



Foto: SERGIO AMARAL/MDS  
Local: BRASÍLIA/DF



# ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 | ORIENTAÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

# Introdução

O País vive um momento de contínua ascensão social dos mais pobres, de democratização do acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos econômicos, sociais, políticos e culturais de seu povo. Esse quadro é resultado de decisões tomadas por governos anteriores, em especial a partir de 2003, com um forte compromisso com o desenvolvimento, a inclusão social e a geração de oportunidades para todos os brasileiros e brasileiras.

As estratégias definidas no Plano Mais Brasil – PPA 2012–2015, de desenvolvimento com redução das desigualdades, melhoria da infraestrutura e transformação produtiva, em meio a um cenário internacional de crise, foram decisivas para alcançarmos a superação da pobreza extrema em nosso país, a geração de novos empregos e a profunda redução das desigualdades. Temos hoje um novo País, com mais acesso a bens, serviços e direitos pela imensa maioria da população.

Nesse caminho, no entanto, é preciso compreender que as conquistas já alcançadas trazem novos anseios e novas demandas. Neste momento, estamos prontos para dar mais um salto, oferecendo serviços públicos de mais qualidade. Para tanto, entendemos ser fundamental a afirmação de novos valores e a consolidação dos avanços já conquistados. Os anseios dessa nova etapa de desenvolvimento já se encontram refletidos no Programa do atual governo, e terão seus eixos centrais também traduzidos no próximo Plano Plurianual. Dando continuidade aos avanços recentes já obtidos, o governo eleito também assumiu um forte compromisso com o diálogo social e a participação nas políticas públicas.

O processo de elaboração do PPA 2016–2019, que se inicia, estabelece bases sólidas de diálogo com a sociedade e os movimentos sociais. Suas orientações estratégicas buscarão consolidar as conquistas econômicas, políticas e sociais do Brasil e impulsionar um novo ciclo de desenvolvimento, tornando-o uma Pátria Educadora para a democracia, para o bem-estar social e para novas conquistas da cidadania de atuais e futuras gerações. O processo em curso conta com iniciativas de caráter consultivo, como a realização do Fórum Interconselhos. Esse evento terá a presença de mais de 30 conselhos e comissões setoriais, e abrirá espaço para contribuições dos participantes que incidirão no processo de formulação dos Programas Temáticos do PPA.

O Fórum Interconselhos, já consolidado e reconhecido internacionalmente com o prêmio da ONU para Melhores Práticas na Gestão Pública, deve continuar sendo o principal espaço de articulação entre o Governo e a sociedade civil organizada. Para tanto, ocorrerá em Brasília, em sua 6<sup>a</sup> edição, que contará com uma dinâmica de trabalho voltada para a discussão e a proposição de contribuições para a Dimensão Estratégica do PPA, bem como o levantamento de desafios a serem enfrentados pelos diversos temas de políticas públicas nos próximos quatro anos de governo e suas respectivas propostas de soluções.

A participação virtual, por meio da plataforma ParticipaBR, também será um canal por onde toda a sociedade poderá contribuir para a formulação e implementação de políticas públicas, as quais serão refletidas nos Programas do PPA. Serão também realizadas oficinas de elaboração de Programas Temáticos envolvendo os Ministérios, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, e a promoção de diálogos regionais, que deverão gerar insumos para as etapas de construção do PPA.

É assumindo essas agendas que se abre o período de elaboração do PPA, quando juntos apontaremos os melhores caminhos para alcançar os compromissos assumidos pelo Governo. Espera-se, com este PPA, um aprofundamento dos avanços já conquistados, visando não somente a ampliação das esferas de participação e envolvimento da sociedade, mas principalmente que a qualificação do diálogo seja alcançada, conferindo transparência aos trabalhos e concretude na recepção das propostas. O fortalecimento da sociedade por meio desse instrumento é fundamental para a consolidação da cultura de gestão participativa do Planejamento Governamental em todas as suas etapas.

Este documento tem a finalidade de orientar o processo de participação, trazendo informações sobre o PPA e sua dinâmica de elaboração.

# O Plano Plurianual

O planejamento de políticas públicas é pressuposto para a qualificação dos bens e dos serviços públicos ofertados à sociedade, e essencial em um contexto que demanda a implantação de mecanismos capazes de dar continuidade ao necessário desenvolvimento socioeconômico do País.

O Governo tem à disposição vários instrumentos para o planejamento de suas políticas que, na maioria das vezes, resultam em planos setoriais de médio e longo prazos, a exemplo do Plano Nacional de Saúde ou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Além dos planos setoriais e dos planejamentos estratégicos, o Governo Federal também exerce sua função de planejamento por meio da elaboração do Plano Plurianual – PPA.

O PPA é o instrumento constitucional de planejamento governamental que reflete as diretrizes do governo para um período de quatro anos. Previsto na Constituição Federal de 1988, o PPA, nos termos do § 1º do Art. 165, “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Dessa forma, todos os investimentos realizados pelo Governo devem estar previstos no PPA.

Ainda no § 4º do Art. 165, a Constituição também define 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”.

Ao observar o preceito constitucional, verifica-se a relevância do PPA para o planejamento no âmbito do Governo Federal, cuja vigência também está definida pela Constituição, por meio do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando esclarece que “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

Assim, o Governo Federal encaminhará ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2015, o Projeto de Lei do PPA 2016–2019. Os trabalhos para a elaboração do PPA começaram em janeiro corrente, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, que coordena o processo. A primeira etapa da elaboração constitui-se de uma proposta para discussão envolvendo Governo e sociedade, sobre a Dimensão Estratégica composta dos Eixos e das Diretrizes Estratégicas. É essa dimensão que dará o alinhamento estratégico necessário para a elaboração dos Programas do PPA.

# O Plano Plurianual 2016-2019

O Planejamento Governamental é uma ferramenta central no caminho de desenvolvimento do País. Pode-se afirmar que, por mais de uma década, o Brasil vem avançando tanto no sentido de aperfeiçoar essa função como de aproximar os instrumentos formais da efetiva gestão das políticas públicas em curso no País. Nesse cenário, situa-se a obrigação constitucional de elaborar o PPA a cada quatro anos.

O modelo introduzido no PPA 2012–2015 representou muitos avanços para o Planejamento Governamental ao explicitar as escolhas de políticas públicas para o período do Plano por meio da criação de Programas Temáticos. Estes Programas retratam no Plano a agenda de Governo, organizada pelos temas de políticas públicas. É esperado que, para o PPA 2016–2019, tanto os ajustes de conceitos e adequações ao modelo como a própria experiência adquirida com a implantação do Plano no ciclo anterior, contribuam para a construção de Programas Temáticos, Objetivos e Metas que reflitam o que é mais estruturante no âmbito de cada política pública.

Diante dessas constatações, a orientação para este novo ciclo do PPA aponta para um instrumento mais estratégico, no qual os Eixos e as Diretrizes Estratégicas norteiam a implantação das políticas, orientando a construção dos Programas Temáticos. Espera-se, com isso, aperfeiçoar o acompanhamento das ações do Governo e garantir que os resultados pretendidos sejam alcançados.

# Dimensão Estratégica do PPA 2016–2019

Os Eixos e as Diretrizes Estratégicas são os elementos centrais para a elaboração do PPA 2016–2019 e estão diretamente relacionados ao modelo de desenvolvimento inclusivo em curso no Brasil, marcado pela perspectiva do crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais.

A trajetória das estratégias dos PPAs, nos últimos doze anos, pode ser observada na Figura 1, a seguir. Constata-se que, a partir do PPA 2004–2007, a dimensão social assumiu centralidade na estratégia do Plano. Tornou-se fundamental o fortalecimento do mercado interno mediante a conformação de um mercado de massas, apoiado em aumentos reais do salário-mínimo, em políticas de transferência de renda e na redução das desigualdades, processos esses combinados com o controle da inflação.

O PPA 2008–2011 deu sequência a essa estratégia ao reforçar o fortalecimento do mercado interno com a redução de desigualdades por meio da aceleração dos investimentos em educação e em infraestrutura econômica e social. Assim, a consolidação da agenda inclusiva passou pela implantação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, pela aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e pela criação do maior programa popular de habitação do País nas últimas décadas, o “Minha Casa, Minha Vida”.

Na mesma direção dos dois planos anteriores, o PPA 2012–2015 deu destaque para o “Brasil Sem Miséria”, programa que promoveu a superação da pobreza extrema no País e possibilitou a inclusão social e produtiva desse contingente populacional; para o PAC 2, com mais recursos e maior integração com estados e municípios nos investimentos em infraestrutura e habitação; e para um conjunto de medidas de apoio à manutenção dos níveis de emprego e renda diante da deterioração do cenário internacional, às quais se somaram iniciativas voltadas para a qualificação da mão de obra, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec e o Programa Ciência sem Fronteiras.

**Figura 1:** Trajetória dos Eixos Estratégicos dos PPAs no período 2004–2015

## PPA 2004–2007

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

## PPA 2008–2011

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

## PPA 2012–2013

- Erradicação da pobreza extrema (BSM)
- Manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura (PAC 2 e MCMV)
- Apoio à manutenção do emprego e da renda
- Qualificação da mão de obra (Pronatec e Programa Ciências sem fronteira)

O novo ciclo que agora se inicia, demarcado pela ideia-força Brasil, Pátria Educadora, sugere que o acesso a uma educação de qualidade será fundamental para garantir a cidadania e ampliar as capacidades da população. Com base nesse lema, os elementos da estratégia constante do Plano apontam para o fortalecimento dos fundamentos macroeconômicos e a ampliação dos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura, e a busca da inclusão social para além da renda, como aspectos centrais para a retomada do crescimento e para a ampliação da produtividade e da competitividade da economia, gerando oportunidades de trabalho para a população. É também importante, para o novo ciclo, que se busque uma melhor distribuição das oportunidades de acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Assim, a proposta para os Eixos Estratégicos do próximo PPA é:

- **Acesso universal à educação de qualidade para garantir a cidadania e ampliar as capacidades da população;**
- **Inclusão social para além da renda, com melhor distribuição das oportunidades de acesso a bens e serviços públicos, com foco na qualidade;**
- **Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura.**

A partir desses Eixos, as Diretrizes Estratégicas orientarão a construção dos Programas Temáticos que devem identificar o que será feito, considerando os compromissos assumidos pelo Governo que indicam as principais agendas para os próximos quatro anos. Importante também é a apropriação, pelo PPA, dos Planos Nacionais Setoriais, com o devido recorte para os próximos quatro anos, esperando assim que a estratégia revele as principais agendas do Governo e que estas se expressem de forma transversal em meio aos Objetivos e às Metas dos Programas Temáticos.

O PPA 2012–2015 vigente compreende um total de 65 Programas Temáticos que traduzem o conjunto de objetivos, metas e iniciativas implantado pelo Governo desde 2012. Considerando que o objetivo do Governo é um PPA focado no que é mais estruturante para as políticas públicas nos próximos quatro anos, a começar

# Diálogo e Participação Social

por sua própria orientação estratégica, o conteúdo dos Programas também será mais estruturante de forma a tornar o conjunto de Objetivos e Metas mais coeso. O PPA vigente define aproximadamente 2.400 metas, o que será redimensionado para o próximo PPA, no intuito de definir um grupo de metas que permita ao Governo atuar no que será efetivamente relevante de se alcançar quanto aos resultados esperados e planejados para até 2019.

As contribuições da sociedade formuladas durante o Fórum Interconselhos terão como ponto de partida a discussão da Dimensão Estratégica. Essas contribuições, portanto, serão obtidas previamente à elaboração dos Programas Temáticos e apresentadas aos Ministérios, permitindo assim que sejam incorporadas ao debate do conteúdo de cada política.

Para ampliar a capilaridade do processo e a diversidade da participação, o portal *ParticipaBR*, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, também oferecerá instrumentos de participação que estarão voltados para o diálogo em torno do planejamento de políticas públicas. Por meio dessa plataforma, poderão participar todos os cidadãos, redes, movimentos sociais e organizações, promovendo assim um diálogo inclusivo e ampliado da sociedade com o Governo Federal.

Após a finalização da etapa de formulação dos Programas Temáticos, inicia-se a fase devolutiva à sociedade, com apresentação do encaminhamento das propostas aportadas nas etapas iniciais de contribuição. O cronograma a seguir explicita os principais momentos da elaboração do Plano.

# Cronograma

Secretaria-Geral da  
Presidência da República

Ministério do  
Planejamento

