as fases de implementação e monitoramento do novo PPA, em que medida a participação social é entendida como ator relevante do processo?

Essas questões convergem para uma pergunta orientadora da avaliação que ora realizamos: temos, no Governo Federal, uma política pública de participação democrática que lastreie o ciclo de todas as demais políticas públicas?

Para obter um quadro da situação brasileira na atualidade em relação a essa temática, foram realizadas audiências públicas com especialistas no assunto, bem como com representantes da sociedade civil organizada e dos órgãos governamentais mais diretamente envolvidos na regulação e coordenação da política pública. Foram também analisados documentos e buscado dados que nos auxiliassem na obtenção de uma compreensão fidedigna da matéria, que passamos a relatar.

### **Plano Plurianual como instrumento de comunicação com a sociedade**

O exercício efetivo da participação social requer que os diversos segmentos da sociedade tenham capacidade de compreender as finalidades, a estrutura e o processo de elaboração dos planos e programas, como no caso do PPA. Conforme asseverou Cláudio

SF/16865.44481-30



SF/16865.444481-30

Evangelista de Carvalho, Diretor do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – SEPLAN, “é a participação social que confere legitimidade a qualquer ação no que diz respeito à elaboração, ao monitoramento, à avaliação de qualquer instrumento de planejamento, em especial aqui, no que diz respeito ao Plano Plurianual, que é o nosso plano de médio prazo estabelecido pela Constituição da República”.<sup>2</sup> Carvalho ressalta, ainda, que isso implica conhecer a realidade de implementação das políticas públicas, os mecanismos de execução, as relações intersetoriais e transversais inerentes a cada setor da economia, o ambiente político-institucional e federativo em que está inserido o instrumento, a capacidade de execução de cada órgão em relação as suas políticas e, fundamentalmente, o programa de governo do governante eleito e os planos setoriais elaborados pelos ministérios, planos esses que têm um horizonte maior do que o horizonte do Plano Plurianual, que é de quatro anos. No PPA 2016-2019, todos esses elementos estão considerados em um documento que contém uma dimensão estratégica e 50 programas temáticos, com 303 objetivos, 1.132 metas e 3.94 iniciativas.

A dimensão estratégica reflete as orientações de largo escopo e se compõe de 4 eixos (educação, inclusão social, fortalecimento das instituições e produtividade e competitividade econômica), com 28 diretrizes estratégicas para o desenvolvimento. Cada programa temático, por sua vez, é organizado por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental e se desdobra em objetivos, os quais destacam as escolhas do Governo para atuação nos temas determinados. Cada objetivo se desdobra em metas, que explicitam as entregas estruturantes das políticas definidas para os quatro anos do Plano, e em

---

<sup>2</sup> Audiência pública realizada no âmbito desta Comissão. Disponível em  
<http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2016/11/08/68900>  
<http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2016/08/16/67180>



iniciativas, que detalham os meios a seguir, como, por exemplo, as entregas intermediárias para o alcance das metas.

A comprehensibilidade desses elementos por parte da sociedade é requisito sem o qual a participação social se torna infactível, mesmo com a disponibilidade de canais para fazê-lo. Essa comprehensibilidade, por sua vez, requer que o Plano seja estruturado como um instrumento claro de comunicação com a sociedade sobre a lógica de atuação do governo. Passamos a investigar, portanto, qual a qualidade do PPA como instrumento de comunicação com a sociedade.

O Plano Plurianual foi criado na Constituição de 1988 como documento de referência sobre as aplicações financeiras de médio prazo dos governos federal e subnacionais, consolidado para toda a administração pública direta e indireta de cada ente da Federação. Atestam o caráter eminentemente orçamentário do PPA duas evidências do processo constituinte:

Primeiro, o PPA foi criado na Seção II – Dos Orçamentos, constante do Capítulo II – Das Finanças Públicas. Não há que vinculá-lo, portanto, à concepção de planejamento em sentido amplo, mas ao conceito mais específico de consolidação de decisões alocativas estratégicas para as diversas áreas de governo.

À luz desse entendimento, é forçoso concluir que o conteúdo do PPA e seu processo de elaboração devem se fundamentar em planos de longo prazo e de mais amplo escopo, que o precedam e que forneçam as visões de diagnóstico, levantamento de necessidades e detalhamento das melhores estratégias de enfrentamento dos problemas – conteúdos esses que não cabem no escopo do PPA e que devem, antes, orientá-lo. É o caso de planos nacionais, regionais ou setoriais de longo prazo, a exemplo do Plano Nacional de Saneamento Básico, de abrangência vintenal, e do Plano Nacional de Educação, de abrangência decenal, os quais deverão

SF/16865.444481-30



orientar, portanto, as escolhas alocativas realizadas ao longo de vários PPAs.<sup>3</sup>

Dada a incipienteza das práticas de planejamento no período mais recente de nossa história, práticas essas retomadas somente após os processos de estabilização política e econômica do país, não dispomos ainda de todo o arcabouço de referências e bases de dados necessário para lastrear alocações plurianuais consistentes com visões de longo prazo. De todo modo, cumpre não apenas adotar tal perspectiva sempre que possível, como buscar a construção de capacidade para uma estruturação sólida do planejamento nas três esferas de governo. O modelo de PPA que se opte por adotar, particularmente, deve promover o fortalecimento desse processo, por maiores que sejam os desafios a superar.

A segunda evidência supra referida reside no reconhecimento de que o constituinte foi parcimonioso na definição do que deveria conter o PPA, delegando o detalhamento a lei complementar. Mas, na medida em que definiu seu conteúdo, reportou-se a variáveis orçamentárias, a saber, as despesas de capital, as despesas delas decorrentes e as despesas de duração continuada. Quaisquer outras informações que o plano venha a conter, portanto, deverão ser as necessárias ao detalhamento do plano de aplicações financeiras contratado entre o governo e a sociedade por meio dos demonstrativos do PPA, e deverão culminar nesse detalhamento – ou seja, na explicitação do custo associado a cada estratégia de intervenção escolhida (objetivo e suas ações) e às metas estabelecidas.

---

<sup>3</sup> Alertamos, aqui, que o texto constitucional requer, no mínimo, melhor formulação. Reza o § 4º do art. 165 que “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Ora, mais apropriado se mostra que os planos nacionais, regionais e setoriais, por sua especificidade e maior abrangência de tempo e conteúdo, sejam os documentos de referência para as decisões alocativas de médio prazo, e não o contrário. Constitui boa prática de planejamento a atualização regular dos planos de longo prazo, fazendo-se os ajustes recomendados pela dinâmica da realidade ou pelo aprendizado institucional. Sobre o PPA deve recair, portanto, o aporte de planos de referência periodicamente atualizados.

SF/16865.444481-30



---

As duas evidências retro mencionadas nos alertam para o fato de que, confundir o PPA com o plano estratégico de governo em sentido amplo pode nos induzir ao erro de não termos, ao cabo, nem esse planejamento robusto de políticas públicas em sua integralidade, nem o plano de aplicações financeiras que o governante em mandato deve contratar com a sociedade.

Como plano estratégico de médio prazo, que abrange período correspondente ao de um mandato presidencial, iniciando-se no segundo ano desse mandato e adentrando o primeiro ano do mandato seguinte, o PPA deve cumprir três funções precípuas:

- ser instrumento de comunicação do centro de governo com a sociedade, de modo a sinalizar claramente as prioridades escolhidas, as estratégias selecionadas para consecução dos objetivos e o perfil de distribuição dos recursos entre as políticas públicas, permitindo, com isso, o exercício da participação democrática, seja por meio do controle social, seja por meio do controle legislativo;

- ser instrumento de comunicação do centro de governo com suas equipes de trabalho, as quais se distribuem em estruturas administrativas fragmentadas, de modo a sinalizar, com clareza, os objetivos a serem alcançados, a consistência das estratégias a serem adotadas e o ritmo de execução das ações em face de metas físicas e financeiras acordadas e da capacidade organizacional instalada;

- por fim, mas não menos importante, ser instrumento de aprendizado institucional, permitindo a avaliação dos resultados alcançados em relação àqueles inicialmente previstos e a análise de adequação das estratégias seguidas em face do desempenho verificado.

SF/16865.44481-30



SF/16865.44481-30

Para cumprir tais funções, os demonstrativos do PPA devem apresentar seus elementos constituintes segundo metodologia que forneça respostas sintéticas a cinco questões básicas:

- a que objetivo do centro de governo o programa de trabalho se reporta?
- que indicadores permitem aferir a contribuição do programa de trabalho para esse objetivo?
- que produtos o programa de trabalho deve gerar?
- que conjunto de ações compõe o programa de trabalho?
- qual o custo associado à implementação do programa de trabalho?

As respostas fornecidas pelo PPA devem ser coerentes com o marco jurídico posto (incluindo-se aí os eventuais planos de referência de longo prazo existentes para as políticas públicas) e devem veicular objetivos, estratégias e custos comprehensíveis pelos atores governamentais e não-governamentais interessados no processo de governo.

Considerando-se o PPA em perspectiva histórica, vemos que o modelo de organização do PPA até o período 2008-2011 seguiu base conceitual que vinha se desenvolvendo desde 2000, quando foi adotada metodologia fundamentada no marco lógico. Segundo esse modelo, cada programa, objeto de demonstrativo específico, era vinculado expressamente a um objetivo do centro de governo, ou macro-objetivo, os quais deveriam presidir as escolhas de intervenção de todas as áreas setoriais do governo. O programa de “Abastecimento Alimentar”, por exemplo, a cargo do Ministério da Agricultura no PPA 2008-2011, foi apresentado como estratégia para consecução do macro-objetivo de “promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com



SF/16865.444481-30

geração de empregos e distribuição de renda”. O conjunto de todos os programas associados a esse macro-objetivo, de qualquer pasta, deveria espelhar a estratégia global para se produzir os impactos ali definidos e representar um conjunto consistente de intervenções capazes de materializar esse propósito.

O segundo elemento constituinte do modelo vigente até 2008-2011 era o estabelecimento de um objetivo intermediário entre o nível estratégico e o nível programático, denominado de “objetivo setorial”. Esse conceito corresponde ao comando que deve presidir a escolha de estratégias em cada área de governo. No exemplo acima, o programa de “Abastecimento Alimentar” foi associado ao objetivo setorial de “fortalecimento do agronegócio”, indicando que o agronegócio foi pensado como melhor estratégia na área da agricultura para dar cumprimento ao macro-objetivo de promover o crescimento econômico com sustentabilidade ambiental e geração de empregos.

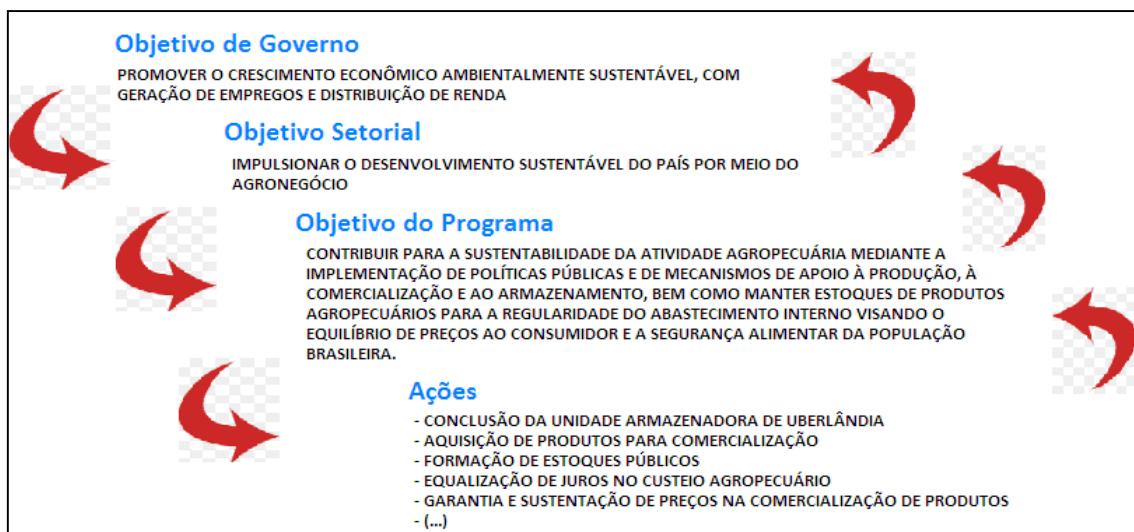
Via-se, portanto, naquele modelo, uma estrutura hierárquica que explicitava as relações de causalidade: o programa de Abastecimento Alimentar servia ao objetivo setorial de fomentar o agronegócio, que, por sua vez, servia ao objetivo de governo de promover o crescimento ambientalmente sustentável.

Nesse modelo, ademais, cada programa se referia a um único objetivo, que veiculava a estratégia de obtenção do objetivo setorial. O programa de Abastecimento Alimentar, por exemplo, trazia como objetivo conceder crédito para a produção agrícola, fornecer infraestrutura de armazenamento e escoamento da produção e garantir a compra a preços mínimos, utilizando o produto comprado para composição dos estoques reguladores do governo e, residualmente, para atender a população nutricionalmente carente. Ao abrigo do programa, relacionava-se o plano



de aplicações financeiras no programa, definindo as ações a serem implementadas para a concretização do objetivo.

**Aplicação do Modelo de Quadro Lógico no PPA 2008-2011  
Programa de Abastecimento Alimentar**



O demonstrativo de cada programa, no modelo 2008-2011, exigia a apresentação de indicadores para se aferir o grau de obtenção dos objetivos, devendo-se não apenas definir uma linha de base, como também estimar o valor ao qual se acreditava poder conduzir o indicador com a estratégia escolhida e os recursos previstos. O programa de “Abastecimento Alimentar” trazia os seguintes elementos para subsidiar as decisões e o monitoramento:

**Indicadores do Programa de Abastecimento Alimentar – PPA 2008-2011**

Indicador (unidade de medida)	Data	Referência Índice	2011
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (percentagem)	30/11/2003	15,00	59,00
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (percentagem)	30/11/2003	9,00	6,00
Margem de Disponibilidade de Milho (percentagem)	31/12/2003	17,00	18,00
Margem de Disponibilidade de Trigo (percentagem)	28/02/2004	3,00	3,00
Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade)	30/12/2006	11.006,00	17.084,00
Produção Nacional de Grãos (milhão de t)	30/04/2004	123,20	150,00
Volume de Recursos Aplicados na Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00

SF/16865.44481-30



SF/16865.44481-30

No quadro anterior, o governo sinalizava para a sociedade que, em 2006, havia 11.006 produtores rurais atendidos pelos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agropecuários e que, após a implementação integral do programa até 2011, intencionava elevar esse montante a 17.084 produtores rurais. Não obstante a adequação do indicador poder ser objeto de críticas, o modelo promovia transparência quanto ao que o governo considerava ser capaz de realizar por meio das ações do PPA.

Por fim, o demonstrativo exigia a apresentação de metas físicas e financeiras para as ações integrantes do programa, de modo a explicitar a aferição dos custos da estratégia escolhida.

#### Programa de Abastecimento Alimentar – PPA 2008-2011

Cód.	Título	Produto (unidade de medida)	Início Término	Órgão Executor	Valor Total Estimado	Regionalização	Financeiro/Físico			
							2008	2009	2010	2011
12BZ	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG	Obra executada (% de execução física)	03/2006 / 03/2009	MAPA	26.625.000	Sudeste	R\$ 100	3.000.000	11.925.000	- -

Em 2012, motivado por dificuldades de execução e pelo entendimento de que o modelo de PPA supra apresentado importava rigidez à gestão, o Poder Executivo propôs, e o Congresso Nacional aprovou, novo modelo de elaboração e apresentação do PPA. Foram adotadas as seguintes modificações:

- foi eliminado o vínculo formal entre os programas e os macro-objetivos de governo;
- o equivalente aos programas no modelo anterior passaram a se denominar de ‘objetivos’, cada um dos quais composto por um conjunto de iniciativas e um conjunto de metas;
- não se explicita que subconjunto de metas se reporta a cada iniciativa e vice-versa;



- não se apresentam informações de custos ou de aplicações financeiras associadas às iniciativas e metas;
- criou-se o conceito de “programa temático”, utilizado como agregador de objetivos;
- não se apresentam valores estimados para os indicadores.

Um aspecto importante do exercício de planejamento ao longo do tempo é que, a cada nova rodada de elaboração do plano, vemos ganhos de compreensão quanto às melhores estratégias de intervenção e aos indicadores que melhor traduzem os impactos desejados. Foi o caso do PPA 2012-2015, que apresentou, para problemas específicos de políticas públicas, algumas iniciativas mais consistentes de ação governamental e aferição de resultados.

Por outro lado, a propósito de conferir maior flexibilidade aos gestores no curso de execução das políticas, o novo modelo gerou, como subproduto, o esvaziamento do caráter informativo do plano, com o consequente enfraquecimento da transparência e da *accountability* democrática. O plano deixou, paradoxalmente, de demandar capacidade de planejamento, haja vista o grau de generalidade que caracteriza seus demonstrativos.

Não obstante o centro de governo ter elencado onze macrodesafios a serem obtidos por meio da implementação do PPA, o novo modelo adotado não estabelece vínculo expresso entre tais objetivos estratégicos e as programações de trabalho. O primeiro macrodesafio do PPA 2012-2015, por exemplo, determina que todos os órgãos e entidades envolvidos no Projeto Nacional de Desenvolvimento devem adotar cursos de ação que contemplem a redução das desigualdades regionais, a sustentabilidade ambiental, a geração de empregos e a distribuição de renda. Se indagarmos, na sequência, que órgãos e que programas de

SF/16865.44481-30



trabalho estão atrelados a esse macro-objetivo, nenhuma informação é expressamente apresentada.

Tomando-se o Ministério das Cidades como ilustração, são as programações sob responsabilidade desse órgão relevantes para tal macrodesafio? Essas programações observam as orientações estratégicas inscritas nesse macrodesafio? Os cursos de ação adotados pelo Ministério configuram as melhores práticas visando à produção dos impactos esperados pelo macrodesafio? Nenhuma dessas questões pode ser respondida mediante consulta direta aos demonstrativos do PPA 2012-2015, pois que esse modelo suprimiu o vínculo entre programas e referenciais estratégicos.

Outra questão diz respeito à função do novo conceito criado de “programas temáticos”. A Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012- 2015 ao Congresso Nacional não define esse conceito como um programa no sentido doutrinário do termo, ou seja, como um conjunto de ações articuladas para a obtenção de um objetivo definido. O programa temático é algo mais amplo, que serve não a um, mas a diversos objetivos. Qual seria, então, o propósito de um programa temático? Seria o de congregar diversos “subprogramas” (objetivos, iniciativas e metas)? Se for este o caso, então o programa temático carece de importância conceitual para fins de planejamento, pois que, do ponto de vista da doutrina de planejamento, a relação hierárquica de causalidade se estabelece entre um objetivo e as ações voltadas para sua obtenção. Se o programa temático não se reporta a nenhum problema específico, sendo mero agregador de vários objetivos, como um tema geral de política pública, então ele passa a concorrer com os conceitos já consolidados de função e subfunção, mostrando-se, portanto, desnecessário.

Tomemos, para ilustrar o ponto, o programa temático “Moradia Digna”, alçado à condição de prioridade de governo nos últimos anos.

SF/16865.44481-30



Esse programa temático não tem um objetivo que referecie uma situação problemática, como requer a boa técnica de planejamento. Ele contém diversos objetivos, ligados genericamente ao tema da política de habitação popular, como se mostra no quadro seguinte.

**Objetivos do Programa Temático Moradia Digna - PPA 2012-2015**

0382 - melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo iniciativas necessárias à regularização urbanística e fundiária, à promoção da segurança e salubridade e à melhoria das condições de habitabilidade, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão socioambiental.

0383 - ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do programa minha casa, minha vida.

0384 - incentivar a expansão do crédito habitacional para construção, aquisição, ampliação e melhorias, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário com estímulos ao crescimento da sua oferta pelos agentes financeiros.

0385 - fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do sistema nacional de habitação de interesse social para implementação da política habitacional sob os princípios de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

0755 - elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.

0756 - promover a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais, assim como, contribuir para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas por programas habitacionais.

SF/16865.444481-30



Observe-se que cada um desses objetivos requer uma estratégia própria de atuação, ou seja, um conjunto de ações específicas e articuladas, visando à produção de resultados definidos. Implica dizer, portanto, que cada objetivo, para ser alcançado, requer um “programa” próprio. Logo, do ponto de vista da técnica de planejamento, o programa temático tem relevância apenas como atributo agregador dos diversos “programas” a serem adotados para dar cumprimento a cada objetivo – programas esses que inexistem como evento conceitual ou contábil no PPA 2012- 2015.

Outro destaque do novo modelo é a ausência daquilo que, pela letra da Constituição, conforme mostramos na parte inicial deste Relatório, caracteriza mais fortemente o PPA, ou seja, ser um plano de aplicações financeiras acordado com a sociedade para materializar o conjunto de prioridades propostas pelo governante. O novo modelo adotado desconsidera largamente esse aspecto, deixando de veicular os custos associados às intervenções propostas.

Veja-se, por exemplo, dentro do programa temático “Moradia Digna”, o objetivo de “Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida”. Esse objetivo se desdobra, no PPA, em cinco metas:

- disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R\$ 5 mil mensais na área urbana e até R\$ 60 mil anuais na área rural;
- disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R\$ 3,1 mil mensais na área urbana e R\$ 30 mil por ano na área rural;

SF/16865.44481-30



- instituir programa de moradia transitória com a finalidade de criar alternativas de atendimento habitacional adequado ao perfil da população vulnerável, como catadores e moradores de rua, alternativo ao albergamento e à propriedade definitiva;

- produzir ou reformar 1,2 milhão de moradias para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural; e

- promover a acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no MCMV em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes.

O PPA apresenta, nesse exemplo, um conjunto de metas cuja execução importará, certamente, despesas de capital em montantes elevados, mas a cuja estimativa não se faz qualquer referência. Quanto se pretende gastar para dar cumprimento a esse objetivo?

As iniciativas apontadas para a consecução dessas metas, por sua vez, foram duas: “Provisão ou reforma de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais em articulação com o setor público e privado”; e “Utilização de imóveis da União, geridos pela Secretaria de Patrimônio da União, em apoio à implementação dos programas de produção habitacional”. Novamente se coloca a questão: estamos falando de que montante de recursos, a ser aplicado para beneficiar que quantidade de cidadãos, e com que distribuição espacial?

Além da ausência de estimativas de custos, verifica-se ausência de indicadores de desempenho e de regionalização para cada subconjunto de “objetivo- metas-iniciativas” dentro de cada programa temático. Os programas temáticos fazem-se acompanhar de estimativa de despesas, que é global para o conjunto de objetivos-metas-iniciativas, e de indicadores socioeconômicos que apontam apenas para os valores de

SF/16865.444481-30



referência, mas não para os valores a serem obtidos quando todas as ações governamentais tiverem sido executadas. Ou seja, o governo não se compromete com a sociedade sobre quanto vai gastar para alcançar cada objetivo, nem para onde os indicadores deverão apontar ao final do plano, como resultado de suas ações.

Para o programa temático “Moradia Digna”, por exemplo, o governo espera gastar R\$ 300 bilhões entre 2013 e 2015, sem especificar quanto em cada objetivo e mostrando apenas que, em 2008, havia 10,5 milhões de domicílios com carência de infraestrutura, sem especificar a quanto deverá decrescer esse valor como resultado das ações a serem empreendidas e dos recursos a serem despendidos.

#### **Programa Temático Moradia Digna - PPA 2012-2015**

Déficit habitacional absoluto	5.572.313	unidades	em 2008
Déficit habitacional rural absoluto	942.481	unidades	em 2008
Déficit habitacional urbano absoluto	4.629.832	unidades	em 2008
Déficit habitacional adensamento excessivo	1.500.709	unidades	em 2007
Domicílios com carência de infraestrutura	10.454.947	unidades	em 2007
Domicílios com cobertura inadequada	543.066	unidades	em 2007
Domicílios sem banheiro	928.777	unidades	em 2007
Domicílios com inadequação fundiária	1.879.907	unidades	em 2007

Do que se expôs acima, conclui-se que o novo modelo de PPA adotado a partir do período 2012-2015 não exerce bem a função de constituir instrumento de comunicação com a sociedade, nem confere a esta os elementos informativos necessários ao exercício da participação social no planejamento e no monitoramento de desempenho. Se as rigidezes do modelo anterior motivaram a adoção de nova sistemática, a discussão que viemos de fazer sinaliza para a necessidade de se avançar rumo a outra proposta, capaz de fortalecer, e não de esvaziar, o papel do planejamento.

Prosseguindo na análise, faz-se necessário considerar também os efeitos da política fiscal sobre a efetividade dos planos e programas de governo. O exercício da participação social só faz sentido se houver

SF/16865.444481-30



expectativa de que venha a ser de fato operacionalizado o teor dos planos em cuja elaboração se investem o tempo e a atenção das pessoas. Esse, contudo, não tem sido o caso, como se verá a seguir.

Um dos parâmetros mais relevantes para a consecução de planos sólidos de intervenção governamental reside no valor estimado de recursos com os quais se poderá contar para lastrear as operações. Como o PPA se reporta ao médio prazo e a capacidade de previsão é intrinsecamente limitada<sup>4</sup>, faz-se necessário justificar o cenário escolhido e sinalizar os ajustes de contingência a serem adotados em caso de frustração de arrecadação. Esses são requisitos básicos do planejamento.

Coisa distinta é a frustração de recursos que emana não de contingências, mas da adoção proposital de políticas que impactam as bases do planejamento e, não obstante, deixam de ser devidamente incorporadas a esse. É o caso da política de geração de resultados primários, alçada a patamar de prioridade de governo, visando a construção de um ambiente de negócios capaz de consolidar trajetória de desenvolvimento sustentável para o país. Não obstante tal política fiscal ter sua importância reconhecida e legitimidade assegurada junto à sociedade, ela não é expressamente incorporada no processo de planejamento. A arrecadação de receitas públicas para o período de vigência do plano é estimada e passa a fundamentar a programação de trabalho das entidades governamentais como se, atingidos os volumes de receitas previstos, remanescessem esses integralmente a serviço de viabilizar as programações, ignorando-se formalmente que parte será reservada como poupança primária. Confrontando-se o previsto no PPA

---

<sup>4</sup> A capacidade de previsão é limitada por dois fatores básicos: a realidade é intrinsecamente dinâmica e indeterminada e a capacidade humana de processar todas as informações necessárias à previsão é ela própria limitada. Em face disso, todo plano é uma mera aposta, nas palavras de Carlos Matus, devendo sempre consignar espaço para reformulações.

SF/16865.44481-30



com aquilo que é determinado pelas leis de diretrizes orçamentárias anualmente, vê-se que os dois conjuntos de decisões são incompatíveis.

Discussão semelhante se deve fazer em relação aos efeitos do crescimento excessivo de despesas inscritas em restos a pagar sobre a consistência do planejamento realizado. Isso porque prorrogações nas autorizações de despesas de exercícios passados têm se avolumado a tal ponto que programações de trabalho de períodos distintos acabam colidindo e tornando a execução de gastos destituída de orientação estratégica.

Outro fundamento para um planejamento sólido reside em que as programações de trabalho adotadas respeitem a repartição constitucional de competências entre os entes federados e sejam compatíveis com a capacidade organizacional instalada ou passível de estruturação para o cumprimento do plano.

Analizando-se o conteúdo das programações federais constantes dos PPAs nos últimos anos, verifica-se que tais requisitos nem sempre são observados. Seja por omissão dos entes subnacionais, seja por concentração de receitas no governo central, observa-se que parte das intervenções planejadas nos PPAs da União se reportam a atribuições que não têm vocação federal e a ações que não cumprem os requisitos a justificar intervenção federal.

Duas consequências se seguem: a primeira é a de não se enfrentar a discussão do pacto federativo estabelecido, sobretudo quanto à devolução de receitas aos entes subnacionais; e, a segunda, a de dispersar os esforços da estrutura federal em ações fragmentadas de baixo impacto estruturante. O próprio desempenho das ações fragmentadas fica comprometido pelo círculo vicioso que a falta de equacionamento do desenho federativo acarreta: a União toma para si intervenções que requerem a participação das estruturas estaduais e

SF/16865.444481-30



municipais, mas essas, por força da indisponibilidade de recursos ou como consequência de um processo de aprendizado local impedido, simplesmente não estão preparadas para responder satisfatoriamente.

Marcelo Pacheco dos Guarany, Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, ressalta que o Governo já tem um processo desencadeado de avaliação *ex post* das políticas públicas e que está trabalhando para instituir, num curíssimo prazo, um sistema de avaliação de política *ex ante*, ou seja, para que tudo que vai ser gasto no futuro seja bem avaliado. A instituição de sistemáticas robustas de avaliação é elemento essencial para a identificação e o tratamento de deficiências como as que viemos de relatar.<sup>5</sup>

Um último aspecto a considerar no tocante ao presente modelo de PPA como instrumento de comunicação com a sociedade e seu impacto sobre a participação social diz respeito à relação entre as decisões inscritas nesse plano e a operacionalização das autorizações de gasto nas leis orçamentárias anuais.

A partir de 2012, a programação orçamentária da União passou a adotar programas e ações com elevado grau de generalidade e, portanto, de indefinição quanto aos objetos de despesa autorizados pelos respectivos créditos orçamentários. As alterações metodológicas feitas reduzem a transparência da peça orçamentária, o que prejudica a participação do Poder Legislativo no planejamento orçamentário das políticas públicas e a atuação de atores não governamentais que apresentam demandas ao estado ou que se propõem ao exercício do controle social. Ou seja, a participação social resta significativamente comprometida.

---

<sup>5</sup> Audiência pública realizada no âmbito desta Comissão. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2016/11/08/68900> <http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2016/08/16/67180>

SF/16865.444481-30



O adensamento das programações pode implicar também dificuldades de gestão e repartição de competências, ao tornar mais comum a possibilidade de determinada dotação consignada na lei orçamentária referir-se a parcelas que devam ser executadas por unidades administrativas distintas.

Em face dessas questões, o Poder Executivo criou mecanismo gerencial de detalhamento das ações orçamentárias denominado plano orçamentário – PO<sup>6</sup>. O emprego de tal recurso como instrumento de planejamento e gerenciamento da execução da despesa, em âmbito interno ao Poder Executivo, não suscita qualquer questionamento<sup>7</sup>. Contudo, a utilização desse expediente tende a fragilizar a decisão adotada pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária, na medida em que não há vinculação formal entre programações genéricas aprovadas na LOA e os detalhamentos efetuados durante a execução orçamentária no âmbito do Poder Executivo, por meio de POs. Esses, por sua natureza administrativa, são criados e alterados unilateralmente pelo Poder Executivo no momento que lhe aprouver, sem que para isso necessite de autorização legislativa ou tenha que dar ciência ao Parlamento.

As dificuldades, para o Parlamento, para a sociedade e para o próprio Poder Executivo, trazidas pela conformação genérica das ações não é problema inteiramente novo<sup>8</sup>. Dificuldades semelhantes existem há muito, em decorrência da adoção, pelo Poder Executivo, de planos e

<sup>6</sup> Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO 2015), o “PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração [no âmbito do Poder Executivo] do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto”.

<sup>7</sup> Mesmo após a criação do PO, mantém-se o antigo plano interno – PI, instrumento gerencial que, embora possa ser utilizado para detalhar a programação orçamentária, geralmente é utilizado para associar parcela da dotação a determinado contrato, acordo de empréstimo, credor, projeto, serviço, obra, etc.

<sup>8</sup> A Nota Técnica Conjunta nº 06/2013 também tratou dessas dificuldades.

SF/16865.444481-30



programas com denominações inteiramente distintas daquelas atribuídas a programas e ações constantes das peças orçamentárias.

São exemplos de planos e programas que, embora divulgados à sociedade como prioridades de governo, não são facilmente identificados nas leis orçamentárias anuais: Brasil Carinhoso, Brasil Sem Miséria, Mais Educação, Saúde da Família, Rede Cegonha, Saúde Não Tem Preço, Olhar Brasil, Brasil Soridente, Bolsa Verde e Brasil Maior.

Para ilustrar o problema, tome-se como exemplo o Plano Brasil sem Miséria – PBSM. Instituído em 2011, por intermédio do Decreto nº 7.492, de 2011, o plano é composto por ações genéricas e sem indicação de referenciais que permitam sua identificação no orçamento.

Para contornar a dificuldade de identificação das programações orçamentárias relativas ao PBSM, o Poder Executivo utiliza o PO<sup>9</sup> e, em decorrência de determinação contida nas leis de diretrizes orçamentárias, encaminha, nas informações complementares às propostas orçamentárias, demonstrativo com o elenco dos órgãos, das unidades orçamentárias e das ações integrantes do referido plano.

O PBSM foi elevado a conjunto prioritário de políticas públicas, conforme estatui o Plano Plurianual 2012-2015<sup>10</sup> e prevê o PLDO 2015<sup>11</sup>. Nesse sentido, a mensagem presidencial que encaminha o PLOA 2015 ao

<sup>9</sup> Vale mencionar que, inicialmente, o acompanhamento da execução orçamentária do PBSM, nos termos do art. 12, parágrafo único, do Decreto nº 7.492, de 2011, era realizado com a utilização de plano interno – PI.

<sup>10</sup> Lei nº 12.593, de 2012 (PPA 2012-2015):

“Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.”

<sup>11</sup> PLDO 2015: Projeto de Lei nº 3, de 2014-CN:

“Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2015, atendidas as despesas contidas no Anexo III, as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2015, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.”

SF/16865.444481-30



SF/16865.44481-30

Congresso Nacional, afirma ser o “Plano Brasil sem Miséria” um dos sete desafios do governo para 2015.

Assim, dada a importância desse plano, é fundamental que haja informações consistentes sobre sua constituição e seus objetivos, estratégias de atuação, custos estimados e programações orçamentárias que devam atendê-lo. No intuito de obter tais informações, buscou-se documento de referência sobre o plano e apurou-se que nenhuma publicação oficial sistematiza, de forma consistente, os elementos de planejamento em uma peça metodologicamente estruturada, ainda que haja, conforme já assinalado, um decreto de instituição do plano. Textos em sítios eletrônicos e documentos fragmentados não permitem relacionar entre si diagnósticos dos problemas que se pretende solucionar, a lógica de intervenção adotada e o modelo de gestão das ações governamentais.

Para 2015, a mensagem presidencial informa a seguinte composição do PBSM:

- Programa Bolsa Família, com R\$ 27,1 bilhões;
- ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS: R\$ 305,5 milhões para ações direcionadas para a área rural; R\$ 616,8 milhões para aquisição de alimentos produzidos por famílias de agricultores; e R\$ 350,0 milhões para a construção de cisternas e/ou estruturas de acesso à água;
- Programa Mais Educação do Ministério da Educação – MEC, com aproximadamente R\$ 2,5 bilhões;
- ações do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE voltadas à capacitação dos catadores de material reciclável, com R\$ 42,5 milhões;
- ações do Ministério da Saúde – MS, divididas em cinco subáreas: a) Programa Saúde da Família, com R\$ 2.250,0 milhões; b) Programa Rede Cegonha, sem menção a valor; c) Programa Saúde Não



SF/16865.444481-30

Tem Preço, sem menção a valor; d) Programa Olhar Brasil, sem menção a valor; e e) Programa Brasil Soridente, sem menção a valor.

- no Ministério do Meio Ambiente – MMA: Programa Bolsa Verde, com R\$ 106,0 milhões; e instalação de sistemas de dessalinização de águas subterrâneas captadas por meio de poços, com R\$ 81,7 milhões;
- ações de apoio a iniciativas de aprimoramento da produção e inserção mercadológica do Ministério da Integração Nacional – MI, com R\$ 44,0 milhões; e
- ações de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares e famílias residentes em assentamentos, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, com R\$ 248,4 milhões.

Destaque-se, por oportuno, que no item XXIX das Informações Complementares ao PLOA 2015 listam-se órgãos, unidades e ações orçamentárias envolvidos no PBSM, em conformidade com disposição do PLDO 2015. Entretanto, nem o Ministério da Educação nem o da Saúde constam do rol taxativo, embora esses órgãos constem expressamente da mensagem presidencial.

#### Órgãos envolvidos com o Plano Brasil Sem Miséria

- 
- 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA  
38000 - Ministério do Trabalho e Emprego - MTE  
44000 - Ministério do Meio Ambiente - MMA  
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA  
53000 - Ministério da Integração Nacional - MI  
55000 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS  
71000 - Encargos Financeiros da União – EFU
- 

Fonte: Anexo XXIX das Informações Complementares ao PLOA 2015

Em esforço investigativo para estabelecer correlação entre o PBSM e programações constantes do PLOA 2015, recorreu-se ao PO e a dois de seus atributos, o “indicador de acompanhamento” e o “detalhe do



SF/16865.444481-30

acompanhamento”<sup>12</sup>. Essa pesquisa permitiu confirmar que os Ministérios da Educação e da Saúde, embora mencionados na mensagem presidencial como órgãos envolvidos com o PBSM, efetivamente não fazem parte do plano.

O quadro a seguir retrata a situação encontrada no texto da referida mensagem, em confronto com aquela apurada após a análise exploratória efetuada com a utilização de POs e seus atributos.

#### Iniciativas relacionadas ao Plano Brasil Sem Miséria

Órgão	Iniciativa	R\$ milhões	
		Valor da Mensagem	Valor dos “marcadores”
MDS	Bolsa Família	27.100,0	27.115,9
	Ações para a área rural	305,5	305,5
	Aquisição de alimentos produzidos por famílias de agricultores	616,8	816,8
	Construção de cisternas e/ou estruturas de acesso à água	350,0	350,0
	Demais <sup>1</sup>	-	4.187,4
MEC	Programa Mais Educação <sup>2</sup>	2.500,0	-
TEM	Capacitação dos catadores de material reciclável	42,5	42,5
	Demais <sup>1</sup>	-	77,0
MS	Programa Saúde da Família <sup>3</sup>	2.250,0	13.110,0
	Programa Rede Cegonha <sup>4</sup>	-	1.081,0
	Programa Saúde Não Tem Preço <sup>5</sup>	-	1.478,8
	Programa Olhar Brasil <sup>6</sup>	-	-
	Programa Brasil Soridente <sup>6</sup>	-	-
MMA	Programa Bolsa Verde	106,0	106,0
	Sistemas de dessalinização de águas subterrâneas	81,7	81,7
MI	Iniciativas de aprimoramento da produção e inserção mercadológica	44,0	40,4
	Demais <sup>1</sup>	-	450,0
MDA	Assistência técnica e extensão rural	248,4	339,0
	Demais <sup>1</sup>	-	30,7
MAPA	Demais <sup>1</sup>	-	28,5
EFU	Demais <sup>1</sup>	-	303,5
Total		33.644,9	49.944,7

Fonte: Siga Brasil

1 Iniciativas não informadas na mensagem que foram encontradas na pesquisa realizada;

2 Iniciativa mencionada na mensagem que não foi encontrada na pesquisa realizada;

<sup>12</sup> Esses dois atributos têm como finalidade permitir o acompanhamento físico-financeiro consolidado de POs de maneira transversal. Assim, indicadores iguais podem ser usados em POs, ações e órgãos diferentes, sendo esta possibilidade uma inovação em relação ao plano interno - PI. Um exemplo de uso desse tipo de atributo seria justamente a identificação do PBSM.



3 Iniciativa mencionada na mensagem que foi encontrada nas ações 20AD e 8573 por meio de pesquisa textual na denominação das ações do Ministério da Saúde;

4 Iniciativa mencionada na mensagem, mas sem valores associados, encontrada por meio de marcador próprio, não associado ao PBSM;

5 Iniciativa mencionada na mensagem, mas sem valores associados, encontrada por meio de marcador próprio, não associado ao PBSM;

6 Iniciativas mencionadas na mensagem, mas sem valores associados, e que não foram encontradas na pesquisa realizada.

Conforme se observa, há divergências entre os valores e a abrangência exata do PBSM. Ressalte-se que a pesquisa realizada em busca da exata programação do plano não é trivial e nem permite segurança quanto ao resultado encontrado. Isso denota imperfeição na visibilidade desse plano, divulgado como prioridade de governo, o que dificulta o exercício dos controles estatais (interno e externo) e social.

A falta de padronização dificulta a identificação dos programas de governo no orçamento, gerando enorme assimetria de informação entre os Poderes Executivo e Legislativo e entre governo e sociedade. E ainda que tais deficiências sejam sanadas, persiste relevante questão de fundo: a identificação de qualquer intenção por meio de planos orçamentários não vincula legalmente o Poder Executivo ao cumprimento de ações governamentais veiculadas. Isso decorre do fato de que os montantes informados e os programas elencados como parte do plano podem ser alterados segundo o desejo do Executivo e as ações orçamentárias poderão migrar para dentro ou para fora do PBSM sem envolvimento legislativo de qualquer ordem.

Finalizamos esta sessão alertando para o fato de que qualquer esforço de se criar sistemáticas e canais de participação social restarão inócuas se os atributos do Plano como instrumento de comunicação clara de seu teor e executoriedade não estiverem assegurados. Conforme alerta João Henrique Pederiva, em audiência nesta Comissão, “o PPA fala em 3.094 iniciativas; são 1.600 obras. Então, esse número significa que

SF/16865.444481-30



SF/16865.44481-30

algumas coisas vão deixar de ser feitas. E aí vem a pergunta muito singela de como essa definição foi feita de maneira participativa. E não há nenhuma dúvida de que um orçamento realista, o realismo orçamentário, é muito melhor do que vender sonhos no longo prazo”.

A seguir são apresentados diversos aspectos de interesse para o tema da participação social colhidos nas audiências públicas realizadas.<sup>13</sup>

### O processo de participação social no PPA

Segundo Claudio Carvalho, já citado, o PPA é formulado em conjunto com os ministérios, com a participação da sociedade civil organizada, principalmente por intermédio do Fórum Interconselhos e do Conselho de Secretários de Planejamento dos Estados e do Distrito Federal. O processo se inicia por oficinas temáticas para a elaboração dos programas, cujas propostas são apresentadas pelos Conselhos Setoriais e pelos Fóruns Dialoga Brasil Interconselhos. Na elaboração do PPA 2016-2019, foram realizadas 120 oficinas com órgãos setoriais, além de dezenas de reuniões bilaterais.

No primeiro momento, a discussão com a sociedade é feita no âmbito de cada ministério, com seus canais de participação. Em seguida, passa-se à elaboração de propostas no Fórum Interconselhos, as quais são analisadas pelo Ministério do Planejamento juntamente com os órgãos setoriais. Além disso, ocorrem diálogos regionais e setoriais, bem como interação com o setor privado, sobretudo entidades representativas de segmentos produtivos e de classe.

---

<sup>13</sup> Audiências públicas realizadas no âmbito desta Comissão. Disponíveis em <http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2016/11/08/68900> <http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2016/08/16/67180>



No início do processo de elaboração do PPA, eram três eixos e dezoito diretrizes estratégicas. Com a participação social, decidiu-se, por meio das contribuições de mais de quatro mil representantes da sociedade civil, pela ampliação para quatro eixos e 28 diretrizes. Conforme relata Carvalho, no caso do fórum Dialoga Brasil Interconselhos, foram 70 diretrizes, 92 desafios e 190 propostas feitas. No caso dos fóruns regionais, 19 diretrizes, 679 propostas. No total de 89 diretrizes, 92 desafios, 889 propostas; ao todo, 1.050 contribuições.

Daniel Avelino, analista do IPEA, alerta, em audiência nesta Comissão, que o Fórum Interconselhos vive o dilema de estabelecer um canal de participação diferenciado para o PPA, mas levando em consideração que há centenas de outros conselhos, conferências, audiências públicas criados e em funcionamento. A solução adotada dentro do Fórum Interconselhos foi a criação de uma participação de segundo nível, reportando-se às instâncias já existentes e criando uma espécie de assembleia em que se reuniam representantes desses espaços, juntamente com representantes de movimentos sociais não institucionalizados. O funcionamento desse Fórum Interconselhos e algumas de suas características especiais em relação à resposta específica, não sobreposição de funções, igualdade de manifestações dentro das assembleias e outras regras de participação levaram à sua premiação, em 2014, pelas Nações Unidas, dentro do âmbito do Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas.

Quanto ao modelo de gestão, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, instituído pelo Decreto nº 8.759/2016, tem-se como principal instrumento de informação o Sistema de Planejamento e Orçamento (SIOP), que reúne as informações a respeito da implementação de todos os objetivos e metas, e envolve todas as entidades governamentais responsáveis por esses atributos. Sua

SF/16865.444481-30



finalidade é permitir ao Governo verificar e avaliar a implementação de suas políticas, bem como promover as correções em tempo adequado, e, à sociedade, verificar se os compromissos assumidos pelo Governo estão sendo cumpridos e cobrar sua efetividade se desejar propor aprimoramento.

Carvalho assevera que, a partir de 2017, o SIOP disporá de um campo a ser alimentado com informações de monitoramento por parte das entidades que fizeram parte do processo de elaboração do plano, de modo propositivo, com foco na produção de recomendações e ajustes. Até que isso ocorra, o carregamento de informação no sistema contará com a participação dos órgãos setoriais de governo apenas.

No tocante à participação social por meio dos órgãos legislativos, Pederiva ressalta que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, sejam planos e programas setoriais, nacionais ou regionais. Tais planos e programas devem estar articulados com o PPA e serem submetidos à apreciação do Congresso Nacional, em tramitação específica na Comissão Mista de Orçamentos, e não em cada Casa separadamente. Ocorre que não há qualquer plano ou programa setorial, nacional, regional ou de qualquer outra natureza em tramitação na Comissão Mista de Orçamento. Essa ausência indica um problema institucional de desarticulação, visto que cabe à Comissão Mista precisamente cuidar dos recursos que permitam a execução dos planos e programas. Se esses não passam pela Comissão Mista, ela não tem condição de opinar sobre a viabilidade econômico-financeira dessas propostas.

Esse aspecto é particularmente relevante quando se considera, conforme alertou Pederiva, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias vem enfatizando a necessidade de que as proposições legislativas e respectivas emendas que tenham impacto financeiro, como é o caso das

SF/16865.44481-30



políticas públicas, passem por um exame de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com disposições constitucionais e legais. Esse comando não se refere estritamente ao PPA, mas faz parte, enfim, do contexto legal essa adequação orçamentária e financeira.

Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Finanças e Tributação desempenha o papel de articulação entre a legislação orçamentária e as políticas públicas substantivas. No Senado Federal, contudo, ainda carecemos da indicação do órgão que vai efetivar essa avaliação de adequação orçamentária e financeira. No âmbito do Executivo, a própria lei define que são os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, o que sinaliza aqui também um ponto de ruptura e uma oportunidade de aperfeiçoamento institucional em relação ao contexto da avaliação de participação no PPA.

Outro destaque trazido por Pederiva é fato de que, segundo a lei do PPA vigente, a atualização do Plano pode ser realizada pelo próprio Ministério do Planejamento, por ato próprio e a qualquer tempo, devendo esse Ministério comunicar as alterações à Comissão Mista de Orçamento. Significa dizer que esse Ministério pode simplesmente alterar o valor global dos programas, adequar as vinculações às ações orçamentárias objetivas, revisar e atualizar metas, alterar metas, incluir, excluir ou alterar indicadores, órgãos responsáveis, iniciativas, valores globais. Ou seja, existe uma delegação bastante ampla do Congresso para a gestão do PPA. Esse Ministério pode estabelecer parâmetros e critérios adicionais, construir espaços coletivos de pactuação de gestão com participação, instituir metodologias de participação social sem consultar o Congresso, por já contar com delegação para isso em conjunto com representantes da sociedade civil, além de articular as questões federativas etc.

Pederiva conclui que não apenas existe uma articulação deficiente entre o PPA e as políticas públicas, como não foram localizadas

SF/16865.444481-30



evidências esperadas de participação social na gestão do PPA 2016-2019 até o presente momento.

### **A visão da sociedade civil sobre a participação social no PPA**

Segundo Manoel Galdino Pereira Neto, Diretor-Executivo da Transparência Brasil, o conceito de governo aberto advogado pela *Open Government Partnership*, da qual o Brasil é signatário, comporta três pilares: transparência, participação e colaboração.

No aspecto da transparência, o Brasil avançou com a Lei de Acesso à Informação, que regulamentou o direito de acesso à informação do cidadão e criou o princípio de que o sigilo é a exceção e a publicidade é a regra.

A participação se assenta na ideia de consultar o cidadão para que ele possa dar sua contribuição para o Governo e a política pública, tendo-se como mecanismo clássico para isso as audiências públicas.

Por fim, na colaboração as iniciativas não partem do Governo para o cidadão reativo, mas, ao contrário, o Governo permite que a sociedade civil, a iniciativa privada e as organizações não governamentais ajudem a produzir a própria política pública. Exemplo disso ocorre quando uma prefeitura abre os dados dos ônibus de transporte público, o GPS com os dados de onde esses ônibus estão se localizando, e as empresas da iniciativa privada ou cidadãos fazem aplicativos de celular que monitoram por onde o ônibus está transitando, se ele está próximo de um ponto de ônibus ou não, se ele vai ter atraso ou não, quando você pode esperá-lo, vejam, são os cidadãos, a própria iniciativa privada melhorando a política pública de transporte da prefeitura.

Não obstante os avanços, ainda segundo Pereira Neto (2016), se faz necessária uma reforma institucional que traga mais mudanças para que o cidadão se sinta empoderado para participar, além de uma mudança

SF/16865.444481-30



cultural nas burocracias com exemplos das lideranças políticas, adotar tecnologias e soluções inovadoras e aprender com o que a sociedade civil e a iniciativa privada estão fazendo em termos de colaboração para que o Governo se aproprie disso. Um dos principais desafios a enfrentar é como agregar o conhecimento descentralizado que está na sociedade e trazer as pessoas certas para participarem e produzirem conhecimento, garantindo que as pessoas se informem para darem contribuições relevantes, que quem tiver alguma especialidade se engaje nesse processo e dê contribuições, que o conhecimento técnico mais relevante seja promovido no interior dessa plataforma e que as pessoas possam perceber isso e utilizar esse conhecimento com o qual outros especialistas vão contribuir para que, aí sim, o conteúdo que venha da sociedade civil possa ser bem aproveitado pelo Governo.

Além desse desafio de se conceber uma estratégia inteligente para promover a participação efetiva, há também as dificuldades de canais de acesso. Carmela Morena Zigno Pereira, pesquisadora do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, alerta que não há um quadro no País de inclusão digital favorável para efetivar essa participação.

A participação nos espaços institucionalizados em conselhos, conferências, audiências é importante, segundo Zigno Pereira, mas se faz necessária a construção de outros espaços de participação, por meio de um diálogo mais direto com essa sociedade que está se organizando, que está nas ruas e que tem as suas pautas, independentemente da posição política em que estejam. E lembra que, mesmo em relação aos espaços tradicionais, há regulamentação de que seja feita uma audiência pública para discutir os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária Anual, mas não para o projeto de PPA.

Zigno Pereira relembra que, até 2003, não existia nenhum mecanismo de participação social na formulação de planos plurianuais, um

SF/16865.444481-30



SF/16865.44481-30

cenário que mudou na discussão do PPA de 2004-2007. Naquele momento, o Inesc participou inclusive juntamente com a Abong (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) e outros parceiros – o próprio CFEMEA –, dessa construção, por meio de 27 fóruns estaduais, dos quais participaram cerca de 2.170 organizações. Os canais de participação social foram mantidos nos planos subsequentes, mas com processos bem tímidos. Para o PPA de 2008-2011 foi formado um grupo de trabalho, feitas algumas consultas, alguns seminários regionais. No de 2012-2014, não houve muitas discussões amplas, mas começou-se a fazer um experimento com o Fórum Interconselhos, que foi bastante reconhecido inclusive internacionalmente. E agora, no 2016-2019, à época, o órgão responsável juntamente com o Ministério do Planejamento era a Secretaria-Geral da Presidência, que agora é Secretaria de Governo, e prometeu radicalizar a participação social. Para tanto, além das reuniões do fórum, foi proposta uma agenda de monitoramento desse PPA, que, infelizmente, nesse momento, está parada.

Avanços na participação social quando da elaboração do PPA foram sumarizados por Zígoni Pereira nos seguintes termos:

1 - As reuniões do Fórum Interconselhos são extremamente positivas, porque ali estão os representantes de todos os conselhos, que são os mesmos que participam nas conferências juntamente com a sociedade civil.

2 - As consultas regionais se mostram relevantes porque o Brasil é um País muito grande, então só a participação digital não contempla e também só com os conselheiros nacionais se tem uma perda de representatividade.

Mas há que se avançar mais:

- na discussão do modelo de consulta, pois a cultura de consultas de audiências públicas sem informação da sociedade civil para



opinar de forma qualificada pode gerar um desvio do próprio processo de consulta, de ela ser uma consulta apenas formal;

- na articulação entre o PPA e a LOA, visto que nem sempre a LOA reflete o que está lá no PPA, então você vai ter muita meta sem recurso.

### **A pesquisa sobre participação social**

De acordo com Daniel Pitangueira de Avelino, doutor em Política Social pela Universidade de Brasília e analista do IPEA, o termo participação se reporta à Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo art. 21 estabelece ter toda pessoa o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país - redação essa repetida no parágrafo único, art. 1º, da Constituição de 1988. Sendo um direito humano fundamental, segue-se que qualquer tipo de atitude que gere embaraço ou que gere dificuldade do exercício desse direito pode ser considerado violação de direitos humanos.

Para o exercício desse direito, a Constituição Federal prevê vários instrumentos de participação social ao longo dos seus artigos e estabelece regras que determinam como essa participação deve acontecer em determinadas áreas de políticas públicas, as quais vêm sendo ratificadas por meio de um conjunto de normas legais ao longo do tempo. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, no parágrafo único do art. 48, prevê a participação popular no processo de elaboração e discussão dos planos – e aqui incluímos, então, o PPA –, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, comando esse que não está direcionado ao Poder Executivo, mas a todos os Poderes e níveis da Federação.

Segundo Avelino, ainda, o quadro atual da participação social no Brasil é vasto e diverso, com instrumentos de participação criados por

SF/16865.44481-30



todos os Poderes e níveis da Federação para que o cidadão tenha acesso às decisões públicas, conforme apurado em pesquisa feita pelo Ipea compreendendo o período de 2002 até 2010. Segundo essa pesquisa, em 2010, 92% dos programas federais tinham algum tipo de interação com a sociedade e 89,3% dos órgãos públicos federais do Poder Executivo tinham algum tipo de interação com a sociedade. Portanto, a participação da sociedade já é uma regra.

Esse mesmo estudo, informa Avelino, fez um comparativo entre formas de participação e áreas de políticas públicas, que evidenciou existir correlação entre determinadas áreas de políticas públicas e determinados tipos de participação social. Por exemplo, na área de proteção social predominam conselhos e conferências nacionais, enquanto na área de infraestrutura os instrumentos mais utilizados costumam ser audiências e consultas públicas.

Ademais, estudo publicado em 2011 pelo Prof. Avritzer, com base em pesquisa do Vox Populi, mostra que instituições participativas já mobilizaram cerca de 4,3% da população brasileira – número significativo, porém ainda bastante inferior ao de outras formas de ativismo, como a religiosa, a escolar, estudantil e associativismo em geral. O participante típico é mulher, negra, em geral, até quatro anos de escolaridade, com renda de um a quatro salários mínimos, perfil esse a ser considerado quando se analisam as formas de participação social. Porém, no caso dos conselhos nacionais de políticas públicas, o predomínio é de homens.

Segundo o Índice de Democracia de 2015, o Brasil está na 51<sup>a</sup> posição, ou seja, no terço superior dos países mais democráticos do mundo, compreendendo democracia eleitoral e atuação dos partidos políticos, entre outros critérios. Outro indicador importante é o Índice de Dados Abertos do Brasil, em que o país se encontra na 12<sup>a</sup> posição, quando já esteve na 24<sup>a</sup> posição. Porém, quando se consideram os índices

SF/16865.44481-30



internacionais que procuram medir o grau de transparência e de participação nos países, o Brasil se encontra em posição mediana, e vem decaindo em termos de avaliação da democracia no âmbito Internacional. O mesmo se dá para o Índice de Dados Abertos, com situação um pouco melhor no Índice do Orçamento Aberto, em que a posição do Brasil vem melhorando, mostrando que nessa área do orçamento e do planejamento público há bons resultados em termos de transparência e participação.

No Índice de Orçamento Aberto, o Brasil ocupa uma relevante 6<sup>a</sup> posição mundial. De fato, o Orçamento brasileiro, incluindo o PPA, é um dos mais abertos do mundo, mais transparente inclusive do que muitos países europeus e muitos países desenvolvidos em termos de divulgação dessas informações. As emendas populares adotadas pela Comissão Mista de Orçamento no ano de 2012, incentivando a participação de Municípios de pequeno porte por meio de audiências públicas, e os ambientes virtuais promovidos pelos diversos órgãos públicos, como o caso do SIOP, a Escola Virtual da SOF, o sistema Siga Brasil e os portais e-Democracia, construído pela Câmara dos Deputados, e o e-Cidadania, desenvolvido pelo Senado Federal, são exemplos desse esforço de transparência.

Dentro do Poder Executivo Federal, os Ministérios setoriais promovem a participação social no âmbito de suas políticas públicas, mas atuando em paralelo com um grande sistema nacional de instâncias transversais. A Lei 10.683 atribui à Secretaria de Governo da Presidência da República a coordenação desse sistema, em colaboração com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Transparência e o Ministério do Planejamento.

Em 2014, foi editado o Decreto nº 8.243 sobre a Política Nacional de Participação Social, que relaciona em nove itens os instrumentos de participação social reconhecidos no Governo brasileiro.

SF/16865.44481-30



Avelino também alerta que, no momento atual de redefinição de várias áreas e de políticas públicas, percebem-se sinais preocupantes de extinção, inativação e esvaziamento de espaços de participação, cujos funcionários que os coordenam se veem no desafio de manter a participação ativa às custas de um esforço pessoal, voluntarismo e profunda carga de sobretrabalho, ao passo que a sociedade passa a dar preferência a práticas de ação política mais direta, como protestos, manifestações, bloqueios e ocupações, jogando para segundo plano o debate sobre participação social institucionalizada.

SF/16865.444481-30

## **Recomendações**

Em que pesem os avanços recentes no campo da transparência e da participação social que vimos ao longo deste Relatório, persistem desafios de grande envergadura quando colocamos em perspectiva a relação entre o governo e a sociedade. Nesta sessão, faremos uma síntese desses desafios.

Conforme se discutiu na primeira parte, a oferta de canais de participação social pelo governo tem como requisito fundamental a garantia de que os subsídios colhidos integrem um processo decisório que seja a um só tempo inteligível por todos aqueles que não participaram diretamente da confecção do Plano e vocacionado para ser efetivamente implementado. Esses dois requisitos, por sua vez, indicam a necessidade de um plano que funcione como instrumento de comunicação do centro de governo com as equipes de trabalho e com os segmentos variados da sociedade e cujas decisões sejam realistas e focalizadas.

O PPA é instrumento de planejamento elaborado em prazo exíguo, com foco orçamentário e validade restrita a quatro anos. Ademais, uma vez apartados os recursos que, a qualquer tempo, já se encontram mobilizados em programas de duração continuada, a receita restante,



sobre a qual incide a focalização estratégica, é bastante reduzida em relação à estimativa total de arrecadação. Nesse contexto, o custo de oportunidade de qualquer autorização de gasto precisa ser devidamente avaliado, fazendo-se necessário, para isso, que o governo mostre claramente o modelo lógico de suas propostas e o valor alocado a cada programação de trabalho e a cada objetivo proposto. Vimos que o modelo atual de PPA não cumpre nenhum desses requisitos: não apresenta diretrizes estratégicas condizentes com os recursos disponíveis, veicula programações fragmentadas e destituídas de encadeamento lógico aparente, não apresenta metas para os indicadores de desempenho das programações propostas e não oferece qualquer parâmetro financeiro para aferição do custo de oportunidade de cada objetivo. Seu teor veicula promessas com baixo grau de exequibilidade e mostra processo decisório e de gestão confusos.

Por essas razões, recomendamos que seja deflagrado pelo Poder Executivo, em respeito à exclusividade de iniciativa na matéria, um processo de reconstrução ampla do PPA, incluindo a própria noção do que seja esse Plano, sua vocação e a estrutura adequada para que ele se mostre útil no processo de condução democrática de gestão do gasto público. Na situação presente, ele é pouco mais do que o cumprimento burocrático do mandamento constitucional, e, ainda assim, sem respeitar integralmente princípios como o da especificidade orçamentária e da regionalização.

Esse processo de reconstrução ampla do Plano deve, ele próprio, ser fortemente marcado pela participação social, envolvendo a interlocução consequente com segmentos variados da sociedade, especialistas, estudiosos, pesquisadores e militantes de políticas públicas. Deve ademais, cuidar de não infantilizar o debate e colocar abertamente aos participantes os aspectos de escassez de recursos, a necessidade de seleção realista das áreas a serem transformadas no curso de um Plano

SF/16865.44481-30



ou de um mandato executivo e a exigência de clareza na construção lógica dessas escolhas estratégicas.

Outra recomendação se refere à instituição de processos robustos de monitoramento e avaliação do que é feito, com a participação massiva de informações externas aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas. Os relatórios de avaliação vigentes veiculam informações sobre produtos e serviços entregues à sociedade, mas omitem largamente tudo que deixou de ser realizado e as razões para a deficiência de desempenho. A abertura dos dados de execução física e financeira das programações de trabalho, bem como a instituição de mecanismos que permitam o aporte de informações emanadas dos clientes desses produtos e serviços é um modo eficaz para se pressionar a administração pública a melhorar seu desempenho e sinalizar os focos mais desassistidos de problemas.

A relação entre o poder público e a sociedade há que ser também repensada, superando-se o quadro atual de interlocução presencial e fragmentada, que se dá principalmente por meio de audiências públicas e fóruns com a presença física dos interessados - essencialmente os mesmos procedimentos de centenas de anos atrás. Não se trata, aqui, de apropriar as novas tecnologias de informação e comunicação aos velhos processos, mas de se repensar esses processos e trazer para a instância pública a inovação dinâmica que se observa nos processos humanos. Novamente aqui, a mobilização de segmentos amplos da sociedade, nas diversas áreas de atuação, é o meio mais eficaz não apenas para se estimular a participação social como valor democrático, mas para trazer do rico meio societário soluções práticas, operativas, de como focalizar e conduzir de modo inteligente a intervenção governamental. Participação social, como nos outros aspectos que citamos acima, não é um favor que o governo presta à sociedade, mas um recurso sem o qual ele próprio não conseguirá avançar em bom caminho.

SF/16865.44481-30



Vivemos em um país de dimensões continentais e fortemente descentralizado. Como estabelecer canais de comunicação que funcionem como capilares efetivos a irrigar as instâncias decisórias no governo central? Esse desafio requer a instituição de estruturas robustas de desenho e coordenação de políticas públicas. Tais estruturas têm sido relegadas a segundo plano, com hipertrofia do processo de execução curto-prazista de intervenções. O desenho inteligente e consequente de políticas requer, por sua vez, a instituição de uma nova cultura de observação e escuta atenta dos processos sociais onde eles acontecem. Significa iniciar junto aos gestores públicos um processo pedagógico que lhes dê os incentivos e as condições necessárias ao desenvolvimento de um processo de geração de valor, no qual as barreiras à colaboração e ao diálogo entre os agentes governamentais e os não governamentais caiam por terra. A análise aponta que esse é o caminho seguro para que a participação social seja efetiva e produtiva na formulação e implementação de planos, programas e políticas públicas. É uma proposta de novo paradigma de sociedade, na qual o termo "participação social" encontrará o seu significado mais completo.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos nobres pares desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Sala da Comissão,

Senador **WELLINGTON FAGUNDES**  
Relator

SF/16865.444481-30