



PPA e Programa de Metas participativos:

experiências e metodologias para gestores públicos do século 21

Sumário

03 **Apresentação**

05 **O Plano Plurianual (PPA) e o Programa de Metas participativos:** uma aposta para enfrentar conjuntamente os desafios das cidades

15 **Aplicação prática:** metodologia para implementar PPA e Programa de Metas participativos

48 **A experiência de Sobral e Três Lagoas no desenvolvimento de PPA e Programa de Metas participativos:** oportunidades e desafios

87 **Considerações finais:** como efetivar a participação

Apresentação

Olá gestor,

Sabemos que gerir uma cidade é um desafio diário, mas, ao mesmo tempo, uma chance imensa de poder contribuir com a construção de cidades cada vez mais sustentáveis a partir da implementação de políticas públicas efetivas e em acordo com as demandas dos cidadãos.

Para o alcance desse objetivo, acreditamos ser fundamental o envolvimento de toda a sociedade na construção de uma agenda com visão de longo prazo para o desenvolvimento e aprimoramento democrático. Nessa perspectiva, gestores públicos e cidadãos podem atuar juntos, estabelecendo um diálogo compreensível, transparente e constante.

Claro que não é uma tarefa fácil e exige mudança de comportamento e de cultura, de ambos os lados: da sociedade, que precisa estar disposta a se engajar nos espaços participativos disponíveis na cidade; e dos gestores públicos, que devem fortalecer esses espaços, mecanismos e canais de escuta da população, incorporando uma nova forma de gerir a cidade e de fazer a política pública.

Alguns municípios têm dado passos importantes nesse sentido e seus gestores têm encontrado respostas, caminhos e oportunidades para implementar as políticas municipais de forma participativa, com resultados positivos. Conhecer tais experiências, seus acertos e desafios, pode ser um ponto de partida, uma motivação para iniciar algo também em sua cidade.

Esta publicação foi elaborada justamente com esse objetivo: compartilhar conhecimentos e aprendizados vivenciados por Sobral (CE) e Três Lagoas (MS), que desenvolveram seus Planos Plurianuais com ampla participação social, inspirados pela experiência de construção de seus planos de visão - “Sobral de Futuro” e “Três Lagoas Sustentável”. Este processo contou com engajamento de vários setores da sociedade, com o apoio do Instituto Arapyaú e Instituto Votorantim, junto a parceiros do setor privado, organizações da sociedade civil, investidores sociais, universidades e órgãos internacionais, entre outros.

O processo desenvolvido em cada território foi amplo, mas o foco escolhido para este guia recai sobre como desenvolver um planejamento municipal participativo a partir da elaboração, implementação e monitoramento dos Planos Plurianuais (PPAs) e Programa de Metas. Ou seja, como transformar esses sonhos para a cidade em metas e programas reais, que podem ser capazes de serem desenvolvidos e avaliados, tanto pela gestão como pelos cidadãos.

A proposta não é trazer um modelo único de como estabelecer esse processo, mas sim ressaltar elementos, orientações e dicas que poderão auxiliá-lo na implementação de planejamentos participativos no seu município.

Esperamos que este seja um material de trabalho a ser explorado constantemente e que o ajude a encontrar subsídios para sua atuação local.

Boa leitura!

Equipe Instituto Arapyaú



O Plano Plurianual (PPA) e o Programa de Metas participativos:

uma aposta para enfrentar conjuntamente os desafios das cidades

1.1. O convite à gestão municipal participativa

Sabemos que, cada vez mais, os espaços urbanos vêm crescendo aceleradamente, de forma desorganizada e não sustentável. Esse é um dos maiores desafios para a construção do futuro que queremos. É nas cidades que se concentram os mais graves problemas globais, como a pobreza e a emissão de gases de efeito estufa.

Só para se ter ideia, cerca de 3,9 bilhões de pessoas moram em áreas urbanas, em torno de 55% da população mundial. A cada semana, calcula-se que essas áreas recebam mais 1 milhão de novos habitantes¹.

Diante dessa perspectiva, fica evidente que a gestão pública municipal se torna cada vez mais complexa em função da diversidade de temas a serem tratados e dos atores envolvidos com as políticas públicas.

Isso demanda dos gestores públicos estarem preparados para atender a essa complexidade da administração municipal, assegurando a qualidade dos serviços prestados à população. Realizar um

planejamento que olhe para as demandas e consiga traçar planos e ações concretas são fundamentais.

Os gestores podem contar, para isso, com uma série de instrumentos e mecanismos que colaboram com o planejamento e uma gestão mais eficiente e eficaz, garantindo a evolução da cidade, de forma justa, harmônica e feliz. Para isso, temos o Plano Plurianual (PPA), previsto pela Constituição Federal de 1988, no Art. 165, junto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), obrigatórios a todos os órgãos do Governo Federal, Estadual ou Municipal, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo período de quatro anos.

¹Dados do relatório "Perspectivas da Urbanização Mundial" (World Urbanization Prospects) produzido pela Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais (DESA). Disponível em: <https://population.un.org/wup/>

Somado a esses instrumentos legais, foi proposto, pela sociedade civil organizada, a Lei do Plano de Metas, que visa a criar um mecanismo de controle social da gestão pública, ao definir, no início de cada gestão, metas e indicadores relacionados às políticas públicas propostas para os quatro anos da gestão, alinhadas às promessas de campanha. Este instrumento é de livre adesão e, hoje, temos 51 municípios com a Lei do Plano de Metas incorporados às suas Leis Orgânicas.

São instrumentos utilizados para a definição das políticas públicas, as prioridades a serem desenvolvidas, o orçamento dedicado a elas, as metas a serem alcançadas, as responsabilidades de cada um dos atores, entre outros. Além disso, trazem benefícios e economias importantes para a máquina pública, pois ao possibilitar o bom planejamento e execução orçamentária, proporcionam maior capacidade de previsibilidade, supressão de desperdícios e ganhos de

produtividade. Isso permite ampliar a capacidade de realização da gestão e, em última instância, resultar em reconhecimento público.

Porém, apesar de serem importantes, dependendo da forma como o processo de sua construção for realizado, corre-se o risco de se tornarem apenas documentos burocráticos, para cumprir um requisito legal ou uma imposição dos órgãos de controle.

Para que o processo de planejamento, criação, implementação e monitoramento das políticas públicas seja capaz de ajudar de fato a superar desigualdades sociais, econômicas e regionais, uma palavra se torna ponto-chave: “participação”. E isso tanto no âmbito interno dos governos – entre os próprios departamentos, áreas e secretarias, que são essenciais de serem envolvidas, ouvidas e engajadas, para uma articulação concreta das políticas locais – quanto no âmbito da relação da gestão pública com os cidadãos.

O que se propõe aqui é estimular uma nova metodologia para formulação de políticas públicas: em vez de o governo planejar para a sociedade, ele planeja com a sociedade.

“ Não podemos fazer gestão para as pessoas, temos que fazer gestão com as pessoas. E ‘com as pessoas’ envolve participação social popular para que de fato possamos cumprir nosso papel enquanto gestão, atendendo às demandas que vêm da sociedade de uma forma mais direcionada, otimizando recursos naquilo que a população almeja. Isso realmente foi um diferencial no processo de elaboração do PPA, e diria que também foi muito prazeroso estar num processo no qual governo e sociedade conseguem dialogar, construir e, principalmente efetivar as políticas. ”

(técnica municipal de Sobral)

Assim, a elaboração desses instrumentos pode ser vista como oportunidade para que os governos locais mobilizem as forças vivas da cidade em direção a um projeto de futuro. É a corresponsabilização para a resolução dos desafios complexos das cidades.

Nesse contexto, a participação de todos os atores sociais – e mais do que isso, a qualidade dessa participação – é condição fundamental para a boa governança e para o resultado que se espera.

Diversas iniciativas realizadas no país, inclusive as que iremos explorar com mais detalhes nesta publicação, destacam a relevância de processos consistentes, participativos, estratégicos e transparentes, a fim de que as propostas de ação tenham mais chances de encontrar aderência e atender a um número maior de cidadãos.

1.2. Motivações para uma gestão municipal participativa

É nas cidades, espaço no qual cidadãos coabitam e vivem seu dia-a-dia, que os desafios mais estruturantes estão postos e no qual as políticas públicas aterrissam, ganham corpo e têm a oportunidade de transformar a vida dos cidadãos. Esse pressuposto é fundamental para a gestão pública municipal, pela proximidade que tem com seus munícipes.

Mas o gestor público pode se perguntar: afinal, por que governar em conjunto com os cidadãos e seus grupos representativos? O Relatório de Desenvolvimento Global do Banco Mundial de 2017² é dedicado ao tema de governança e demonstra como políticas públicas formuladas em ambiente de participação social têm mais chances de serem efetivas.

Dessa forma, a eficácia da implementação das políticas públicas depende do olhar não apenas

sobre quais políticas são necessárias, mas também sobre como serão implementadas. Uma mudança significativa é possível graças à participação e interação dos cidadãos, por meio de coalizões que mudam os incentivos dos tomadores de decisão.

E, para que de fato ocorra o processo de governança no qual o Estado e os grupos não estatais interajam para formular e implementar políticas, é preciso estabelecer confiança e transparência nas relações, mecanismos de inclusão da diversidade dos interesses representados e amplo acesso a informações relevantes para tomada de decisão.

²Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf?sequence=15&isAllowed=y>>

“ O processo participativo é importante porque é educativo no sentido de mostrar que a população tem a sua contribuição a dar ao dizer o que precisa ser feito. Às vezes, o próprio prefeito pode conhecer todas as necessidades do município, mas os olhos do prefeito são apenas dois e, quando você observa com a população, são diversos olhares que vão sendo refletidos na prática do prefeito. A participação da população é uma grande contribuição para a gestão em qualquer esfera, mas sobretudo na esfera municipal. ”

(assessor do gabinete da vice-prefeita e subcoordenador do processo de elaboração do PPA participativo de Sobral)

1.3. Os processos participativos e os instrumentos de gestão

1.3.1. Ponto de partida: explorando o PPA e o Plano de Metas

Antes de discutirmos formas e maneiras de se fomentar um processo participativo na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas, é importante destacarmos, em linhas gerais, o que são alguns dos instrumentos a serviço da gestão, que permitem a elaboração de um planejamento integrado e um olhar mais abrangente para a cidade.



Instrumentos de gestão	O que é	Qual seu conteúdo	Qual o seu formato	Quando deve ser elaborado
Plano Plurianual (PPA)	<p>É o principal instrumento de planejamento de médio prazo de ações do governo, estabelecendo as medidas, os gastos e os objetivos a serem seguidos pelo governo. Ele está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, tendo vigência do segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte.</p> <p>O PPA orienta a elaboração das Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada governo.</p> <p>O executivo tem que enviar o projeto de lei do PPA para análise do legislativo até 31 de agosto ou data legal estabelecida pelo município/estado no seu 1º ano de mandato.</p>	<p>Ele abrange, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.</p>	<p>Projeto de lei com mensagem ao Legislativo, avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal, bem como as orientações estratégicas, elencando os macros objetivos e explicitando os critérios da projeção da receita, o período abrangido pelo Plano, a legislação aplicada e seu conteúdo básico, bem como a indicação dos anexos contidos no Plano.</p>	<p>O executivo tem que enviar o projeto de lei do PPA para análise do legislativo até 31 de agosto ou data legal estabelecida pelo município/estado no seu 1º ano de mandato.</p>

Instrumentos de gestão	O que é	Qual seu conteúdo	Qual o seu formato	Quando deve ser elaborado
Plano de Metas	É um instrumento de planejamento estratégico, monitoramento, transparência e gestão que pode decorrer do PPA e de outros planos vigentes. Ele auxilia as prefeituras a definir as prioridades e ações estratégicas do governo ao longo dos quatro anos de mandato. O programa deve respeitar as diretrizes e normas legais do Plano Diretor e demais planos setoriais do município.	Ele estabelece as metas e os indicadores para os programas, ações, atividades e investimentos. É fundamental que o plano contemple todas as unidades administrativas da cidade, assim como as áreas de atuação da administração (saúde, educação etc.)	Não existe um formato único para o Plano de Metas. Porém, atualmente, 51 municípios incorporaram este instrumento em suas Leis Orgânicas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, João Pessoa e Florianópolis, mas está em discussão no Congresso uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que deve tornar este instrumento obrigatório para todo o poder executivo municipal, estadual, distrital e federal.	No início da gestão, em geral, nos primeiros 90 dias, já que o objetivo do Programa de Metas é trazer para a implementação de políticas públicas as promessas feitas em campanha. Além disso, se o Plano de Metas estiver alinhado ao PPA e demais instrumentos de gestão, será mais robusto e passível de implementação e cumprimento de metas estabelecidas.

Saiba mais:

Conheça mais detalhes sobre estes instrumentos de gestão acessando outros materiais disponíveis:

- Artigo 165 – Constituição Federal
https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_165_.asp
- Instrumentos de planejamento e orçamento
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>
- Orientações para Plano de Metas
<https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/orientacoes-plano-de-metas.pdf>
- PPA, LDO e LOA: as 3 siglas que definem o orçamento do governo
<https://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>
- Rede Nossa São Paulo
<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/>
- Roteiro para organizar a elaboração do PPA municipal - ferramentas metodológicas
http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/PPA_Municipal_Roteiro_para_Organizar_a_Elaboracao.pdf

1.3.2. Um olhar para dentro de casa: a intersetorialidade

A palavra intersetorialidade não é nova no vocabulário e nem no dia a dia dos gestores públicos. Nas últimas décadas, ela vem se destacando como principal pressuposto na gestão de políticas públicas, principalmente no âmbito municipal.

A proposta é romper com a visão setorializada, fragmentada, hierarquizada, oriunda de concepções de gestão tradicionais e apostar na articulação de diferentes áreas, nas quais responsabilidades, metas e recursos são compartilhados. Dessa forma, é possível uma visão mais integrada dos problemas sociais e de suas soluções. O trunfo é conseguir unir diversas capacidades de cada departamento e compartilhar as responsabilidades das soluções.

O processo de elaboração do PPA e do Programa de Metas é um ótimo momento para vivenciar a intersetorialidade e fazer com que ela deixe de ser apenas um conceito teórico e ocorra na prática. É o princípio da participação vivenciado dentro do próprio governo. Estabelecer este processo interno será ponto de partida para a construção da relação com os munícipes.

O estabelecimento de um Comitê e/ou Grupo Gestor que conte com representantes das várias secretarias municipais, representantes de autarquias, do executivo, legislativo e demais órgãos municipais – desde o início de elaboração dos planos até sua implementação e monitoramento – permite uma

“ A integração entre as secretarias possibilitou a visualização das atividades que são realizadas individualmente e que impactam diretamente nas ações de outra secretaria. Dessa forma, no planejamento global, foram consideradas a priorização de ações individuais e em conjunto, a fim de maximizar os resultados. ”
(gestor local de Três Lagoas)

visão ampla dos programas e projetos que já são ou precisam ser desenvolvidos, das lacunas existentes, da sobreposição de ações e recursos, dos ativos disponíveis e das responsabilidades compartilhadas no cumprimento das metas e compromissos.

O resultado é uma gestão pública mais eficaz e eficiente, que otimiza recursos – financeiros, humanos, de tempo etc. – com a oportunidade de implementar políticas públicas de fato transformadoras na cidade. Favorece-se, assim, uma cultura de planejamento no governo, que passa a trabalhar conjuntamente com um objetivo final comum: construir cidades mais justas e igualitárias.

1.3.3. Um olhar para fora de casa: diálogo e participação

A participação da sociedade civil na agenda pública é pressuposto de uma sociedade democrática, não só como um resgate da cidadania, mas um imperativo de transparência e prestação de contas. Do ponto de vista político, o PPA e o Plano de Metas são importantes ferramentas de participação e controle social.

Ao estimular a participação social dos grupos organizados, conselhos de políticas e da população em geral na elaboração, execução e monitoramento do planejamento, a gestão pública amplia o debate, favorece o engajamento dos cidadãos e a responsabilização coletiva sobre seus resultados, e confere legitimidade aos planos.

Além disso, incentiva o acompanhamento mais próximo das ações do poder público, o monitoramento das promessas de campanha e ajuda, inclusive, a evitar desvios de recursos e fiscalizar a execução dos serviços públicos.

Isso demonstra a disposição da gestão pública em construir, de fato, uma relação de confiança com os munícipes, tão essencial no momento atual em que as instituições – sejam elas de qual natureza for – estão tão desacreditadas na sociedade.

A participação democrática

A participação social foi aprovada como um princípio da democracia na Constituição Federal de 1988. Sendo assim, o poder público tem a responsabilidade de criar, fomentar e estabelecer canais e ferramentas acessíveis e de fácil compreensão para que a população tome parte das decisões nas políticas públicas.

Mas, para que isso ocorra, é importante a criação de um ambiente em que estejam assegurados a transparência e o acesso à informação sobre as ações governamentais. Nesse sentido, a LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) é um marco no processo de consolidação do Estado Democrático de Direito.

A norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A lei vale para os três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.


Saiba mais em:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>



Aplicação prática:

metodologia para implementar PPAs
e Programa de Metas participativos



Há muitos caminhos que podem ser percorridos para a construção de processos participativos na elaboração do PPA e do Programa de Metas, a depender das características, cultura e realidade de cada município brasileiro.

Porém, há formas de se fazer que podem servir de ponto de partida para outros gestores municipais que queiram desenvolver processos semelhantes em suas cidades.

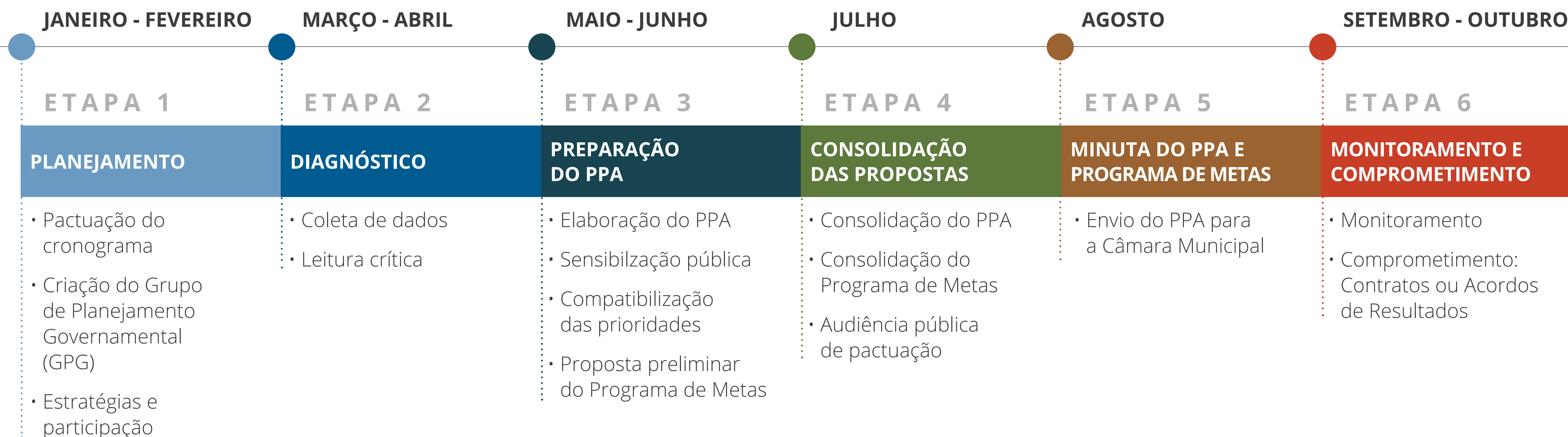
A metodologia que compartilhamos aqui foi aplicada pelo Instituto Pólis, parceiro técnico dessas iniciativas, e pode ser adaptada a partir das especificidades dos territórios, mas lembramos a importância dos gestores se aterem aos prazos legais que devem ser seguidos. Dessa forma, cada etapa de trabalho obedece ao período mais adequado para o seu desenvolvimento.

Destacamos também que todo o processo de elaboração, implementação e monitoramento do PPA e do Programa de Metas pode ser desenvolvido apenas pelos gestores das prefeituras e governos ou com o auxílio de algum parceiro técnico que contribua para a organização das atividades.

Seja qual for o caminho escolhido, o ponto principal é a sociedade civil, organizada ou não, fazer parte do processo de construção, bem como do monitoramento do PPA.

Bom trabalho!

Primeiro ano do mandato



Planejamento governamental

Planejamento

Monitoramento

Comprometimento

Planejamento

Plano Diretor

Plano de Governo

Planos Setoriais

Planos de visão
de longo prazo*

PPA vigente

PPA

Programa
de Metas

Contrato
de Resultado

LDO

LOA

↑ Participação social ↑

ETAPA 1

Planejamento

Para iniciar os trabalhos, é preciso apresentar e sensibilizar os gestores públicos e demais atores que estarão envolvidos no processo de construção do PPA. Este momento é de extrema importância para que todos os envolvidos estejam de acordo com a metodologia que será implementada, a agenda de trabalho e os procedimentos propostos.

Esta primeira etapa contempla três ações principais:

1 Pactuação do cronograma de trabalho

É fundamental que a realização das atividades previstas esteja adequada aos prazos legais de cada cidade para a construção do seu PPA, considerando que:

- O PPA deve ser elaborado no primeiro ano de mandato, até quatro meses antes do final do exercício do primeiro ano (31 de agosto). No entanto, diversos municípios possuem datas com limite maior de prazo, seguindo lei municipal própria.
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual e deve ser elaborada até oito meses antes do encerramento do exercício (abril).
- A Lei Orçamentária Anual (LOA) também é anual e deve ser elaborada até quatro meses antes do exercício.

2

Criação do Grupo de Planejamento Governamental (GPG)

Sugere-se a criação de um Grupo de Planejamento Governamental com o objetivo de mobilizar os membros da gestão pública para o processo de construção do PPA. O GPG deve ser composto por integrantes das secretarias, órgãos e instituições necessárias ao processo de elaboração dos instrumentos de planejamento.

As atividades junto ao GPG visam a implementação de uma rotina de acompanhamento e discussão dos itens que compõem os instrumentos em elaboração, códigos orçamentários, rotina de análise jurídica, dentre outros.

É importante que os colaboradores do grupo tenham capacidade técnica para analisar, planejar e dialogar com os secretários e o prefeito, sendo essencial a presença de representantes e técnicos de todas as secretarias que tenham responsabilidade pela gestão dos programas e ações das políticas relacionadas, especialmente das áreas financeiras, fazenda e planejamento.

3

Definição das estratégias de comunicação e participação

É importante notar que a cultura participativa da população varia de acordo com o município e a gestão adotada. Por isso, desenvolver uma estratégia de comunicação e viabilizar espaços participativos adequados é fundamental para a garantia da mobilização, engajamento e participação da sociedade civil durante o processo de elaboração do PPA e do Programa de Metas.

O uso de canais virtuais (sites, redes sociais etc.), assim como materiais impressos (convites, cartazes, folders, panfletos), e divulgação ampla via imprensa, por exemplo, além de encontros presenciais são as principais formas de interação com os cidadãos. Pode-se prever também espaços específicos com atores qualificados previamente mapeados e sociedade civil ampliada para temas específicos.

É importante que o poder público e a sociedade civil tenham canais de comunicação contínuos durante todo o projeto.

A seguir, algumas indicações para ampliar a participação e a comunicação:

1 Mapeamento de atores

Articulação e fortalecimento da rede de atores que vão colaborar com a elaboração do PPA, levando em consideração os conselhos existentes, sociedade civil organizada, fóruns e coletivos. Para tanto, são indicadas as seguintes atividades:

- Mapeamento de outros atores-chaves para construção de um processo participativo para elaboração do PPA;
- Mapeamento dos espaços participativos da cidade para otimização das agendas de reuniões participativas. Exemplos: Conselhos Municipais setoriais, associações de bairros, grupos de trabalho de políticas setoriais já instituídos, entre outros;
- Mapeamento dos canais de comunicação que possam divulgar as atividades previstas para a elaboração do PPA.

2 Quais atores pretendemos que participem

Lideranças e pessoas engajadas em movimentos sociais, de bairro, culturais, das regiões periféricas, associação de moradores urbanos e rurais, jovens, idosos, mães. O esperado é que possam colaborar propositivamente, com pautas de reivindicação, alertando para questões emergenciais e que milite pelas melhorias da cidade.

3 Articulando a rede

Identificar os canais de comunicação que podem atingir e formar essa rede, analisar todas as possibilidades, desde rádio, igrejas, clubes, redes sociais, jornais de bairro etc.

4 Acompanhamento

Criar canal de comunicação para divulgação dos eventos e conteúdos disponibilizados.

ETAPA 2

Diagnóstico

Representantes do legislativo

É importante o diálogo constante com o legislativo durante todo o processo de construção do PPA, uma vez que este deverá ser consolidado na Câmara quando da aprovação da lei. Para tanto, é importante realizar inicialmente uma apresentação do processo pretendido para os representantes da Câmara Legislativa, reforçando o convite para comparecerem aos eventos públicos. Este procedimento visa qualificar o debate e o planejamento, de forma que o Plano Plurianual, construído de forma participativa, se efetive e seja garantido na aprovação da lei.

A partir dos acordos estabelecidos no planejamento inicial, inicia-se uma fase de diagnóstico, que visa levantar dados e informações sobre a cidade, assim como realizar uma leitura das práticas financeiras do município, bem como das diretrizes e propostas consolidadas nos principais planos municipais, a fim de aproximar o planejamento do município à sua estratégia de financiamento.

Esta fase contempla as seguintes atividades:

1 Coleta de dados

Para esta etapa, alguns gestores devem se responsabilizar pela coleta de dados, ou seja, por levantar e reunir diversos materiais a respeito da cidade. Os documentos podem ser disponibilizados aos membros do Grupo de Planejamento Governamental, que terão a responsabilidade de fazer uma leitura a respeito, promover uma sistematização preliminar das informações e também apresentar dos resultados iniciais junto aos demais integrantes do GPG.

A seguir sugerimos uma listagem dos principais materiais, bem como as leituras recomendadas:

Material	Leitura desejada
Planos de visão de longo prazo, como Plano Diretor e Planos Setoriais existentes	Elencar as ações e projetos propostos que se deseja implementar nos próximos quatro anos, destacando que áreas/secretarias teriam atribuição de implementá-la
Programa de Governo do Executivo eleito	Elencar as propostas de governo, buscando relacionar as atividades, secretarias responsáveis e tempo necessário para sua execução
Demandas de Orçamentos Participativos ou outro instrumental de participação da sociedade	Elencar as principais demandas e atividades necessárias para respondê-las
Leis e anexos do PPA vigente	Leitura crítica do formato de aprovação e publicização do PPA. As ações e programas são claros? É possível identificar as atividades?
Receitas aprovadas e realizadas referentes ao PPA vigente (balanços)	Comparação das receitas previstas e as que realmente foram realizadas. Avaliação crítica da capacidade financeira e de sua efetivação
Despesas aprovadas e realizadas referentes ao PPA vigente (balanços)	Comparação das despesas previstas e efetivadas. Neste item é interessante avaliar também a distribuição das despesas entre as secretarias
Despesas separados por obras, material permanente, pessoal e outras	Avaliação do tipo de gastos. Podem ser também separados por secretarias ou programas. Possibilita avaliar o tipo de gasto e se está adequado com sua finalidade
Dívida ativa	Avaliação da capacidade de endividamento
Dívida pública	Avaliação da capacidade de endividamento
Dados e indicadores utilizados para a projeção de arrecadação para os quatro anos do PPA	Junto à avaliação das receitas do PPA vigente, comparar os indicadores e avaliar se estão sendo acurados
Base cartográfica em GIS - dados georreferenciados	É importante que, se possível, seja realizada uma leitura da dimensão territorial das ações e dos investimentos no território

2 Leitura crítica

Após o levantamento de informações e uma primeira leitura individual do material coletado, como sugerido no quadro síntese de informações, é importante que os integrantes do GPG realizem uma leitura integrada das ações propostas e sua intersecção com o PPA e os recursos orçamentários.

A leitura orçamentária do município auxiliará na construção do instrumento de planejamento participativo. Para facilitar a compreensão do PPA pela sociedade, o diagnóstico deve ser elaborado na perspectiva setorial e, se possível, territorial também de forma a auxiliar a leitura social dos mapas do município e a construção de análise para priorização dos investimentos a serem realizados no PPA.

Alguns aspectos da leitura orçamentárias são essenciais para esta reflexão crítica, tais como a relação dos recursos previstos e efetivamente arrecadados e a comparação dos recursos previstos e empenhados por função do PPA anterior. A seguir apresentamos alguns exemplos:

Análise:

Esse cruzamento permite aferir a arrecadação por fonte de recursos e contribuir para uma melhor estimativa dos recursos previstos para o próximo PPA. A análise pode suscitar questões específicas e análises mais aprofundadas.

1. EXEMPLO DE SISTEMATIZAÇÃO: Receitas previstas x Receitas arrecadadas

Município de Sobral

Receitas correntes

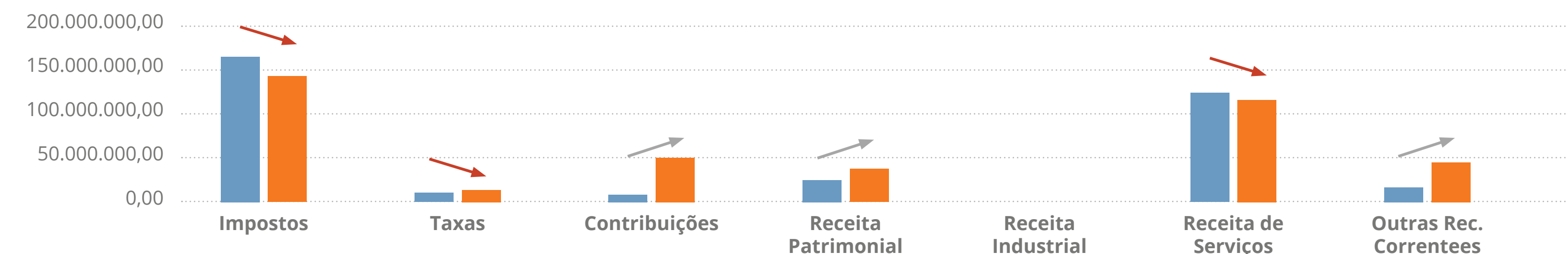
Receita própria prevista x arrecadada 2014 - 2017

Receitas	Prevista	Arrecadada*	% ExecLOA / PrevPPA	% s/ Total Arrecadado
Impostos	166.871.260,50	146.054.805,68	-12,47%	1,13%
Taxas	17.724.708,46	18.973.386,59	7,04%	0,86%
Contribuições	8.367.091,52	47.496.381,43	467,66%	2,15%
Rec. Patrimonial	23.769.565,56	28.778.475,33	21,07%	1,30%
Rec. Industrial	470.600,00	158.663,78	-66,28%	0,01%
Rec. de Serviços	120.021.241,67	114.502.313,87	-4,60%	5,17%
Outras Rec. Correntes	18.129.939,81	45.333.117,84	150,05%	2,05%
Total receitas próprias	355.354.407,52	401.297.144,52	12,93%	18,12%

O que acarretou a queda de alguns itens e a elevação de outros?

Quais previsões de arrecadação para 2018 - 2021?

Receita própria - Comparação entre previsto e arrecadado



Fonte: Tribunal de Contas do Estado. *Para 2017 a receita arrecadada está sendo prevista na LOA - 2017

2. EXEMPLO DE SISTEMATIZAÇÃO:

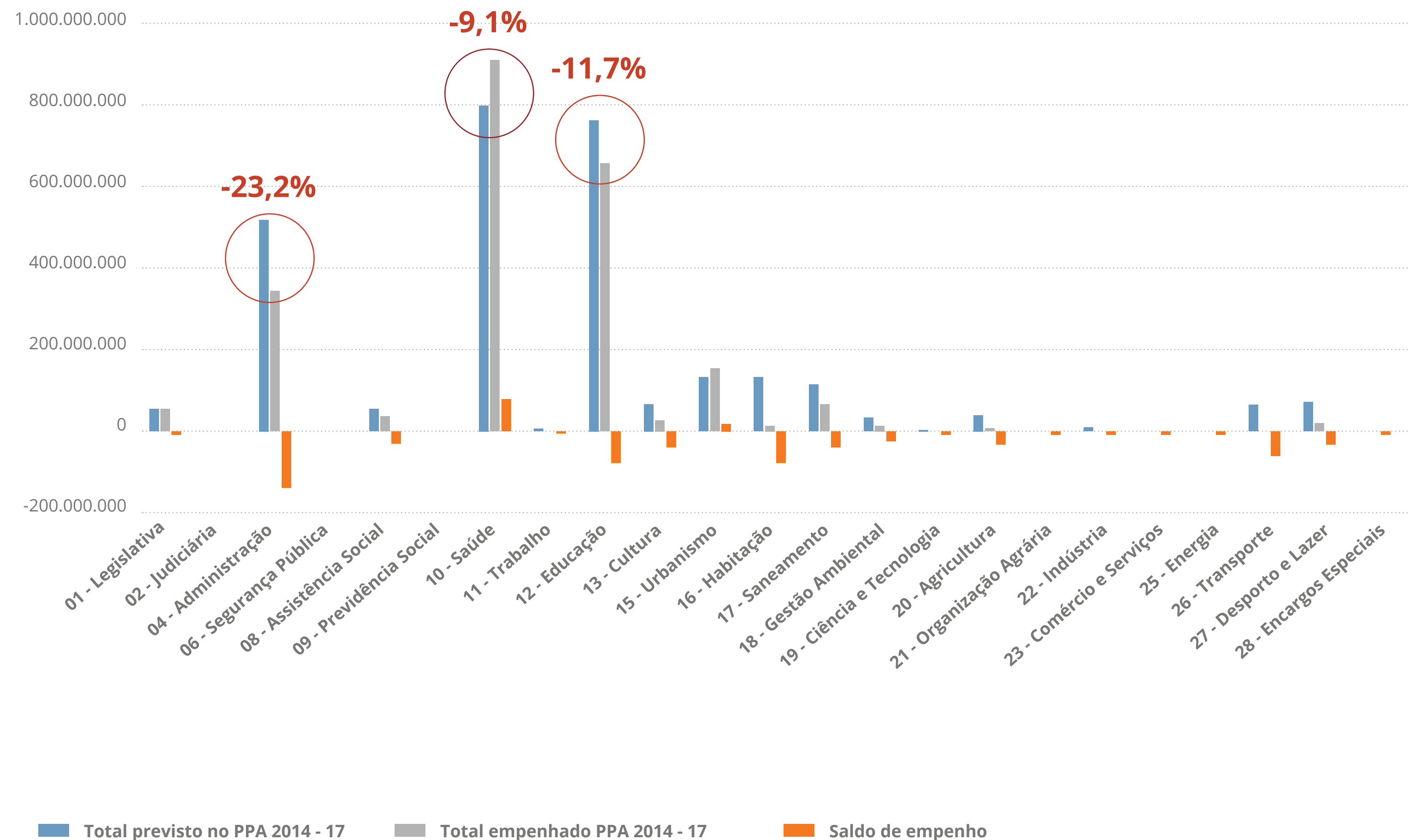
Recursos previstos x Recursos executados por função

Município de Sobral

Análise:

A compreensão da execução orçamentária, comparativamente ao previsto inicialmente e separada por função, propicia uma análise sobre a execução das políticas setoriais. A categoria função é uma classificação de uso obrigatório para a composição do PPA no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, e que possibilita a consolidação nacional dos gastos do setor público. Esta comparação permite compreender quais programas em determinadas áreas/funções não puderam ser executados. Desta forma, pode-se buscar compreender quais foram os problemas de execução, que podem ser desde dificuldade de contratação até remanejamento de recursos.

Relação entre o previsto e empenhado do PPA 2014-2017



3. EXEMPLO DE CRUZAMENTO:

Propostas dos Planos Vigentes

Município de Três Lagoas

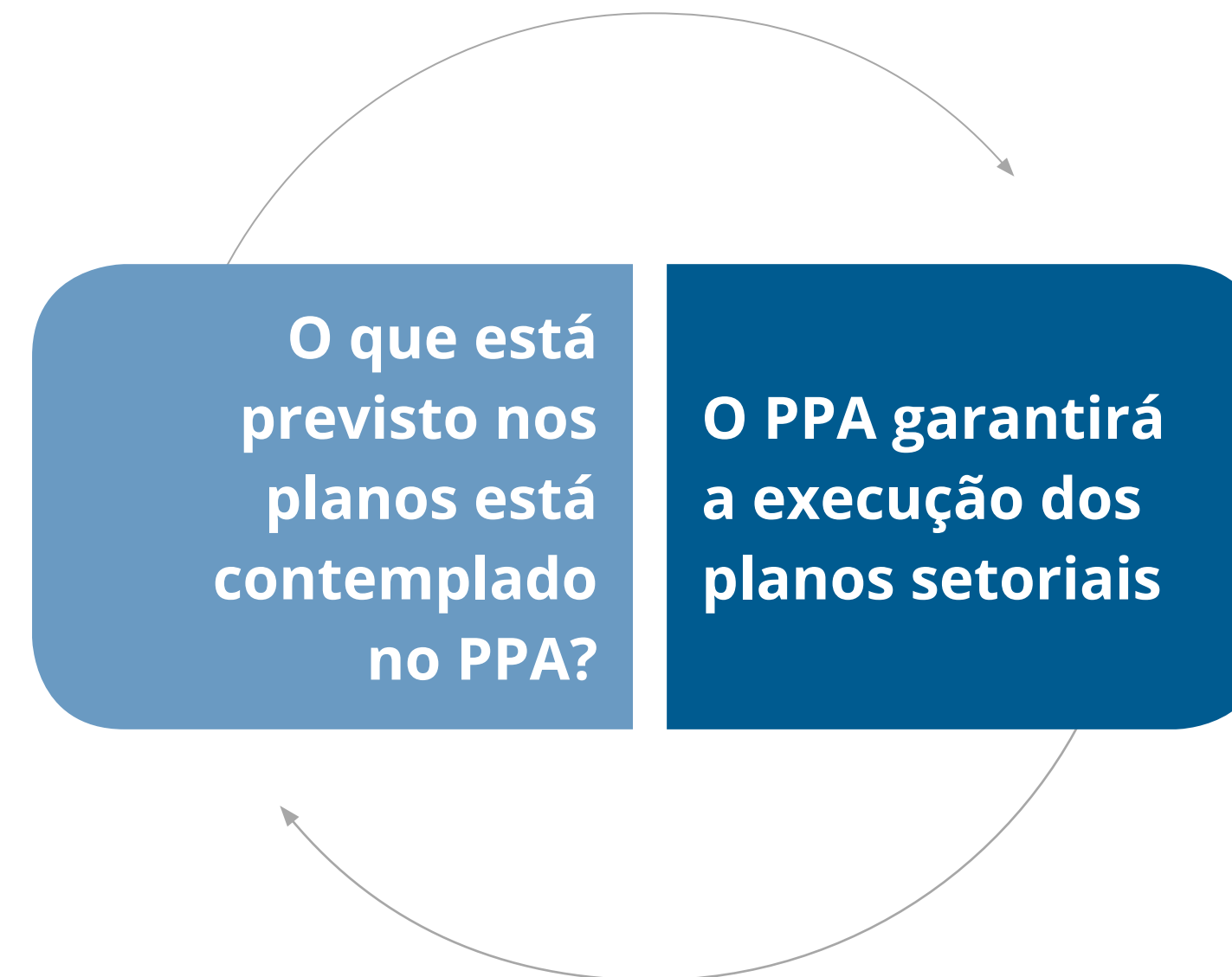
Análise:

O cruzamento dos planos de governo, planos setoriais e planos estratégicos permite identificar as propostas e diretrizes comuns e prioritárias, contribuindo para sua efetiva implementação nas dotações orçamentárias.

Plano de Governo (2017 - 2020)				Plano Três Lagoas Sustentável		Plano Diretor		
EIXO	SEC. RESPONSÁVEL	TIPO	PROPOSTAS	DIRETRIZ	AÇÃO			
Agronegócio e Pecuária	Sec. Mun. Meio Ambiente e Agronegócio	Programa	Incentivo à produção de hortifrutigranjeiros com o Programa Mecanizada	Sem ações		art. 19 inciso IX Incentivar a produção de hortifrutigranjeiros		
		Programa	Incentivo à agricultura familiar para a produção atender 100% das escolas			não há menção no documento		
		Programa	Incentivo à criação de assoc. e coop. de pequenos produtores rurais			art. 19 inciso VI Estimular o associativismo e o empreendedorismo		
Infraestrutura e Transporte		Projeto	Extensão da Av. Rosário Congro. ocupando o traçado da linha antiga férrea	Sem ações		contraria o art. 41 inciso I (objetivos da Política Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Urbana. I - priorizar o transporte individual não motorizado e o transporte coletivo)		
		Plano	Sem ações			Aperfeiçoamento da gestão municipal de mobilidade	Elaboração do Plano Diretor de Mobilidade	art. 42. Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana
							Sistema de administração de mobilidade e transporte	não há menção no documento
		Plano	Organização e hierarquização do sistema viário e do transporte de massa, priorizando o transporte coletivo e integrando à futura ocupação da linha férrea	Promover melhoria de sistema de transporte público	Modernização da frota com atendimento à legislação de acessibilidade	art. 41. inciso I (objetivos da Política Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Urbana. I - priorizar o transporte individual não motorizado e o transporte coletivo)		
					Programa de qualificação dos pontos de parada do transporte coletivo			
					Estudos e implantação de incentivos financeiros ao uso de transporte público			

4. AVALIAÇÃO: dos planos setoriais e programas do PPA

Planos setoriais	Em vigência
• Plano Municipal de Educação Permanente SUAS (2015 a 2018)	
• Plano Decenal de Atendimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (2015 a 2025)	
• Plano Municipal para Infância e Adolescência (2014 a 2023)	
• Plano da Autarquia Municipal do Meio Ambiente (2018 a 2021)	
• Plano Municipal de Saúde (2018 a 2021)	
• Plano Municipal de Assistência Social (2016 a 2026)	



Após estas leituras, os gestores possuem um arcabouço de informações para o aprimoramento dos programas propostos, bem como suas estratégias de financiamento considerando o PPA vigente e a estimativa de arrecadação para o próximo PPA.

Análise:

*Os planos setoriais - derivados de programas nacionais - trazem ações concretas nas respectivas áreas e são um importante instrumento para viabilizar a estimativa de recursos financeiros para sua implementação.

Importante:

É fundamental que os dados e as informações sejam apresentados para a população na primeira audiência, de forma a dar subsídios para auxiliar na priorização dos recursos do PPA. Os munícipes podem solicitar mais explicações e detalhamentos das informações de forma a contribuir ativamente no processo de elaboração do PPA.

ETAPA 3

Preparação do PPA e priorização dos recursos

Com todas as informações e análises realizadas em mãos, os gestores já têm condições de preparar a primeira estrutura do PPA, bem como realizar a primeira audiência pública para elencar prioridades tanto da gestão como da população.

Vejamos ao lado as ações que podem ser realizadas nesta fase:

1 Elaboração do PPA

Após a realização do diagnóstico e leitura crítica do PPA vigente, algumas perguntas devem ser respondidas, em conjunto, no âmbito das secretarias e do Grupo de Planejamento Governamental:

- a. **Que ações ou diretrizes podem ser incorporadas no horizonte de quatro anos?**
- b. **Em que programas previstos no PPA eles se encaixam? É preciso criar novos programas?**

Após estruturar a planilha preliminar do PPA com cada programa, é importante que, internamente à gestão, sejam detalhadas quais ações este programa deve contemplar e de que natureza são, por exemplo: atividades contínuas ou ações/obras específicas com orçamento delimitado?

A compreensão da natureza da despesa é importante principalmente para pensar o horizonte temporal do gasto, ou seja, se é um gasto que tem que ser previsto continuamente ou se é um gasto com um recorte temporal delimitado.

Já a descrição das ações contribui para a estimativa dos recursos necessários. As propostas de governo e dos planos debatidos e elencados como prioritários devem aparecer nos programas ou atividades previstas, bem como a estimativa de custos para sua concretização.

Veja exemplo abaixo:

EXEMPLO de planilha preliminar do PPA

PROGRAMA

Ações da Vigilância e Promoção de Saúde (existente)

OBJETIVO DO PROGRAMA

Criar centro de zoonoses para controle de animais e doenças transmissíveis

DESCRIÇÃO DAS AÇÕES

Ações (Projeto)

- Reforma de edificação pública existente
- Projeto arquitetônico
- Obra
- Equipamentos
- Mobiliário

Ações (Atividades)

- Contratação de pessoal
- Aquisição de medicamentos
- Material de escritório
- Contas (água, luz, telefone)

Descrição das ações deve ajudar a estimar os custos

Uma primeira estimativa de recursos pode ser realizada levando em consideração a destinação do PPA passado, revisado a partir de sua avaliação, bem como da projeção de arrecadação. Neste momento, a estimativa pode ser realizada por meio de porcentagens. É também neste momento que a gestão deve apontar as suas prioridades.

Algumas perguntas podem contribuir para orientar a priorização da gestão:

- Quais as áreas, ações e programas são prioritários para os gestores?**
- Eles efetivamente estão contemplados?**
- Os recursos necessários para sua efetivação foram dimensionados?**

2 Sensibilização pública

Neste momento, é fundamental que todos os dados e informações coletados, assim como a estrutura inicial do PPA, sejam compartilhados com a população. Neste sentido, os gestores podem realizar uma primeira audiência de sensibilização pública, a fim de apresentar os instrumentos de Planejamento Orçamentário (PPA, LOA, LDO), debater a realidade municipal a partir da leitura crítica realizada e estabelecer prioridades de atuação e investimentos para os próximos quatro anos junto aos munícipes.

Para este encontro, é importante sistematizar as informações de forma clara e direta garantindo que todos os presentes tenham condições de compreendê-las e apontar os principais problemas e necessidades que enfrentam. Deverão ser apresentados e debatidos desafios como a diminuição da arrecadação, a leitura das áreas vulneráveis, a capacidade de investimento, dentre outros dados.

É importante lembrar também que as audiências devem ser organizadas de acordo com o porte do município, capacidade institucional e cultura de participação. Em municípios maiores ou com núcleos urbanos afastados, é preciso realizar audiências regionais para que haja viabilidade de participação de todos os moradores.

Para que a população priorize as ações e programas é recomendável também a construção de um instrumental que apresente os programas e possa fomentar o debate e a participação na priorização dos investimentos. Veja um exemplo:



Consultas públicas

Elas são organizadas pela administração pública (de forma presencial ou online) para ampliar a discussão sobre determinado assunto e embasar as decisões a respeito da formulação e definição de políticas públicas. A consulta pública permite que qualquer pessoa participe e dê a sua opinião.

Saiba mais: é possível encontrar mais materiais sobre participação na publicação: "Construindo a participação em agendas para cidades sustentáveis" (GVces e Arapyaú, 2017).

Disponível em:
http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/2017_participacao-cidades-sustentaveis-final.pdf

1. EXEMPLO DE METODOLOGIA DE PRIORIZAÇÃO

Município de Três Lagoas

Foi estruturada uma cartilha que apresenta conteúdo básico dos dados do município, bem como uma breve explanação do instrumento PPA e a proposta preliminar de ações e programas do plano.

Com a cartilha em mãos, foi entregue ficha de priorização para que a população pudesse apontar as prioridades nas áreas e nos programas. Cada participante recebeu uma ficha que pedia a priorização de 5 áreas e depois a priorização de 10 programas, por ordem de prioridade.

11

PROGRAMA:
PROGRAMA SOCIOAMBIENTAL

OBJETIVO:

Apoiar financeiramente projetos e investimentos de caráter social e ambiental, que promovam o desenvolvimento sustentável.

AÇÕES:

- Apoiar projetos de investimentos socioambiental.

12

PROGRAMA:
GESTÃO DE POLÍTICAS DE MEIO AMBIENTE

OBJETIVO:

Desenvolver e implantar projetos de arborização urbana, paisagismo, limpeza de rios e lagoas, manutenção de praças e parques, implementação da política municipal do meio ambiente, da política de educação ambiental, dos programas de educação ambiental e da agenda 21, implementação da política para as unidades de conservação, e da preservação da biodiversidade, e implementação da política do bem estar animal e fiscalização ambiental.

AÇÕES:

- Educação ambiental;
- Revitalização, arborização e paisagismo de vias e logradouros;
- Gestão ambiental, biodiversidade e agenda 21;
- Política de proteção e bem estar animal.

20



13

PROGRAMA:
SOBRAL VIVA E URBANIZADA

OBJETIVO:

Construir e urbanizar parques, praças e jardins e incentivar a arborização municipal

AÇÕES:

- Áreas verdes e livres (praças, parques e áreas de lazer e espaço de convivência);
- Planejar e implantar coleta seletiva;
- Monitorar e apoiar plano de arborização;
- Apoiar políticas de saneamento.

14

PROGRAMA:
PROGRAMA HABITACIONAL PARA SOBRAL

OBJETIVO:

Diminuir o deficit habitacional, assegurando uma melhoria quantitativa e qualitativa da habitação

AÇÕES:

- Planejamento e desenvolvimento dos planos habitacionais e sistema de indicadores;
- Manutenção da UGP regularização fundiária - área rural;
- Construção e/ou reconstrução de unidades habitacionais e sanitárias - área rural;
- Substituição de moradias de taipa por casas com padrões de habitabilidade;
- Construção e/ou reconstrução de unidades habitacionais e sanitárias - área urbana;
- Manutenção da UGP regularização fundiária - área urbana;
- Manutenção UGP de prevenção de violência na adolescência.

21



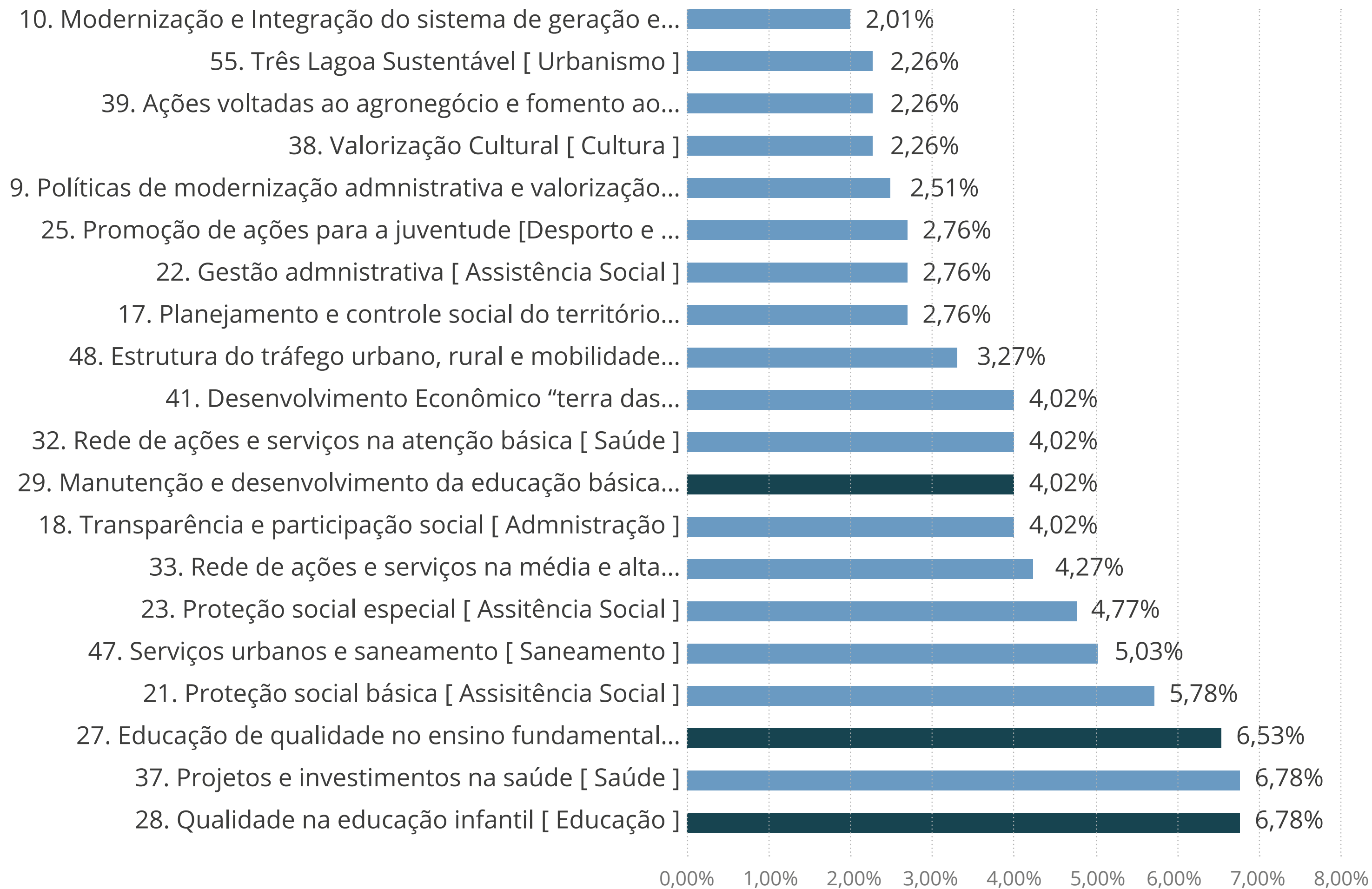
Em seguida, os dados foram sistematizados por área e programas

Programas prioritários	Prioridade					Total	TOTAL
	1	2	3	4	5		
47. Serviços urbanos e saneamento [Saneamento]	1		3	2	8	14	8,43%
28. Qualidade na educação infantil [Educação]	2	8	2		1	11	7,83%
21. Proteção social básica [Assistência Social]	1	2	5	2	1	11	6,63%
32. Rede de ações e serviços na atenção básica [Saúde]	4	2	3		1	10	6,02%
37. Projetos e investimentos na saúde [Saúde]	2	1	2	3	1	9	5,42%
27. Educação de qualidade no ensino fundamental [Educação]	4	2	1	2		9	5,42%
48. Estruturação do tráfego urbano, rural e mobilidade urbana. [Transporte]		1	2	3	1	7	4,22%
41. Desenvolvimento Econômico "terras e oportunidades" [Desenvolvimento Econômico]	2		1	2	2	7	4,22%
29. Manutenção e desenvolvimento da educação básica, infantil e fundamental [Educação]	2		2	2	1	7	4,22%
9. Políticas de modernização administrativa e valorização do servidor público [Administração]		3		3		6	3,61%

Programas prioritários	Prioridade					Total	TOTAL
	1	2	3	4	5		
9. Políticas de modernização administrativa e valorização do servidor público [Administração]	6					6	3,61%
46. Habitação Cidadania [Habitação]	1	1		2	2	6	3,61%
18. Transparência e participação social [Administração]	3	1			1	5	3,01%
Três Lagoas Sustentável [Urbanismo]	1	2	1		1	5	3,01%
22. Gestão administrativa [Assistência Social]	1		2	2		5	3,01%
17. Planejamento e controle social do território municipal. [Administração]	1	2	1		1	5	3,01%
10. Modernização e integração do sistema de geração e controle de dados [Administração]			1	3	1	5	3,01%
51. Ampliação e requalificação da infraestrutura urbana [Urbanismo]		1		1	2	4	2,41%
30. Gestão administrativa na secretaria municipal de educação e cultura [Educação]		2		2		4	2,41%
23. Proteção social especial [Assistência Social]	2		1		1	4	2,41%
5. Gestão de benefícios previdenciários [Administração]	1		2			3	1,81%

Prioridade de processo participativo

398 contribuições



3 Compatibilização das prioridades

Com as prioridades da gestão pública e da população elencadas, o GPG deve se reunir, de preferência com participação dos secretários municipais estratégicos, para discutir o que foi levantado, identificando os programas prioritários que serão incorporados no PPA e como se dará a divisão orçamentária. Com isso, já será possível consolidar a primeira versão do PPA e a proposta preliminar do Programa de Metas.

4 Proposta preliminar do Programa de Metas

Com a conclusão da primeira versão do PPA, já é possível elencar as principais metas, tendo como referência as priorizações realizadas tanto pela gestão quanto pela sociedade. É fundamental que os gestores se comprometam com as metas propostas. Desta forma, é necessária uma avaliação da capacidade de realização e de monitoramento.

O Plano de Metas deve conter as prioridades, estabelecendo metas claras, com indicadores para sua aferição, de preferência, de todas as áreas estratégicas da administração pública.

A estruturação do Programa de Metas pode partir de eixos estratégicos da gestão ou de áreas de atuação, tais como habitação, meio ambiente, transporte, saúde, educação etc. Esta estruturação é importante para que se garanta ao menos uma meta por área considerada estratégica.

Para definição da meta é importante ter embasamento claro. Por exemplo: se a meta é aumentar o número de vagas em escolas fundamentais, é preciso ter quantificada a disponibilidade de vagas atualmente, a demanda real de vagas – considerando a do ano e a estimativa dos anos seguintes -, de que forma estas vagas serão abertas (aumentando número de professores, construindo escolas etc.). Além disso, é necessário pensar na sua forma de mensuração e acompanhamento. São estes esforços de compreender as formas de mensuração e verificação que contribuirão para a construção de melhores indicadores para sua aferição.

Exemplo de meta

A promessa de um(a) prefeito(a) eleito(a) de “melhorar a educação” não é uma meta, pois não se sabe, a partir dessa afirmação, quantas escolas serão construídas, quantas vagas serão abertas, quantos alunos serão atendidos, nem onde ficarão essas escolas.

Dessa forma, esse mesmo exemplo, transformado em meta, seria: “construir 37 escolas, abrir 14 mil vagas no Ensino Fundamental I, 10 mil no Ensino Fundamental II e 8 mil no Ensino Médio; beneficiar 80 mil alunos com Educação Integral”. Além dos dados quantitativos, é preciso inserir mais três informações: localização dessas escolas, orçamento previsto e cronograma de execução - que mostrará como essas 37 escolas serão construídas ao longo do mandato, ou seja, quantas ficarão prontas no primeiro ano da gestão, no segundo ano e assim por diante.

Por fim, deve-se integrar a essa meta a informação referente ao orçamento. Por exemplo, quanto custará para os cofres públicos a construção das 37 escolas. E, ainda, quanto custará a construção de cada uma delas, com valores individualizados, indicando o orçamento previsto para cada ano de sua construção.

Fonte: *Guia de Gestão Pública Sustentável*, elaborado pela Rede Nossa São Paulo e pelo Programa Cidades Sustentáveis.

Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/anexo-gps.pdf>

O que é um indicador?

Um indicador social é uma medida quantitativa dotada de significado social, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse programático (para formulação de políticas). Ele informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

.....
Fonte: JANNUZZI, P.M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações. 5. ed. Revisada. Campinas: Alínea, 2012.

Construção de indicadores

A definição dos indicadores de cada meta é fundamental para garantir o cumprimento dos objetivos do Programa de Metas. São os indicadores que viabilizam o acompanhamento gradual das metas, pois fornecem aos gestores e munícipes a capacidade de medir e verificar o cumprimento de cada ação proposta.

Kayano e Caldas (2002, p. 293)³ resumem em três tópicos os conceitos-chave relacionados às potencialidades e limites do uso de indicadores:

- **Indicadores são instrumentos**, ou seja, o indicador não é um fim em si, mas um meio;
- **Indicadores são uma medida**, uma forma de mensuração, quer dizer, são instrumentos que sintetizam um conjunto de informações;
- **Indicadores podem ser utilizados para verificação, observação, demonstração, avaliação**, ou seja, permitem observar e avaliar determinados aspectos da realidade social.

Em termos de administração de forma geral, indicadores são essencialmente **instrumentos de gestão e de controle**. Já na administração pública, a importância dos indicadores relaciona-se não apenas ao controle interno e à avaliação das políticas públicas, mas também como instrumento de grande relevância para o controle social, por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados.

Em outras palavras, pode-se dizer que os indicadores são, por um lado, importantes ferramentas gerenciais para a administração pública; e por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública.

A definição do indicador deve sempre priorizar fonte de informação confiável e que possa ser replicada nos próximos anos pela mesma metodologia, de forma a garantir sua coleta. Fontes secundárias e indicadores governamentais são boas fontes de aferição, sendo importante saber a periodicidade de disponibilização do dado.

.....
³KAYANO, J. & CALDAS, E. L. Indicadores para o diálogo. In: CACCIA-BAVA, S. (coord.) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis, 2002.

EXEMPLO de indicadores de Três Lagoas

Nº da meta	Programa	Ação estratégica	Meta	Indicador		
				Unidade de medida	2017	2018
17 (Indicador fonte de informação própria prefeitura)	00008 Três Lagoas Sustentável	2016 - Desenvolvimento e Manutenção do Sistema Viário Municipal - Aumentar a Pavimentação das Vias Públicas.	Aumentar em 20% o índice de pavimentação das vias públicas de Três Lagoas.	% - mapa de pavimentação de vias públicas.	O Município de Três Lagoas possui 645 km de vias urbanas, sendo 61% (394 km) das vias pavimentadas.	Elevar para 80% (473 km) o total de vias pavimentadas no município.
9 (Indicador de fonte secundária)	00012 Desenvolvimento, educação de qualidade para todos	2021 - Gestão do Ensino Fundamental - Aumentar o índice de aprendizagem no Ensino Fundamental.	Aumentar em 7%, o índice de aprendizagem dos alunos matriculados no Ensino Fundamental.	% - Índice de aprendizagem (Ideb).	Atualmente 86% é o índice para o Ensino Fundamental.	Elevar para 93% o índice de aprendizagem no Ensino Fundamental.

ETAPA 4

Consolidação da proposta do PPA e do Programa de Metas

Esta fase contempla as seguintes atividades:

1 Consolidação do PPA

Para consolidação do PPA é preciso realizar a valoração dos programas, ou seja, a partir da estimativa de arrecadação estabelecer os recursos nas áreas e programas previstos. Esta valoração deve considerar a priorização realizada pela gestão e pela sociedade civil, de forma que haja programas e recursos que as viabilizem efetivamente.

É importante respeitar a lei de responsabilidade fiscal (Lei 101/2000). As previsões de receitas devem considerar a variação do índice de preços, crescimento econômico, dentre outros. A previsão de gastos também deve seguir o regramento de limite de gastos com folha de pagamento e limites mínimos de investimento em saúde e educação.

Regras mínimas de destinação de recursos

De acordo com cada nível de administração, devem ser garantidos teto de despesas com pessoal, sendo o primeiro recorte o dos entes da federação: 50% para a União, 60% para os Estados e Municípios. Os municípios têm obrigação de destinar, no mínimo 25% dos recursos em educação e 15% em saúde.

.....
Mais informações em Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf

2 Consolidação do Programa de Metas

Elencadas as metas prioritárias de gestão, bem como as ações e indicadores mais adequados para seu monitoramento, pode-se consolidar o Programa de Metas. Importante lembrar que o Programa de Metas deverá medir a implementação das metas até o último ano da gestão, diferentemente do PPA que prevê recursos também para o primeiro ano do novo mandato.

Há vários formatos possíveis para se estruturar o Programa. Pode-se ter uma meta relacionada a apenas uma ação estratégica e um indicador, como no caso de Sobral, por exemplo.

Outra forma de se estruturar um programa de metas é **elencando ações ou programas e relacionando um conjunto de indicadores que deverão aferir a meta proposta**. Em seu último Programa de Metas, São Paulo estruturou seu PPA em metas mais abrangentes por eixos estratégicos. **As metas devem ser atingidas por um conjunto de linhas de ações estratégicas, com indicadores correspondentes.**

EXEMPLO PROGRAMA DE METAS DE GESTÃO – SOBRAL

ANEXO VII - PROGRAMA DE METAS DE GESTÃO (2017 / 2020)

Eixo 1 - Ocupa Sobral

	Ação estratégica	Metas	Indicador		
			Unidade de Medida	2017	2020
1	Requalificar e construir novos equipamentos públicos de esporte, cultura e lazer (como praças), e descentralizar os projetos socioculturais e esportivos priorizando a periferia e os distritos	100% dos distritos e dos 6 territórios da sede com equipamentos de cultura ou esporte em pleno uso	% equipamentos em pleno uso	60%	100%
2	Incentivar uso / ocupação de equipamentos e espaços livres com atividades de cultura, esporte e lazer diversificadas	100% dos distritos e dos 6 territórios da sede com pelo menos duas atividades de cultura ou esporte por ano	% Atividades esportivas ou culturais realizadas nos distritos e nos 6 territórios da sede	70%	100%
	Apoiar movimentos e entidades socioculturais e esportivas como fomento à cultura local				
3	Criação de políticas permanentes para inclusão, educação, saúde e lazer de adolescentes (juventude): protagonismo juvenil	40.000 jovens incluídos em programas públicos de promoção do protagonismo juvenil	Jovens incluídos nos programas de promoção do protagonismo juvenil	23000	40000
4	Investir em estradas rurais e de ligação com distritos / pontes de ligação / asfalto	Ampliar em 30km a pavimentação de ruas e manter 100% das estradas vicinais pavimentadas	Km pavimentados e mantidos	190	220

EXEMPLO PROGRAMA DE METAS SÃO PAULO / SP

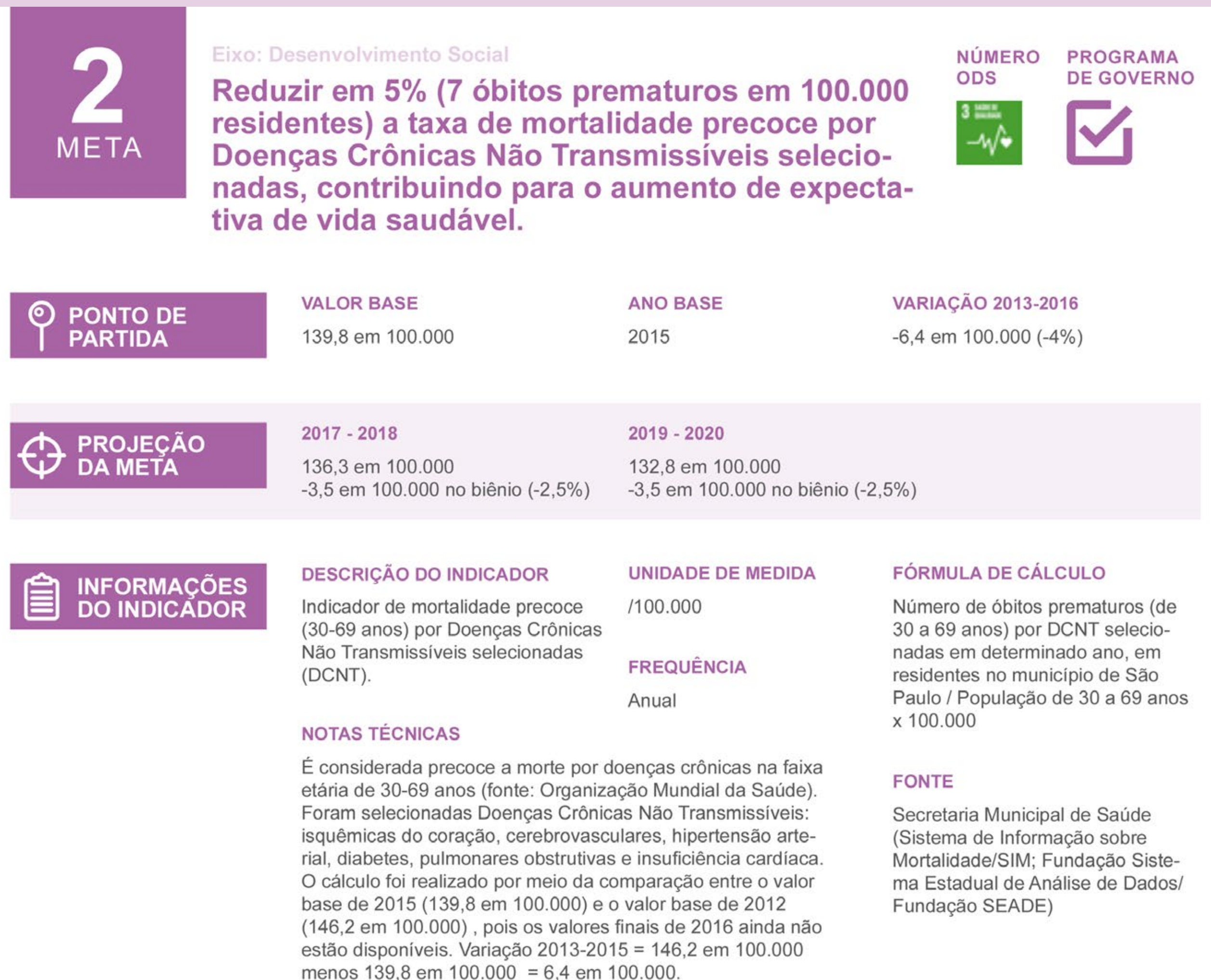
Mais informações em:

<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>

Análise:

A apresentação de dados e indicadores territorializados, especialmente em grandes municípios, é um importante instrumento de planejamento de forma a garantir um território mais equânime.

O Programa de Metas também pode ser um importante instrumento de alinhamento das metas da gestão aos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU** como foi realizado, por exemplo, pela cidade de São Paulo (SP).



Metas de Desenvolvimento Social

Projetos da Meta 2

2. Viver Mais e Melhor
4. Saúde Digital

2

META

EXEMPLO PROGRAMA DE METAS ATRELADO AOS ODS PARACATU / MG

Programa 33

Habitação Popular

Secretária de Assistência Social e SEPLAD



3 Audiência pública de pactuação

Com a proposta do PPA e do Programa de Metas estruturadas, a gestão deve voltar a apresentar os resultados para a população em uma audiência pública final. É importante dar um retorno sobre o processo de coleta de priorização e sugestões das oficinas iniciais, de forma que a população possa verificar como suas contribuições foram incorporadas na proposta final.

A apresentação do PPA deve ser realizada de forma didática e clara, apontando a distribuição dos recursos e as prioridades também por meio do Programa de Metas e de seus indicadores. Ao final das audiências, é importante que sejam realizados ajustes finais no PPA e Programa de Metas, caso necessário, atendendo às propostas e sugestões da população.

Um conjunto de audiências territorializadas é o mais indicado para garantir maior participação aos cidadãos, sobretudo àqueles de distritos mais distantes do centro que acabam prejudicados pelo custo e tempo de deslocamento.

Canais de comunicação virtuais que possibilitem o conhecimento da proposta e contribuição da população também são importantes, caso haja capacidade de estrutura de tecnologia da informação e gerenciamento pela gestão.

Ações PPA

- Unidade Habitacionais - PNHR: Apoiar (10560)
- Programa de Habitação de Interesse Social: Apoiar (1057)
- Unidades Habitacionais - Zona Urbana: Reformar (1058)
- Unidades Habitacionais - Situações Especiais; Construir (1059)

Indicador 59

Unidades habitacionais entregues com apoio do município em relação a população alvo = 1316 Unidades (56% do Déficit)

Situação	Métrica (Forma de Cálculo)	Fonte	Metas			
			2018	2019	2020	2021
Déficit habitacional de 2350 unidades habitacional	Unidades Habitacionais entregues /Déficit habitacional	SMAS/SEPLAD	235	281	400	400

Audiências públicas

As audiências públicas são espaços de debate para diversos atores sociais, sejam eles a população em geral ou o governo. São garantidas na Constituição Federal de 1988 e reguladas por leis federais, constituições estaduais, leis orgânicas municipais e a lei orgânica do Distrito Federal.

O objetivo maior das audiências é incentivar os participantes a buscar soluções para problemas públicos. Podem servir como forma de coleta de mais informações, na definição de políticas públicas, bem como para elaboração de projetos de lei ou na avaliação dos resultados e impactos de determinada política.

O órgão público deve deixar disponível para consulta pública, com o máximo de antecedência e acessibilidade, informações a respeito da questão a ser discutida na audiência. É importante lembrar que, para que seja pública, a audiência deve garantir espaço para a manifestação dos participantes.

Saiba mais em: Repente – Participação popular na construção do poder local. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>

ETAPA 5

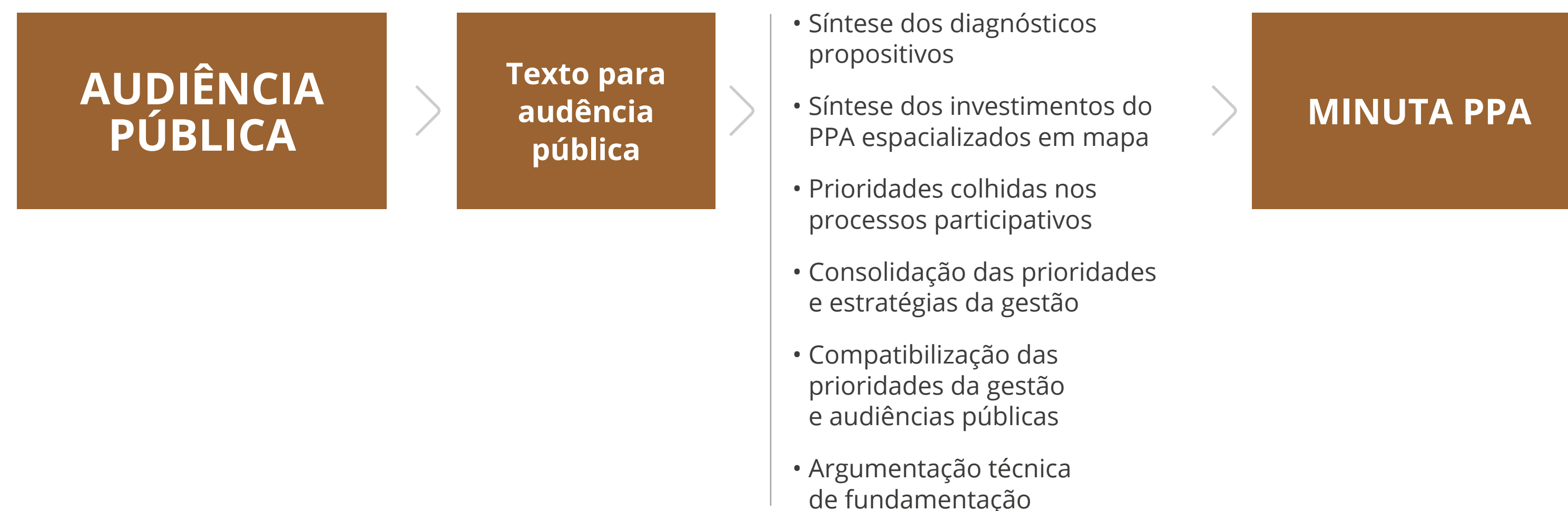
Minuta do PPA e Programa de Metas

Esta etapa busca estruturar a Minuta do PPA, que deve ser enviada à Câmara Legislativa até a data prevista legalmente. A Minuta de Lei visa dar substância jurídica às estratégias e aos objetivos pretendidos pela nova gestão.

Já o Programa de Metas, por ser diretamente relacionado às ações e recursos estabelecidos

no PPA, pode ser enviado como um anexo da lei do PPA, se a gestão assim desejar. É possível também encaminhar o Programa de Metas como uma proposta de lei separada. É importante que o Programa de Metas seja aprovado ainda no primeiro ano da gestão, de forma a viabilizar seu monitoramento ao longo dos próximos anos.

CONTRIBUIÇÕES DOS ATORES SOCIAIS



ETAPA 6

Monitoramento e comprometimento

Ao final do processo de construção do PPA, bem como do Programa de Metas, é preciso pensar nas estratégias de monitoramento e comprometimento da gestão com as metas propostas.

Esse monitoramento, como dito, é importante tanto por permitir o controle social, como por promover um aprimoramento contínuo do planejamento governamental.

1 Monitoramento

A estruturação do Programa de Metas demanda a criação de um sistema de monitoramento e divulgação dos seus resultados. Para isso, é importante a criação de um grupo que fique responsável por acompanhar as atividades e indicadores propostos, bem como a alocação dos recursos previstos no PPA.

Este pode ser um novo grupo ou os participantes do Grupo de Planejamento Governamental podem, neste momento, ficarem responsáveis por coletar e sistematizar as informações, bem como realizar os ajustes necessários para a implementação das políticas.

A estruturação e formalização desse grupo, bem como de suas atribuições, auxiliam na elaboração das propostas de leis orçamentárias anuais, uma vez que permitem visualizar as áreas que necessitam de maior investimento ou custeio para cumprimento das metas.

É importante que o grupo se encontre periodicamente para acompanhamento do Programa de Metas e do PPA, especialmente antes da elaboração das propostas orçamentárias para o exercício subsequente, como a LOA e a LDO.

Esse monitoramento da implementação das políticas públicas serve internamente à gestão municipal, mas deve ser também aproveitada para prestação de

contas à sociedade, garantindo assim a transparência do processo. Assim, é importante que a atualização das metas seja divulgada à população por meio da página virtual da prefeitura, audiências públicas periódicas e outros espaços que a gestão achar oportuno. Esses indicadores atualizados servem, sobretudo, aos Conselhos Municipais deliberativos, responsáveis por acompanhar a execução de políticas públicas setoriais.

A formalização desta rotina de gestão pode ser realizada por decreto, portaria ou mesmo inserida no âmbito dos Acordos de Resultado, sendo importante a formalização das atribuições dos gestores no processo de monitoramento.

2

Comprometimento – Contratos ou Acordos de Resultado

Os Contratos de Resultado - também conhecidos como Acordos de Resultado ou Contratos de Gestão - surgem como instrumentos no âmbito da “Nova Gestão Pública”⁴, expressando o compromisso das administrações públicas com a efetividade e cumprimento de objetivos estabelecidos nos Programas de Metas, Planos Estratégicos, e/ou Planos Plurianuais. Sua inspiração tem origem na administração corporativa, a partir da “gestão

orientada para resultados”, que foca na consecução de metas e resultados, ao invés dos processos e burocracias.

A proposta é promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos⁵. Fazem parte desta nova gestão instrumentos como: o planejamento estratégico, os mecanismos de *accountability*, o estabelecimento de formas de governança, os planos operacionais etc. Os Contratos de Resultado inserem-se dentre essas ferramentas, como um meio de formalizar acordos entre órgãos e entidades da própria administração pública.

⁴ Essa denominação abrange uma variedade de medidas voltadas à mudança das formas de funcionamento do Estado que busca garantir eficiência e redução do gasto público, tem foco em resultados, preza pela qualidade dos serviços e empoderamento do cidadão, por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário”. (PACHECO, 2010, p. 189).

⁵ PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. IN: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. S. Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. FGV, 2010, p. 197.

3

Formalização e conteúdo dos Acordos de Resultados

Recomenda-se a criação de um modelo que tenha por objeto não todas as ações e programas dos PPAs, mas somente aquelas que integram os Programas de Metas. Isso porque, além de possibilitar o controle mais efetivo de um menor número de indicadores, trata-se das prioridades eleitas por meio de processo participativo. Os Acordos de Resultados representam, assim, as reais prioridades que emergiram da interlocução entre as gestões municipais e a população.

A celebração dos Acordos de Resultados impõe que sejam identificados com exatidão alguns componentes essenciais, a começar pelas partes envolvidas. Tratando-se de pactos internos de cada Administração, são duas as figuras obrigatórias: 1. a Prefeitura/Governo, representada pelo Chefe do Poder Executivo, denominada acordante; e 2. a Secretaria específica, representada por seu/sua secretário(a), denominada acordada.

Além disso, incorpora-se a presença de um interveniente que exerce as funções de monitoramento das metas e zela pelo cumprimento do Acordo de Resultados. Em diversos casos, a posição de interveniente é ocupada por secretarias de planejamento e gestão. Mas, independentemente

Um primeiro ponto é identificar no arranjo institucional qual é o melhor órgão com capacidade para realizar esse acompanhamento e, assim, figurar como interveniente nos Acordos de Resultados. O segundo ponto que deve ser previsto de forma precisa são os objetivos, metas e resultados a serem alcançados mediante a execução do Programa de Metas.

da nomenclatura, é fundamental que a função seja exercida por autoridade pública integrante da gestão com atribuição para acompanhamento dos processos de planejamento e execução dos Programas de Metas.

O último item necessário é a previsão de vigência e possibilidade de revisão dos Acordos de Gestão. A vigência deve coincidir com o Programa de Metas e nunca superar a vigência da lei do PPA. Como os planos plurianuais são aprovados ao final do primeiro ano de gestão, em regra, os Acordos chegam a uma vigência máxima de três anos.

Com relação à possibilidade de revisão, trata-se de uma cláusula natural, tendo em vista que o planejamento é dinâmico e pode sofrer ajustes por razões diversas (novas prioridades, disparidades entre a previsão orçamentária e a arrecadação efetiva, situações emergenciais ou calamitosas etc). Da mesma forma, a substituição dos gestores públicos de cada secretaria também pode acarretar aditamentos nos pactos.

Quem pactua o Acordo?

Atribuições dos pactuantes

Acordante - Prefeito

Assina o acordo e acompanha o processo

Interveniente

Órgão responsável: é preciso apontar uma secretaria

- Reúne as informações
- Responsável pela divulgação e monitoramento

Acordada - Secretarias com responsabilidades no Programa de Metas

- Executa programas e ações
- Coleta e processa dados dos indicadores
- Avalia os recursos efetivamente empenhados

Cada secretaria assina um Acordo de Resultado com as respectivas ações e indicadores que lhe são atribuídos no Programa de Metas.

EXEMPLO SIMPLIFICADO DE ROTINA DE GESTÃO

Periodicidade e fluxos propostos

	Responsável	Atribuição
30 de junho a 15 de julho	Acordado (secretaria responsável)	Coleta de dados: indicadores e recursos empenhados na ação estratégica prevista
15 de julho a 30 de julho	Interveniente	Sistematização dos dados recebidos
30 de julho a 30 de agosto	Interveniente	<ul style="list-style-type: none"> • Convocação GPG para avaliação • Recomendação para a LOA • Ajustes das Metas e Recursos
31 de agosto	Interveniente	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega LOA • Publicização do monitoramento do Programa de Metas

Prazo legal da entrega da LOA



A experiência de Sobral e Três Lagoas
no desenvolvimento de PPA
e Programa de Metas participativos:
oportunidades e desafios



Período de atuação:

2016 a 2018

Criação de planos de visão de longo prazo com parceiros: **Sobral de Futuro e Três Lagoas Sustentável.**

As cidades de Sobral (CE) e Três Lagoas (MS) tiveram a oportunidade e se dispuseram a desenvolver processos participativos para a construção de seus PPAs, assim como dos Programas de Metas.

Cabe destacar que nenhuma das cidades possuem a Lei do Plano de Metas. A concordância em realizar um Programa de Metas foi resultado do processo de construção do PPA, estimulados pelo Instituto Arapyaú e o Instituto Votorantim. O Programa de Metas, no caso destas cidades, foi composto pelas metas prioritárias destacadas de seus PPAs, conforme elencadas pela população nas consultas públicas.

As experiências vivenciadas pelos municípios são desdobramentos de uma articulação mais ampla, que envolveu diversas instituições, entre elas o Instituto Arapyaú, com a motivação de colaborar com a construção de agendas de desenvolvimento sustentáveis em municípios brasileiros.

Ou seja, antes de se debruçarem sobre seus PPAs, as cidades estiveram envolvidas num amplo processo de mobilização local, que buscou, por diferentes metodologias, traçar um caminho para definir as prioridades dos munícipes e como elas deveriam ser implementadas, definindo papéis e responsabilidades da sociedade, do poder público e da iniciativa privada, por meio da elaboração de planos de visão de futuro. *(veja mais informações no detalhamento das experiências).*

Compartilhamos aqui os caminhos percorridos por cada uma das cidades, trazendo relatos que buscam evidenciar processos diferentes em função das características de cada município, bem como os aspectos que se destacaram em cada uma dessas cidades.

Abaixo, um quadro resumo comparativo das cidades:

Municípios		Sobral (CE)	Três Lagoas (MS)
Capacidades institucionais do município	Planejamento dos PPAs anteriores	PPA realizado internamente com técnicos das secretarias envolvidos no debate orçamentário	PPA realizado por consultoria externa
	Estrutura de comunicação e participação	Possui órgão ou secretaria responsável por mobilização e publicização	Não possui órgão responsável - cada secretaria faz sua mobilização
	Cultura de participação	Realiza audiências e oficinas públicas para consulta com frequência	Realiza apenas audiências públicas das políticas setoriais obrigatórias
Processo de elaboração do PPA 2018-2021	Perfil do Grupo de Planejamento Governamental	GPG com técnicos das políticas setoriais envolvidos com orçamento das secretarias	GPG composto por técnicos das políticas setoriais e secretários participantes
	Comunicação com a sociedade	Site próprio atualizado/redes sociais	Rádio, jornal local, banners e redes sociais
	Processo de participação social	Audiências públicas regionais e temáticas	Audiências públicas regionais e uma central

3.1. Conhecendo a experiência de Sobral (CE)

Contexto do município

O município de Sobral, no Ceará, está localizado a cerca de 230km da capital Fortaleza. Constitui-se em uma cidade de médio porte, com 206.644 habitantes (estimativa IBGE, 2016). Apesar da desaceleração do crescimento populacional verificado no Brasil e no estado do Ceará, o município continua apresentando acelerado crescimento populacional nas últimas décadas.

Com um território municipal com 97% identificado como área rural, Sobral concentra em sua sede a maior parte da população, distribuída em 37 bairros. A principal atividade econômica é o setor terciário, sendo também sede de importantes indústrias.

O município é destaque nacional na política de educação. Na apuração do ano de 2017 do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) a média do município foi de 7,2. Em relação à apuração do Ideb dos anos iniciais, as escolas de



Sobral pontuaram 9,1 em 2017⁶, e alcançaram a primeira posição em relação à apuração nos anos finais. Também deve ser destacado que o município atualmente é o maior polo universitário do interior do estado do Ceará, com uma universidade estadual (Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA), um centro de ensino tecnológico (o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE) e um campus da Universidade Federal do Ceará - UFC, bem como outras instituições privadas.

Da mesma forma, na área da saúde, Sobral se destaca nos índices de cobertura da estratégia de saúde da família, contando com uma cobertura de 100%, ultrapassando a capital do estado Fortaleza (49,43%).

⁶Dados disponíveis em: <http://ideb.inep.gov.br/>

Ponto de partida: Sobral de Futuro


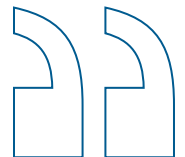
Em 2016, a cidade passou por um significativo processo de planejamento participativo. Trata-se do plano participativo e integrado de desenvolvimento local sustentável “Sobral de Futuro”, que tem por objetivo estabelecer prioridades, integrar os planos setoriais, bem como estabelecer atribuições e responsabilidades para as ações propostas.

Com a promoção do Instituto Arapyaú, Instituto Votorantim, Votorantim Cimentos, BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Universidade Federal do Ceará, Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e Prefeitura de Sobral, o objetivo do Plano Sobral de Futuro (SF) foi estabelecer um planejamento estratégico de longo prazo com a participação e

influência direta dos cidadãos, projetando a cidade que a população desejava.

O processo participativo durou cinco meses e contou com o engajamento da população, conferindo a ele legitimidade como importante instrumento de escuta da população e construção de sua visão de futuro. Também traz uma síntese do diagnóstico integrado que pode subsidiar os gestores na elaboração de programas e direcionamento de investimentos.

Essa visão de planejamento integrado que norteia os próximos 30 anos do município tem, por missão definida coletivamente, integrar a cidade, reduzindo as disparidades socioeconômicas entre seus residentes por meio de estratégias de inclusão produtiva, revitalização dos laços sociais e culturais, ampliação de oportunidades e da participação, universalização e requalificação da infraestrutura urbana e preservação ambiental. Está estruturado em objetivos, estratégias e metas quantificadas com indicadores.

 O que foi pensado no Sobral de Futuro e no PPA se cruzaram. Os dois planos hoje sinalizam um grande projeto comum para o município de Sobral, um momento em que a sociedade e o governo estão sonhando juntos. 

(gestora municipal)

Sobral de Futuro

Contexto:

O Instituto Arapyaú, o Instituto Votorantim com cofinanciamento do BNDES, e a Votorantim Cimentos iniciaram a elaboração de uma agenda de longo prazo para o município. Sobral de Futuro é o nome da construção participativa de um plano de desenvolvimento local sustentável, sob a gestão de um grupo de representantes dos diversos setores da sociedade sobralense: iniciativa privada, poder público e sociedade civil organizada.

Tempo:

O projeto foi lançado na cidade em fevereiro de 2016 e o plano de visão de futuro foi apresentado à população em julho do mesmo ano.

Arranjo institucional:

Comitê Gestor composto por 35 instituições locais, com representantes de associações comerciais, conselhos municipais, organizações da sociedade civil, instituições de ensino, empresas locais, órgãos públicos e prefeitura.

Financiamento do projeto:

Votorantim Cimentos, Instituto Votorantim, BNDES e Instituto Arapyaú.

Conheça mais sobre esta agenda:

www.sobraldefuturo.com.br

Este instrumento de planejamento pré-existente foi considerado como subsídio no processo de elaboração do PPA participativo. De maneira geral o Sobral de Futuro foi identificado como compatível com o Plano de Governo do prefeito eleito e com o Plano Diretor, embora não se debruce sobre todos os temas que estes outros planos apresentam. Contudo, a execução e parâmetros de monitoramento são mais detalhados no SF do que em ambos os planos, pois está desenhado em estratégias e metas que ajudaram a definir os programas, projetos e atividades do PPA.

De modo a demonstrar para a população a continuidade dos processos de planejamento, tomou-se a decisão de apresentar novamente, durante o processo participativo, os principais resultados do Sobral de Futuro em diálogo com as propostas do PPA.

O processo participativo na construção do PPA e do Plano de Metas

Sobral já tem uma cultura de participação instaurada na cidade. A cidade desenvolveu processos participativos ao longo das últimas gestões municipais e, por isso, adquiriu grande capacidade de mobilização da sociedade para participar de processos de discussão das políticas públicas.

Considerando essa cultura participativa e o extenso território que fragmenta a população em 37 bairros, pensou-se um processo estruturado em três momentos de participação social:

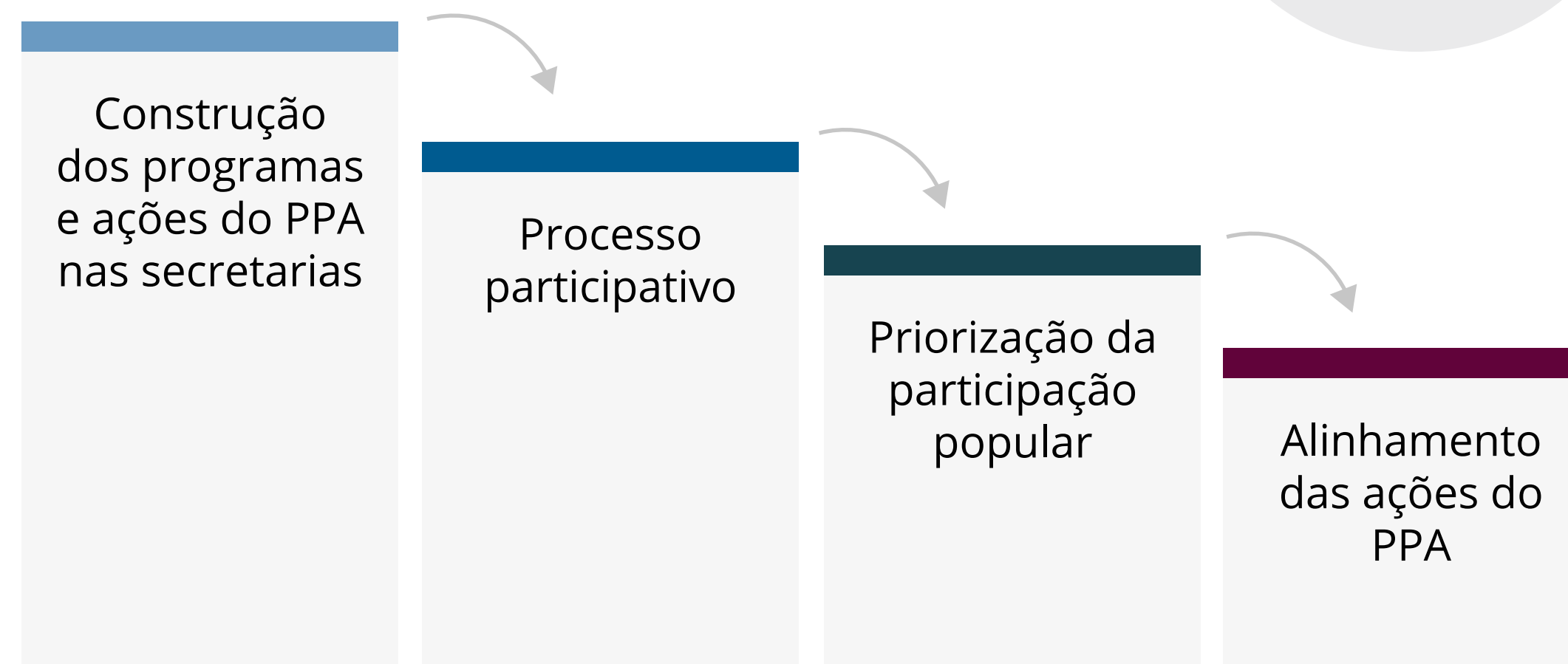
4 conferências temáticas que trataram de temas transversais às políticas públicas;

9 audiências territoriais que trataram dos temas particulares das localidades;

1 consulta pública online na qual era possível ser abordada qualquer questão, temática ou territorial.

Construção do PPA participativo

Prefeitura de Sobral



A mobilização social

Uma estratégia adotada para ampliar a participação social foi incluir as conferências temáticas nas atividades comemorativas do aniversário da cidade. Essas conferências contaram com a presença do prefeito que, pessoalmente, conduziu todo o processo de escuta da população, ouvindo as demandas e considerações trazidas pelos cidadãos. Nesse processo, todos os secretários também foram mobilizados para estarem presentes nas conferências temáticas e audiências territoriais a fim de responderem aos questionamentos trazidos pela sociedade civil.

A presença do prefeito e secretários confere legitimidade para que a população acredite no processo participativo como efetivo.

A estratégia adotada para convidar a população a participar contou com várias frentes: divulgação nas mídias sociais, cartazes, panfletos de divulgação, entrevistas do prefeito nas rádios locais e mobilização de lideranças locais. O Grupo de Planejamento Municipal ficou responsável também por acionar suas redes e meios de comunicação.



CONFERÊNCIAS TEMÁTICAS

26 A 30 DE JUNHO

26/06: MOVIMENTA SOBRAL (OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS, CULTURA, ESPORTE E LAZER)
 27/06: SOBRAL VIVA (SAÚDE E MEIO AMBIENTE)
 28/06: SOBRAL DA PAZ (SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS)
 30/06: SOBRAL ATIVA (TRABALHO E GERAÇÃO DE RENDA)

LOCAL: CENTRO DE CONVENÇÕES
 HORÁRIO: 19H ÀS 22H

Apoio: Instituto Polis, Instituto Votorantim, BNDES, Instituto Arapyáú
 Realização: Prefeitura de SOBRAL

Os cartazes foram fixados em pontos de grande circulação, como escolas, postos de saúde, secretarias municipais de serviços, assim como a distribuição de panfletos. Foram feitos contatos pessoais e telefônicos com as lideranças comunitárias, conquistando tanto sua participação como a presença de pessoas de sua comunidade.

Para garantir o acesso do público aos espaços de participação, a prefeitura disponibilizou transporte gratuito para todos os distritos e bairros

de Sobral. Foram estipuladas 19 rotas de ônibus que praticamente cobriu todo o município, incluindo os bairros mais distantes da sede, bem como os distritos.

Para as audiências territoriais foram usadas as mesmas estratégias. As rotas de ônibus foram adequadas para atender todas as comunidades abrangidas, dependendo do local e das distâncias.

Essa estratégia de múltiplas frentes de mobilização surtiu bastante resultado. Compareceram nas conferências temáticas em torno de 500 pessoas em cada encontro, e 225 pessoas por dia, em média, nas audiências territoriais.

Para além das questões técnicas de metas, há uma questão simbólica muito grande. A prefeitura como um todo se debruçando e fazendo o orçamento de forma participativa não é exigido na lei, mas é uma decisão política do chefe maior do executivo em dar continuidade ao orçamento participativo.

(secretário municipal)



Conferências temáticas e audiências territoriais

Ao construir uma metodologia de priorização das ações propostas no PPA, houve a preocupação em transformar a linguagem técnica do planejamento em algo que fosse mais acessível para a população. Foram criadas narrativas para a cidade, partindo do diagnóstico de problemas e ações previstas no PPA que apresentariam a solução para esses problemas identificados.

As conferências temáticas abordaram o diagnóstico em temas transversais e contaram com palestrantes sobre a temática abordada e os problemas elencados. As conferências traziam para a população a compreensão de que as políticas públicas são intersetoriais e, por isso, as narrativas das apresentações perpassavam as secretarias envolvidas na execução da política, com o objetivo de debater grandes temas.

Essa possibilidade de estabelecer um processo de maneira transversal e não setorial das políticas públicas advém do amadurecimento do processo de gestão do município, que já agrega aos gestores uma maior compreensão das problemáticas do território e uma visão estratégica sobre as políticas públicas.

O processo de escuta da sociedade a respeito do PPA tinha por objetivo realizar uma pactuação entre prefeitura e cidadãos. Ao mesmo tempo em que se perguntava as demandas e prioridades da população em relação às políticas públicas e à gestão municipal, indagava-se também o que cada cidadão poderia fazer para melhorar Sobral, estabelecendo uma cumplicidade da gestão com os cidadãos no compromisso em direção a visão de futuro pactuada para Sobral.

As audiências temáticas seguiram a mesma metodologia de pactuação com a população. Nestas audiências foram apresentados os principais problemas e as soluções propostas pela administração, eleitos pelo público presente nas conferências temáticas, e abordava questões pertinentes a cada território.

O processo participativo nos distritos e territórios foi interessante não só para que a população destes locais mais distantes tivesse voz no processo de elaboração do PPA, mas por fazer com que os gestores visitassem essas regiões e entendessem com maior profundidade sua realidade e demandas.

“Foi importante chamar a população e perguntar como ela pode ajudar o poder público. Não só a prefeitura tem coisas a fazer, mas a população também pode ajudar. E a população entendeu e se comprometeu a fazer algumas coisas.”

(técnica da secretaria de finanças)

Quase **4.000** pessoas participaram do processo para elaboração e definição das prioridades. Foram sistematizadas o total de **3.594** contribuições para o PPA 2018-2021 em Sobral, incluindo as **4 conferências temáticas** e as **9 audiências** territoriais das diferentes regiões de Sobral: Aracatiaçu, Jaibaras, Sede Oeste, Sede Sul, Sede Leste, Sede Norte, Taparuaba, Jordão e Aprazível.

“O mais significativo do processo foi a descentralização dos espaços de escuta. Essa forma de atuar acaba por contribuir para que mais gente participe e se sinta à vontade para construir esses espaços de escuta e de pauta.”

(representante da sociedade civil)

Construção do PPA participativo Sobral (2017)

MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO
Oficinas de trabalho secretarias e conselhos 15 a 17/maio	Oficinas temáticas	Oficinas territoriais	Consulta on-line 20/ago a 3/set	Ajustes do PPA com o prefeito 21/set	Audiência Pública na Câmara 17/out	Aprovação do PPA e anexos 17/nov
Apoio técnico a cada secretaria, elaboração do PPA 25/maio a 9/jun		Elaboração do Plano de Metas e do Orçamento Participativo jul a 15/set	Audiência - população 29/ago	Entrega do PPA à Câmara 26/set		
Elaboração do Plano Plurianual pela equipe técnica da prefeitura maio a 15/set						

Estrutura do PPA proposto

O PPA de Sobral 2018-2021 elaborado neste processo é composto por 65 programas, 239 ações, 23 áreas de atuação e envolve todas as unidades administrativas da prefeitura. Cada um dos programas tem seus objetivos específicos expressos, as ações necessárias para o alcance desses objetivos, os produtos delas esperados, as metas a serem alcançadas em cada ano e a projeção do orçamento necessário à sua execução.

Os programas estão distribuídos em 6 eixos estratégicos, pautados num conjunto de temas que vão para além das unidades administrativas e convergem para a transversalidade das políticas públicas como o mundo contemporâneo exige.

A partir de uma série de problemas elencados nas escutas constantes com a população, definiu-se como eixos estratégicos aqueles que abrangem ações transversais e que pretendem atacar os problemas apresentados e propor soluções mais adequadas para Sobral.

Os eixos estratégicos são:

OCUPA SOBRAL

Ocupar ruas, praças e equipamentos públicos, com investimentos em modernos meios de mobilidade e serviços urbanos, em ações concretas de arte, cultura, esporte e lazer para todos, garantindo acessibilidade a pedestres e ciclistas e mais qualidade de vida, segurança, paz e harmonia entre os cidadãos.

SOBRAL VIVA

Cuidar do meio ambiente e cuidar das pessoas com investimentos na promoção e atenção integral à saúde para todas as idades, na gestão urbana e na qualidade do meio ambiente, garantindo o bem-estar de todas as pessoas.

SOBRAL DA PAZ

Ocupar os espaços e proporcionar o convívio entre todos com segurança e respeito, com investimentos na promoção e sensibilização em direitos humanos e cidadania, na igualdade de gênero, no empoderamento das mulheres vítimas de violência, na fiscalização com rigor ao respeito às leis de trânsito e ao combate à violência e, principalmente, em promover o protagonismo juvenil.

SOBRAL ATIVA

Garantir, mesmo em momento de crise, capacitação, formação, fortalecimento do empreendedorismo, ampliação das práticas da economia solidária, fomento à inovação tecnológica e ao desenvolvimento de startups como meio de possibilitar a geração de trabalho, emprego e renda, colocando o município de Sobral na direção da prosperidade e da justiça social.

SOBRAL EDUCADA

Manter os níveis de excelência que transformaram o cenário educacional no município e tornaram Sobral destaque nacional, ampliar o Programa de Escolas em Tempo Integral também para adolescentes e em creches, garantir a formação integral por meio de atuação interdisciplinar, atender às necessidades do mundo do trabalho, contribuindo para a inserção dos jovens no mercado de trabalho e no Ensino Superior.

SOBRAL TRANSPARENTE

Administração e manutenção com eficiência e transparência das unidades responsáveis pela implantação das políticas públicas que se pautam em modelo de gestão por resultados: democrático, responsável, descentralizado, transparente, participativo e justo, garantindo o compromisso ético, de aplicar bem e corretamente os recursos do município, combater a corrupção, o desperdício e a injustiça em permanente diálogo com a sociedade em todos os seus segmentos.



PROGRAMAS

Vamos priorizar e propor as ações para os próximos 4 anos de Sobral

Elaboração



Apoio Técnico



Instituto Pólis

Apoio



Quando tomamos as contribuições feitas pela população e as inserimos nos eixos estratégicos, temos os seguintes resultados:

Eixos	Temas recorrentes				Totais
#Ocupa Sobral	Esporte e Lazer	Cultura	Mobilidade	Urbanismo	882
	398	324	102	148	
Sobral Viva	Saneamento	Saúde	Gestão Ambiental	Mobilidade no Campo	1409
	347	686	236	140	
Sobral da Paz	Assistência Social	Direitos Humanos	Segurança	Transporte	795
	143	44	526	82	
Sobral Ativa	Agricultura		Emprego e Renda Atividades Econômicas		313
	51		262		
Sobral Educada	Educação				157
	157				
Sobral Transparente	Gestão e Governo				38
	38				
TOTAL					3594

Marcos do processo

Um importante marco deste trabalho foi o PPA elaborado pela gestão municipal de Sobral para a população da cidade, a partir de suas questões e demandas. Anteriormente, eram empresas contratadas, como na maior parte dos municípios brasileiros, que faziam o PPA de maneira autônoma, sem muita interferência da prefeitura e seguindo um mesmo padrão para qualquer município, sem refletir as demandas e propostas locais daquela gestão. Com o processo realizado em 2017, o novo PPA aprovado dialoga inteiramente com as necessidades e problemáticas de Sobral, reflete os Planos de Governo e do Sobral de Futuro, e os resultados apurados no processo participativo.

Outro ponto relevante a ser considerado é que este processo do PPA participativo ajudou a fomentar uma cultura do planejamento nas secretarias municipais. O plano não foi elaborado de forma mecânica, os programas vieram de um planejamento mais amplo, envolvendo toda a prefeitura. A intersectorialidade contribuiu para que os técnicos e gestores entendessem a cidade como um todo e não mais dividida em setores.

Penso que a participação neste nível é fundamental e pode se tornar uma prática permanente, uma política não só de governo, mas uma política de Estado. Agora que as pessoas viram a importância de participar na elaboração do PPA vão exigir esta prática em outras gestões também.

(assessor do gabinete da vice-prefeita e subcoordenador do processo de elaboração do PPA participativo)

Orçamento Participativo (OP)

Devido ao rico processo participativo alcançado em Sobral, decidiu-se que as principais prioridades apresentadas pela população durante o processo participativo seriam marcadas no PPA com um selo especial de **Orçamento Participativo (OP)**. Ao todo, **3594 demandas de priorização** receberam esse selo e foram territorializadas, para facilitar o monitoramento por parte da prefeitura e da população. **Demarcou-se cerca de 30% dos programas como Orçamento Participativo** - em geral os municípios dedicam 1 a 5% do orçamento ao OP.

Outra vantagem importante deste selo OP é que poderá ser gerado um extrato contendo apenas a execução das ações marcadas, facilitando o monitoramento das ações que são prioritárias para a população.

Criou-se, portanto, em Sobral dois instrumentos de monitoramento das ações do governo: o **Programa de Metas**, que permite monitorar as ações estratégicas a partir de indicadores construídos, e o **extrato das ações demarcadas como OP**, que facilitará o monitoramento da execução orçamentária das prioridades elencadas no processo participativo, informando à população quanto recurso está sendo investido em cada ação, quanto recurso foi executado e quanto recurso está empenhado.

Programa de Metas

As prioridades elencadas pela população foram agrupadas nos 6 eixos temáticos do PPA e foram territorializadas. Estes dados foram compartilhados com o gabinete do prefeito, vice-prefeita e secretarias, auxiliando a visualização das prioridades dos grupos sociais, assim como o alinhamento entre a primeira versão do PPA e as demandas apontadas nas audiências públicas.

Identificou-se, então, as 20 prioridades mais demandadas pela sociedade civil, que nortearam a construção do Programa de Metas, a partir dos programas-chave do PPA.

O Programa de Metas apresenta um painel para monitoramento dos projetos previstos no PPA em formato de metas, projetos e indicadores de resultado e impacto, fazendo a correspondência entre os Programas, Iniciativas e Ações do PPA elaborados como um documento mais acessível e inteligível pela sociedade.

Com o Programa de Metas será possível a prestação de contas à população e a publicação de um relatório anual sobre o andamento do cumprimento das metas.

Esses dois instrumentos (PPA e Programa de Metas) permitirão que a prefeitura exponha seu

planejamento e execução de forma transparente, integrada e estratégica, e que possam ser usados como ferramenta de acompanhamento e de controle social. Ao mesmo tempo, esses instrumentos garantirão uma gestão mais estratégica e conectada com a realidade socioeconômica do município.

Construção do Programa de Metas

Prefeitura de Sobral

Priorização da participação popular

Alinhamento com eixos estratégicos

Elaboração das metas

Métricas indicadores



Implementação e monitoramento do PPA e do Programa de Metas

O ano de 2018 foi dedicado a um trabalho com os técnicos municipais para o desenvolvimento e pactuação com os gestores de uma rotina de acompanhamento das metas e indicadores inseridos no Programa de Metas. Complementar a isso, foi feito um esforço de fortalecimento e capacitação dos conselheiros municipais para que eles possam acompanhar, de maneira qualificada, o cumprimento do Plano de Metas e assumir o papel de informar à sociedade sobre a execução dessas metas.

Foi criado um Grupo de Monitoramento composto por técnicos de todas as secretarias e autarquias que têm responsabilidade na execução das metas, com reuniões mensais para discutir coletivamente o monitoramento das metas e pactuar uma rotina de gestão comum.

O monitoramento de metas tem sido um importante instrumento de gestão, não apenas para controle social e transparência, mas para a avaliação, o planejamento e a reflexão das próprias secretarias, impactando, inclusive, na revisão dos programas e metas de gestão.

Em alguns casos, as metas propostas se mostram singelas e são superadas rapidamente, podendo ser repactuadas e ampliadas para os anos seguintes. Em outros, há necessidade de reavaliar a meta ou os

indicadores que não são passíveis de serem medidos, por falta de informação produzida pela própria política pública. É um processo de aprendizado que melhora com a prática.

As reuniões do grupo de monitoramento têm sido positivas também para a aproximação da secretaria de finanças com as demais secretarias. Agora, a secretaria de finanças pode acompanhar de perto a execução dos programas, projetos e cumprimento das metas por meio das reuniões mensais do grupo. Isso ajuda a melhorar a execução orçamentária e também traz mais clareza do que é executado ou não e quais os gargalos, informações imprescindíveis para a elaboração dos orçamentos anuais (LDO e LOA).

O orçamento elaborado em 2018 (LDO e LOA) resultou do próprio PPA, com pouquíssimas modificações, graças a um processo de planejamento efetivo que compreendeu as problemáticas do município e deu respostas adequadas a elas.

O processo do acompanhamento das metas culminou na primeira audiência pública de devolutiva do cumprimento do Programa de Metas, realizada em dezembro de 2018. Na ocasião, a prefeitura apresentou para toda a população o extrato do cumprimento das metas do primeiro ano.

3.2. Conhecendo a experiência de Três Lagoas (MS)

Contexto do município

O município de Três Lagoas, no Mato Grosso do Sul, fica à cerca de 310 km da capital Campo Grande. São cerca de 119 mil habitantes (estimativa do IBGE, 2018). Apesar de ter 99% do território municipal como área rural, Três Lagoas tem a indústria como principal atividade econômica.

Os índices sociais, como mortalidade infantil, expectativa de vida, e Índice de Vulnerabilidade Social mostram números melhores que as médias nacionais. Porém o Índice GINI mostra que a desigualdade no município ainda é maior que a média de seu estado e até mesmo do país. A porcentagem de famílias que tem rendimento inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo é de 17%, abaixo dos 32,5% nacionais.



Ponto de partida: Três Lagoas Sustentável

O município de Três Lagoas também elaborou um plano de visão de futuro, o Plano Três Lagoas Sustentável, cujos estudos resultaram em um amplo diagnóstico integrado sobre a situação de diversos temas na cidade. O produto final foi a formulação de um plano para os 30 anos seguintes que elegeu as áreas que precisam de investimentos mais urgentes, de acordo com um critério de priorização que incluiu uma pesquisa de opinião popular e estudos técnicos sobre indicadores quantitativos.

Dessa maneira, o Plano de Ação Três Lagoas Sustentável é um importante instrumento de escuta da população e construção de sua visão de futuro, que pode servir aos gestores na elaboração de programas e decisão de alocação de recursos. Assim como em Sobral, este plano foi considerado como subsídio para elaboração do PPA e do Programa de Metas.

O plano propõe um planejamento integrado para os próximos anos e tem por missão, definida coletivamente, integrar o município, reduzindo as disparidades socioeconômicas entre seus residentes por meio de estratégias de inclusão produtiva, revitalização dos laços sociais e culturais, ampliação de oportunidades e da participação, universalização e requalificação da infraestrutura urbana e preservação ambiental.

Neste sentido, o Plano de Ação possui elementos que contribuem para a elaboração do PPA, uma vez que seu diagnóstico visou indicar prioridades e seu cronograma físico está associado a um orçamento qualificado para cada proposta feita.

De acordo com a categorização utilizada pelas funções do PPA, as ações propostas pelo plano analisado se concentram fortemente em questões territoriais, sendo que 52% das ações referem-se a transportes, urbanismo, gestão ambiental e saneamento.

O Três Lagoas Sustentável resultou num plano extenso de desenvolvimento urbano da cidade, assim, não apresenta estratégias para as áreas de educação, desporto e lazer e agricultura, o que indicou a importância de sua leitura combinada ao Plano de Governo.

Após a leitura criou-se um documento que relaciona os três principais instrumentos de planejamento do município - Plano Diretor, Plano de Governo e Plano de Ação Três Lagoas Sustentável - o que permitiu sua leitura conjunta. Esta organização foi realizada de forma a facilitar o debate e leitura do Grupo Municipal de Planejamento (GMP). A articulação entre os instrumentos de planejamento existentes com a nova peça orçamentária foi um importante passo para o município no sentido de **criar uma cultura de planejamento que acumula as informações e reflexões já produzidas.**

O plano está estruturado em **3 linhas estratégicas, com 28 diretrizes e 93 ações**, apresentadas de acordo com o prazo de implementação (curto, médio ou longo) e com o recurso total necessário para implementá-las. **Cada ação é fundamentada e organizada dentro de um quadro síntese, que indica a secretaria responsável por sua implementação** dentro da gestão municipal, o prazo necessário, bem como o custo total para sua execução.

Três Lagoas Sustentável

Contexto:

O projeto foi desenvolvido por meio do Programa de Apoio à Gestão Pública do Instituto Votorantim juntamente com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis (CES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em conjunto com a Caixa Econômica Federal. Consistiu em garantir melhorias para o município ao permitir a modernização da gestão pública e ordenamento territorial, articulando parcerias e recursos, de forma transparente. O Instituto Arapyaú passou a integrar a rede de parceiros do projeto no âmbito do fortalecimento da participação social, com a consolidação de um grupo gestor.

Tempo:

O início do projeto foi em março de 2016 e o lançamento do Plano ocorreu em dezembro do mesmo ano.

Arranjo institucional:

Foi formado um Grupo Gestor para o Plano, que conta com 40 membros representantes de instituições locais, entre eles: associação de moradores e associações de classe, sindicatos, movimento da sociedade civil organizada, conselhos municipais e prefeitura.

Financiamento do projeto:

Fibria, Instituto Votorantim, BID, Instituto Arapyaú, BNDES e Caixa.

Conheça mais sobre esta agenda:

www.treslagoassustentavel.com.br

Intersetorialidade e capacidade de gestão

A prefeitura de Três Lagoas não apresentava, antes desse processo, uma cultura participativa significativa para com a população e tampouco entre o próprio corpo técnico da prefeitura. Os PPAs anteriores eram elaborados por consultorias externas que entregavam a peça orçamentária pronta para ser enviada à Câmara Municipal para aprovação. Partindo desse contexto, no início dos trabalhos foi realizado junto aos gestores locais um intenso processo de sensibilização sobre o planejamento orçamentário e suas interfaces com o planejamento territorial e estratégico do município. Também foram realizadas oficinas para estruturar o Grupo Municipal de Planejamento (GMP), que acompanhou todo o processo de elaboração do novo PPA, bem como uma avaliação dos instrumentos de planejamento e da estruturação da participação da população.

Apesar dos técnicos da secretaria de finanças possuírem apropriação do conteúdo e experiência na elaboração de peças orçamentárias, os das secretarias fins ainda tinham muita dificuldade de entendimento de seus conceitos e processo de formulação.

Assim, antes mesmo da oficina inicial de capacitação prevista, foram realizadas uma série de reuniões com técnicos e secretários para nivelar o conhecimento sobre o projeto do PPA participativo e disseminar conceitos necessários à formulação do mesmo.

“ Passamos a nos conhecer melhor, a conhecermos as outras secretarias e o funcionamento delas. Muitas vezes levávamos demandas da nossa área que seriam de reponsabilidade de outras secretarias e não conseguíamos atendimento. E hoje percebemos o porquê: você está pedindo errado, está pedindo para o setor errado ou não previu determinados recursos para determinadas ações. ”

(gestor municipal)

Inicialmente a preocupação da prefeitura se concentrava na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que precisaria ser enviada no primeiro trimestre à Câmara dos Vereadores. Esta preocupação foi vista como uma oportunidade para discutir conceitos orçamentários que seriam necessários ao processo e uma proposta de metodologia para a elaboração do PPA. Como a LDO refere-se ao primeiro ano do PPA, a conexão foi direta e aproveitou-se o desenvolvimento desta peça para sensibilizar e formar os gestores para a elaboração do PPA.

O processo de formação visou trazer conteúdo básico do PPA e do Programa de Metas, de forma didática, destacando as responsabilidades, as atribuições, as funções e as articulações dos instrumentos de planejamento que devem ser utilizados pela municipalidade e apropriados pela sociedade.

« A dinâmica instaurada na cidade proporcionou uma troca de informações e vivências entre funcionários da prefeitura, o que geralmente não ocorre no dia a dia devido à distância física entre as secretarias. Foi a oportunidade de conhecer o processo de cada secretaria, mesmo as com finalidades muito distintas, seus serviços e suas dificuldades, bem como as ligações em determinados processos em que uma secretaria trabalha em conjunto com a outra para poder prestar um serviço de qualidade à população. »

(gestor local)

O trabalho com o GMP contou com várias reuniões e um acompanhamento próximo dos técnicos. Todos programas desenvolvidos por cada secretaria foram discutidos no ambiente do grupo.

Além das discussões em grupo sobre os programas e projetos que comporiam o PPA, houve também um processo de capacitação dos técnicos e gestores para as apresentações nas audiências públicas participativas que ocorreram posteriormente.

Foram, ainda, construídas coletivamente narrativas para estas apresentações, relacionando o diagnóstico com as soluções/ações apontadas na proposta de PPA.

Esse processo de interação das secretarias foi um grande avanço na cultura institucional da prefeitura, que não tinha o hábito de reunir as áreas para discussões conjuntas sobre as problemáticas locais, buscando a superação dos problemas identificados de maneira coletiva.

Convencionalmente, cada secretaria estava focada nas ações próprias, sem a reflexão de que a cidade tem temáticas transversais pertinentes a outros setores públicos. Outro ponto relevante do processo foi a possibilidade dos técnicos conhecerem mais o território municipal, levando-os aos distritos mais distantes para realizar a escuta à população.



Processo participativo

Historicamente, os processos participativos na cidade se concentravam apenas naqueles obrigatórios por lei, sem um real empenho da administração pública com estes processos, tampouco a população acreditava na efetividade da participação social. O desafio, portanto, foi promover a elaboração do PPA participativo neste contexto.

Com a estruturação do Grupo Municipal de Planejamento, teve início a definição das estratégias

de comunicação e participação. Identificou-se a necessidade de realizar audiências territoriais para alcançar as comunidades dos distritos e territórios afastados da sede do município. Verificou-se, também, que seria preciso promover uma audiência inicial com um público qualificado (conselheiros, grupo gestor do Plano de Ação Três Lagoas Sustentável e sociedade civil organizada) para agregar tais atores ao processo e para que se tornassem parceiros na mobilização da população.

Foram realizadas ao todo:

- **1 audiência com o público qualificado;**
- **4 audiências regionais;**
- **2 audiências distritais;**

- **1 audiência final no centro;**
- **1 consulta online que ficou disponível no site da prefeitura durante todo o período de escuta presencial.**

Ao todo 491 pessoas participaram do processo para elaboração e definição das prioridades para o PPA 2018-2021 e do Programa de Metas.

Considerando-se que foi a primeira vez que um processo de participação foi realizado de forma mais ampla na cidade e a prefeitura ainda não tinha experiência na mobilização da população, o número de participantes foi representativo e atingiu as expectativas estabelecidas.

Nas audiências territoriais, os técnicos das secretarias apresentaram os principais problemas e as soluções propostas para a cidade, que foram definidas a partir do entendimento da gestão depois da leitura dos diferentes planos de gestão. Ao final dos encontros, os participantes responderam uma ficha de priorização de acordo com suas demandas. Em seguida, as contribuições foram sistematizadas, considerando todo o processo participativo, incluindo a participação online.

“Acho que conseguimos trazer a população nas audiências públicas por conta dos horários e porque elas foram realizadas, estrategicamente, em várias regiões do município, inclusive regiões distritais. Com isso, conseguimos obter muitas contribuições que talvez passariam despercebidas ou receberiam menos importância.”

(secretário municipal)

O processo participativo trouxe uma visão inovadora sobre a realidade e demandas dos territórios aos gestores. O próprio município passou a ser mais conhecido pelos técnicos que percorreram várias regiões durante as audiências. Estes puderam se aproximar da população de forma inédita, trazendo à formulação do PPA propostas mais alinhadas com as reais necessidades da população.

Ao mesmo tempo, a população também pode se aproximar mais da gestão e entender melhor como são elaboradas e executadas as políticas públicas e o processo orçamentário. Trata-se, ainda, de uma primeira experiência participativa ampla, que se continuada, com transparência no decorrer do monitoramento do Programa de Metas, pode mudar a cultura institucional e de relação Estado e sociedade em Três Lagoas.



“ Uma das coisas mais interessantes do processo do PPA foi o envolvimento da população na construção do plano, para além dos diversos técnicos da prefeitura. As reuniões de elaboração do PPA, as audiências públicas com os vários setores da cidade e a visita aos bairros também trouxeram aos gestores a oportunidade de entender melhor a necessidade do cidadão, ‘lá na ponta’. Muitas vezes o gestor e os servidores que elaboram o PPA não têm a mesma visão ou conhecimento da necessidade de quem está na ponta do serviço público. O processo de participação permitiu uma análise 360 graus de toda a política pública, que foi levada para o plano. ”

(gestor municipal)

“ O envolvimento do Grupo Municipal de Planejamento com a realidade dos problemas locais possibilitou a visualização da importância da identificação das ações e prioridades, que deveriam compor toda a estrutura do planejamento para instituição dos programas a serem desenvolvidos nos próximos quatro anos. ”

(gestor municipal)

Mudanças na cultura da gestão

O processo do PPA participativo em Três Lagoas teve um importante impacto na administração pública, modificando a cultura institucional em vários aspectos.

Até aquele momento, o PPA era feito a partir da análise do resultado da execução do ano anterior. Fazia-se uma correção dos custos para aquele ano com previsão da inflação e, automaticamente, fixavam os valores para o próximo período. Não se questionava a alocação de recursos, projetos e atividades na elaboração do novo plano. Com o processo do PPA participativo, começou-se a discutir quais atividades efetivamente a gestão queria desenvolver nos próximos quatro anos e qual o orçamento necessário para executá-las.

Pela primeira vez no município foi construído um PPA que dialoga com os problemas reais do território levantados na escuta da população. Os programas e projetos incluídos neste PPA foram desenhados especificamente para melhorar a atuação da prefeitura municipal em Três Lagoas. Não se trata mais, como nas versões anteriores, de apenas uma peça orçamentária que não refletia as políticas públicas implementadas.

“Hoje, toda decisão que o prefeito vai tomar, ele fala: ‘está previsto no PPA, isso foi contemplado?’ A gente percebe que agora o Plano Plurianual é um instrumento norteador de novas decisões dentro do município.”

(gestora municipal)



Outra mudança importante ocasionada pelo processo foi a possibilidade de técnicos de todas as secretarias terem voz no planejamento das políticas públicas. Anteriormente, o PPA era formulado no gabinete do prefeito e na Secretaria de Finanças a partir do Plano de Governo da campanha eleitoral. O processo não contava com a participação dos técnicos e gestores das secretarias fins, tampouco com participação social.

O novo processo descentralizou o planejamento, considerando mais fortemente as expertises das secretarias e seus técnicos, além de permitir o diálogo com a população visando a construção de um PPA mais alinhado aos seus anseios.

A partir desse novo modo de operar, a destinação orçamentária no PPA foi mais equilibrada, com o direcionamento de recursos para áreas que

historicamente tinham recursos mais escassos, atendendo tanto as demandas dos técnicos envolvidos quanto as da população. Os técnicos passaram a sentir-se também mais comprometidos com o processo e com a implementação das políticas desenhadas no PPA.

O planejamento integrado entre todas as secretarias e o processo participativo trouxeram também mudanças institucionais no nível do gabinete do prefeito, que passou a estar mais comprometido com a peça orçamentária, entendendo-a como compromisso estrutural da gestão.

Implementação e monitoramento do Programa de Metas

Em 2018 uma equipe da Secretaria de Governo passou a acompanhar a execução do PPA e do Programa de Metas por meio de um processo de coordenação mensal com os técnicos das secretarias envolvidas na elaboração do Plano Plurianual.

O acompanhamento se dá em reuniões individuais, nas quais os técnicos de todas as secretarias, junto da equipe da Secretaria de Governo, acompanham o avanço das metas relativas à sua secretaria, e de reuniões coletivas, nas quais são apresentadas a todas as secretarias como as metas foram alcançadas naquele mês. Além disso, permanece a rotina com momentos de formação, que, segundo os técnicos, também tem sido muito produtiva.

“O monitoramento é uma grande ferramenta para conseguirmos vencer os obstáculos que são normais no processo de desenvolvimento das metas estabelecidas.”

(gestor municipal)

3.3. Com a palavra: os gestores públicos

Nada melhor do que estabelecer uma conversa direta com quem vivencia no dia a dia as oportunidades e os desafios de uma gestão municipal participativa. O que dá certo ou não? O que a cidade ganha com isso? Por que um gestor deveria apostar nessa forma de conduzir o planejamento do município? São vários questionamentos no cotidiano que devem ser compartilhados, a fim de colaborar com enfrentamento dos desafios da gestão pública e também com novas práticas e avanços nas cidades

Por isso, reservamos este espaço para um bate-bola com dois gestores – um de Sobral e um de Três Lagoas – que compartilham suas experiências em campo. Confira:



SOBRAL 1

“ O processo participativo favorece o controle social. Todos ganham: gestores e munícipes. É uma via de mão dupla. ”

Emídio Silva é coordenador administrativo-financeiro do gabinete da vice-prefeita de Sobral. Ele foi membro do Grupo de Planejamento e responsável pelo processo de mobilização.

Agora, coordena o Grupo de Monitoramento do PPA e Programa de Metas.

O que foi mais significativo no processo de elaboração do PPA?

O ponto mais importante é a participação das pessoas. Tivemos aproximadamente 4000 pessoas participando por meio das reuniões, das plenárias temáticas e também das plenárias nos territórios. Esse envolvimento é o mais significativo desse processo porque ele capta as sugestões e as propostas que os cidadãos querem que sejam efetivadas pelo serviço público. Nesses últimos anos, a gestão de Sobral tem procurado atuar dessa forma e hoje há uma motivação na população para participar.

2

A que é importante um município se ater para garantir essa participação das pessoas que, no caso de Sobral, conseguiu contar com mais de 4 mil munícipes envolvidos?

A convocação para as plenárias temáticas foi aberta para a população em geral, com uma média de participação de 500 pessoas por noite. Além da

convocação realizada por mim, que fui o responsável por este processo de mobilização, tivemos também uma carta do prefeito, que era dirigida às empresas, às associações, aos conselhos, aos comércios locais.

Já para a mobilização das plenárias territoriais (fizemos a divisão do município em nove territórios), contamos com o apoio de 100 articuladores comunitários, que são pessoas da prefeitura – ligadas diretamente ao gabinete do prefeito – que estão espalhados em todo o território do município e, portanto, mais próximos das pessoas. Eles fizeram contatos com as associações, agentes de saúde etc. Isso facilitou a mobilização local. Dificilmente teríamos reunido tantas pessoas em cada plenária territorial sem esse esforço. Dentro de uma elaboração de qualquer planejamento, seja o PPA ou o Plano Diretor, é preciso contar com essa presença, principalmente quando o território é extenso, como é o caso de Sobral.

3

O processo participativo trouxe alguma alteração na forma de planejamento da gestão municipal?

A principal alteração é que, antes, o município contratava um escritório para fazer o orçamento, geralmente sem levar em conta as necessidades

locais, como a maioria dos municípios brasileiros ainda faz. Mas, agora, ao trabalhar com a participação da população, as necessidades locais aparecem de forma muito visível. Hoje sabemos que a prática participativa é uma forma mais democrática e que respeita mais as propostas e as necessidades da população.

4

Em quais aspectos o processo de elaboração do PPA participativo contribuiu na gestão da participação municipal?

Entre eles, está o fato das pessoas acreditarem mais no processo participativo e, por isso, mais pessoas se engajaram. Verifica-se também a possibilidade de identificar o que realmente a população está precisando no território, no bairro, no distrito e, portanto, priorizar. Realizamos as plenárias não só na sede da cidade, mas também nos distritos, reunindo as pessoas dessas comunidades e vilas que puderam trazer sugestões para serem discutidas e transformadas em programas e projetos dentro do orçamento.

Acredito que esse seja o principal ganho da gestão, pois você faz algo que está ligado com a vida e o dia a dia das pessoas. Ou seja, ao invés de ser a percepção

de um técnico, como era antes, passa a ser a percepção das pessoas e dos técnicos, que, neste caso, só ajudam a consolidar e sistematizar aquilo que é proposto pela comunidade.

5

E olhando para a prefeitura e suas secretarias: como ficou a questão da intersetorialidade na elaboração do PPA?

A intersetorialidade não é uma tarefa fácil de ser realizada, é um tanto difícil, mas é muito importante e o PPA acaba sendo o momento em que você exercita bastante isso. Na cidade, fizemos um esforço de compor o nosso grupo de planejamento, com duas pessoas de cada secretaria e das autarquias do município. Eles compuseram o grupo e, nesse espaço, conversamos sobre os passos que precisariam ser dados.

A intersetorialidade é fundamental para o desenvolvimento das ações. E a experiência que vivemos do PPA participativo ajuda a fortalecer em outras áreas essa proposta da intersetorialidade. Eu, por exemplo, sou articulador do Selo Unicef do município, na área da infância, e vejo o quão é preciso atuar assim.

6

Essa experiência de intersectorialidade de elaboração do PPA trouxe então uma mudança na administração municipal?

Trouxe sim. Penso que o fato de você discutir de forma intersectorial e decidir de forma intersectorial acaba fortalecendo também a execução das ações dessa forma, levando as pessoas que fazem parte dos diversos órgãos, das diversas secretarias, a fazer isso de maneira não individualizada, mas a se comprometer e a realizar em conjunto com os outros. Com isso, os resultados são muito mais eficientes para a população.

Esse é o principal sentido: a intersectorialidade ajuda a evitar uma ação dupla, o que traz mais economia de recursos para a cidade. Além disso, o processo acaba qualificando os gestores ao realizar o planejamento e monitoramento, tornando a própria equipe mais preparada para atuar, não necessitando a contratação de consultorias, o que também traz economia para a gestão.

7

E qual o impacto desse processo no sentido de controle social do município?

Eu penso que temos hoje um esforço, que precisa ser aperfeiçoado, mas já temos frutos. Estamos, inclusive, realizando uma capacitação dos conselhos municipais, dos articuladores comunitários e representantes do Grupo de Gestão Sobral do Futuro, desdobramento desse processo. Mesmo antes de começar a elaboração do PPA, reunimos os conselhos e também depois. E o que vemos é que hoje há um maior interesse por parte dos 25 conselhos em discutir, debater e acompanhar aquilo que está sendo realizado pelo município.

8

Então, o controle social traz benefícios para a própria gestão?

Eu entendo que o município só tem a ganhar. Ele tem dois efeitos importantes: o primeiro é que, ao contribuir, as pessoas se sentem valorizadas, a autoestima é maior, porque está colaborando com algo importante; o outro é o de lutar para que de fato aconteça. Ou seja, a pessoa se sente corresponsável e passa a acompanhar essa execução da política. E é muito mais fácil fazer o monitoramento em sintonia com a população. É um processo de mão dupla: é bom tanto para o gestor quanto para os cidadãos.

9

Fica então um legado na relação entre sociedade e governo?

Sim. O processo participativo é educativo no sentido de mostrar que a população tem a sua contribuição em apontar o que precisa ser feito. Às vezes, o prefeito pode até conhecer todas as necessidades do município, mas os olhos do prefeito são apenas dois e, quando você observa com a população, são diversos olhares e esses vão se refletindo na prática do prefeito. Ou seja, a participação da população é uma grande contribuição para a gestão em qualquer esfera, mas sobretudo na esfera municipal.

10

E quais os desafios para uma gestão municipal desenvolver um processo de planejamento participativo?

O desafio é atender as demandas que são colocadas, as propostas aprovadas. Assim, todo gestor que se submete a este tipo de trabalho, precisa considerar as propostas, mas verificar a viabilidade econômica, política, social etc. no processo do planejamento. Além disso, para não cair em falta de credibilidade,

para que as pessoas não fiquem desacreditadas na política pública, a ação precisa ser executada. Nesse sentido, o monitoramento é importante para acompanhar e poder corrigir os rumos.

11

Como então Sobral está realizado o monitoramento das metas e resultados?

Hoje a gente acompanha o Plano de Metas, as 20 principais metas do município, que nasceram desse processo de elaboração do PPA. O grupo inicial de planejamento se transformou em um Comitê de Monitoramento, inclusive com decreto que o regulariza. Temos reuniões mensais. Discutimos as metas ligadas a cada secretaria e como estão se desenvolvendo, se estão sendo executadas. No final de 2018, fizemos uma audiência pública e apresentamos o resultado à população do que tinha sido realizado no primeiro ano.

Além dos encontros mensais, fazemos de três em três meses a socialização de alinhamento com o prefeito apresentando os passos do que vem sendo realizado.

Junto à população, além da audiência, realizamos a distribuição de uma publicação simples, bem didática, para que as pessoas entendam como tem sido o processo. Vamos também disponibilizar no site da

prefeitura as informações para que todos possam acompanhar a execução das metas.

12

Enquanto gestor público, como você avalia a possibilidade desse modelo se tornar de fato um modo de fazer da gestão municipal? É possível?

O desafio da gestão pública é não ter descontinuidade das ações, não mudar de quatro em quatro anos, ser algo mais duradouro. E acredito que o processo participativo, ao se consolidar na prática da gestão, ajuda a mudar isso.

O processo da elaboração do PPA participativo certamente é uma influência não só nesses quatro anos de mandato do atual prefeito, mas para as próximas gestões. Acredito que é fundamental e que pode sim se tornar uma prática permanente. Tornar-se, assim, uma política não só de governo, mas de Estado, uma política duradoura na qual as pessoas mesmo mudando de prefeito, alterando a condução, o grupo político, exijam a participação para contribuir e influenciar naquilo que devem ser gastos os recursos do município.

Hoje vemos uma população com esse desejo e que cobra isso. A gente sente muito a evolução e os efeitos desse jeito de governar e de planejar no município.

TRÊS LAGOAS 1

“ Os gestores precisam ter responsabilidade. É necessário identificar os gargalhos e avançar. Quando você assume seu papel enquanto cidadão faz as coisas acontecerem de fato. ”

Juliana Peteck é atualmente diretora da Secretaria de Planejamento. Durante a elaboração do PPA e do Programa de Metas atuava como diretora do departamento de Relações Institucionais e de Políticas Públicas.

Como foi a experiência para você, enquanto servidora municipal, de participar do processo participativo de elaboração do PPA 2018-2020 da cidade?

Foi uma experiência nova pela qual eu nunca havia passado como servidora. O processo me deu uma base enquanto técnica de como funciona a máquina pública, como precisamos dialogar com os setores, e o que precisamos fazer para avançar na melhoria da qualidade de vida da população. Sendo assim, houve um grande empenho por parte dos técnicos para fazer a elaboração do PPA. Foi uma superação, pois era algo novo para todos. Este querer aprender e se disponibilizar para participar e abraçar a causa foi um movimento que eu senti novo dentro do serviço público.

Além disso, houve um processo de interação das secretarias e foi um grande avanço, pois, antes cada secretaria estava focada nas ações individuais. Porém, toda cidade tem assuntos que são pertinentes a outros setores. Houve uma aproximação muito grande entre os técnicos destas temáticas que são comuns rumo à superação e à resolução dos problemas que cerceiam.



2

Esse processo trouxe alguma alteração na forma de planejamento da gestão municipal?

O PPA se tornou o norte da administração e todos se apegam a ele para as tomadas de decisão. Isso sem falar que todo esse processo participativo diminuiu as distâncias entre a população e o poder público municipal. Aproximou mais.

3

Se o PPA tem sido o grande norte da administração da cidade, conte como vocês organizaram o processo de monitoramento das metas e resultados.

No momento da elaboração do PPA e depois do Programa de Metas, foi formado um grupo com a participação de servidores de cada secretaria. Elaboramos as 20 metas, que foram validadas nas audiências públicas. Porém, quando iniciamos 2018, e deveríamos fazer o acompanhamento das metas, encontramos algumas dificuldades. Eu, por exemplo, no início desse processo, estava como

diretora de políticas públicas. Depois, fui transferida para a Secretaria de Planejamento para fazer esse planejamento e acompanhar a execução.

A partir de uma experiência anterior que eu tinha no governo federal, comecei a destrinchar meta por meta e, foi aí que percebemos as dificuldades, pois alguns servidores – que faziam parte daquele grupo inicial saíram e não deixaram a memória dos cálculos, por exemplo. Começamos a fazer o escalonamento das metas por mês e por ano e iniciamos conversas com cada técnico. Chamamos essa ação de Jornada Individual. A proposta era discutir como chegou na meta e, mais do que isso, desenhar um planejamento de ação para atingir a meta, além de acompanhar o andamento da meta mês a mês.

Quando começou a rodar a Jornada Individual percebemos que seria importante que todos soubessem das metas dos outros, pois existe interdependência entre as áreas. Criamos, então, a Jornada Mensal, que é um encontro coletivo entre todos os servidores envolvidos.

Durante os encontros, temos um momento de formação em que discutimos temas variados. Disponibilizamos material de leitura com 15 dias de antecedência e, no dia da Jornada, fazemos um momento de estudo dirigido.

Em 2018, por exemplo, decidimos por trabalhar o tema de dados abertos e acesso à informação, um assunto essencial, pois tínhamos muita dificuldade de ter acesso aos dados nas secretarias. Foi importante

para trabalharmos com os técnicos a consciência de que a informação que a informação é pública, diz respeito a toda a população e, portanto, não é algo individual, que deve guardar para si.

A partir daí começamos a discutir como melhorar os fluxos de informação e comunicação. Fizemos, inclusive, aproximações entre esses técnicos com os respectivos secretários.

4

E como se dá o acompanhamento das metas?

Durante as Jornadas, apresentamos as metas e analisamos juntos. E isso começou a trazer um movimento interessante. Por exemplo, tínhamos uma meta da Saúde que era a construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS). Na hora de compartilhar, a funcionária da Saúde disse que já estava com 50% da concluída. Porém, a servidora da Secretaria de Infraestrutura disse que não, pois o processo estava travado no governo federal. Ou seja, era meta de uma secretaria, mas que dependia do serviço da outra secretaria. Neste caso, precisamos fazer uma força tarefa para ver onde estava o gargalo e definir como poderíamos avançar. Essa interação foi muito boa.

5

E este processo continua em 2019?

Sim, continua. Porém, percebemos que talvez não haja necessidade de nos encontrarmos todos os meses, mas sim serem momentos bimestrais. Esse grupo conta com a participação de 32 técnicos muito comprometidos, mas com dificuldade de agenda também. Além disso, muitas metas não contam com grandes evoluções mês a mês e podem ser acompanhadas em períodos mais longos.

Sobre os debates, neste ano vamos focar em discutir as vertentes do planejamento. Nós destrinchamos os planejamentos por área e por secretaria e agora temos uma musculatura mais robusta, cruzando o PPA, plano de governo, planos setoriais etc.

6

Você diria que o planejamento do município está mais estruturado?

Com certeza. O PPA é só 10% do planejamento que monitoramos. Isso porque os planos setoriais têm ainda mais detalhamentos. O de Educação, por exemplo, tem 20 metas enquanto o PPA para este

tema tem só três metas. Assim, na estrutura da Secretaria de Planejamento acompanhamos tudo. Nunca existiu na cidade o planejamento dessa forma. Antes eram apenas projetos de execução e não de planejamento econômico mesmo. O desafio foi muito grande, mas, hoje, os dados começam a gerar indicadores e estatísticas. Ou seja, o Programa Metas está sendo efetivado.

7

E de que forma esta maneira de planejar e executar as políticas públicas impacta no desenvolvimento da cidade e na qualidade de vida da população?

Impacta em tudo. Qualquer ação do poder público tem que ter um porquê. Se vai colocar uma lombada em tal lugar, tem que ter um motivo. Antes essa decisão era feita sem norte, pela inexistência do planejamento. Hoje as ações são sinalizadas no papel. É a materialização do que está no papel. Precisa olhar para estes instrumentos de planejamento e executar o que está previsto. **A gente não precisa inventar a roda, mas precisa que a roda gire.** Isso impacta na vida da população. O planejamento já diz onde precisa ampliar a rede de saúde, educação etc., isso auxilia nas políticas públicas. Se o diagnóstico diz que temos 900 idosos na cidade e que atendemos apenas

5%, precisamos planejar o que temos que fazer para ampliar isso, quais os serviços etc. Isso gerou uma engrenagem na cidade.

8

E internamente no governo, teve algum impacto junto aos gestores públicos?

Essa forma de trabalho está mudando, inclusive, o perfil dos gestores. Hoje, os secretários precisam ter conhecimento da sua área para poder olhar o planejamento e executá-lo. Se está no plano, é obrigação cumprir. Os instrumentos já mostram os passos que a prefeitura tem que dar.

O que é preciso fazer é alinhar os planejamentos municipais aos planos do Estado e do governo federal. Se não, não adianta colocar a meta de construir uma UBS na cidade se não for perspectiva de investimento do governo federal. Vou ficar tentando o recurso, mas não vou conseguir. Por isso, o nosso próximo passo é olhar para outros planos, expandir essa rede.

9

E como vocês têm envolvido a população neste acompanhamento das metas?

Hoje os conselhos são a principal forma de comunicação com a sociedade civil organizada. Só que eles estavam espalhados pela cidade, além de muitos existirem na lei, mas não de fato. A gente tinha 20 conselhos, sendo que apenas seis funcionavam.

Uma ação que conseguimos realizar foi a criação da 'Casa dos Conselhos', assim todos permanecem no mesmo local e se fortalecem. Atualmente, devemos já ter 15 deles participando ativamente.

Além disso, como tivemos o primeiro ano de implantação do PPA em 2018, agora vamos colocar os resultados e andamento das metas no site da prefeitura.

Outra iniciativa importante se deu a partir do resultado do plano 'Três Lagoas Sustentável'. Foi criada a Rede Ver a Cidade que faz o monitoramento das metas traçadas pelo plano. São 132 indicadores. Foi um passo bastante importante. A rede é muito participativa. Eles acompanham licitação, mandam demandas pela ouvidoria, pedem levantamento de informações. São de fato uma rede de monitoramento e apoio mesmo.

10

A partir de toda essa experiência que estão desenvolvendo em Três Lagoas, teria algo a mais que gostaria de compartilhar com outros gestores do país?

Os gestores precisam ter responsabilidade. Se encararem de frente os problemas da sua cidade, conseguem planejar em que precisam atuar. É preciso identificar os gargalos e avançar. Eu, enquanto moradora da cidade, quero melhorias no meu bairro, quero que minha família tenha qualidade de vida. Esse sentimento de pertencimento tem que ser uma mola propulsora, que te faz sair para tentar algo novo, que é a materialidade do plano. Quando você assume seu papel enquanto cidadão faz as coisas acontecerem de fato.



3.4. Compartilhando aprendizados e resultados

As experiências de Sobral e Três Lagoas demonstram que não há um formato único no processo de elaboração de um PPA.

Cada cidade avançou de acordo com sua realidade, mas ambas deram passos largos e importantes no aprimoramento da cultura de planejamento público. Em Sobral, por exemplo, onde já havia um histórico participativo, a gestão local estruturou o processo do PPA de forma ampla, a população participou e incidiu de forma bastante qualificada, mesmo sendo o primeiro PPA participativo e o primeiro Programa de Metas. Já o município de Três Lagoas, avançou muito no processo de reconhecimento do instrumento dentro de sua estrutura de gestão, possibilitando também uma maior integração intersecretarial.

A estruturação do Programa de Metas possibilitou avanços também nas duas frentes de atuação: gestores e sociedade civil. Ao eleger as ações estratégicas da gestão, com metas e indicadores, criou-se um maior envolvimento e comprometimento com sua implementação. A sociedade civil, por outro lado, possui um importante documento de acompanhamento e fiscalização das ações propostas que ajudou a construir.

Um dos aspectos fundamentais desse processo foi a compreensão de que o desenvolvimento do trabalho deve ter como pressuposto a estruturação de um formato colaborativo e integrado entre os gestores públicos de todas as secretarias envolvidas, também como estratégia de ampliação do processo de transparência e participação. Ao qualificar o debate com a sociedade civil, trazendo dados e propostas concretas, é preciso que a gestão esteja preparada para responder de forma qualificada

aos questionamentos, incorporando as propostas dentro dos programas previstos. Este processo de qualificação mútua alimenta a cultura de participação e envolvimento da sociedade civil na implementação e monitoramento das ações.

Contudo, a formalização desses instrumentos de forma participativa e com maior envolvimento da população traz novos desafios e foi preciso estruturar uma rotina de gestão para o seu monitoramento e publicização. A experiência de construção desta rotina em Sobral e Três Lagoas tem demonstrado que esse movimento é importante não somente para o controle social e transparência, mas também para a avaliação, planejamento e reflexão interna das próprias secretarias, impactando, inclusive, na revisão dos programas e metas de gestão.

Trata-se de um processo contínuo de aprimoramento que exige um compromisso amplo, mas que pode efetivamente avançar na modernização e eficácia do planejamento governamental.

Principais destaques no processo de um PPA participativo:

- Abertura para um diálogo qualificado entre gestão municipal e cidadãos.
- Escuta qualificada da população a fim de identificar as reais demandas dos munícipes, inclusive anseios subjetivos, no sentido de melhorar o sentimento de pertencimento e de valorização da sua cidade.
- Oportunidade para os gestores municipais compartilharem com a população os processos de gestão de uma cidade, seus desafios e obstáculos, permitindo uma maior compreensão por parte dos cidadãos do funcionamento da máquina pública e seus impactos no desenvolvimento das políticas públicas.
- Destinação adequada dos recursos de acordo com as necessidades elencadas como prioridades pela população.
- Organização, validação e compartilhamento do orçamento entre todas as secretarias municipais.
- A população passa a se sentir corresponsável pela realização, implementação e acompanhamento das políticas públicas municipais, gerando um maior engajamento nas ações.
- Mudanças imediatas em serviços públicos, qualificando e humanizando o atendimento a partir da escuta da população diretamente impactada por estes agentes públicos.
- Possibilidade de incentivar o engajamento e participação dos cidadãos que não estão organizados em movimentos, associações, organizações da sociedade civil, ampliando assim as diferentes vozes que se podem fazer presente.

Novas práticas incorporadas na cidade a partir do processo participativo:

- Qualificação dos gestores envolvidos no processo, que se apropriam da gestão participativa e se sentem preparados para realizar ações similares em outras oportunidades no planejamento da cidade.
- Instauração de uma cultura de participação, ou seja, a população se interessa mais em envolver-se com as demandas e decisões da cidade, fazendo-se presente e de forma qualificada nos espaços abertos para a participação no município.
- Gestores municipais passam a incorporar a prática da escuta da população em várias decisões cotidianas das políticas públicas do município.
- Revisão periódica para não perder de vista o que foi planejado na implementação das políticas públicas, em acordo com as propostas e metas previstas.
- Elaboração e execução de políticas públicas a partir de metas, o que permite aferir se os resultados foram ou não alcançados, gerando um melhor monitoramento das ações públicas.
- A execução do monitoramento do PPA se torna ação concreta nos municípios, com criação de instâncias específicas para o acompanhamento e revisão de rotas, com pactuação de todo o governo no cumprimento das ações.
- Atenção maior à premissa de transparência dos processos de gestão municipal para o compartilhamento do atingimento das metas para a população, que cobra essa devolutiva.
- A prática da intersetorialidade se torna mais presente e possível, com a aproximação das secretarias, a fim de que os planos traçados para o cumprimento das metas possam de fato serem realizados, pensando conjuntamente como as políticas se interconectam e as redes podem se fazer presentes.
- Abertura de portas para fortalecimento de outras instâncias de participação democrática, como os conselhos municipais, aproximando-os das discussões e do controle social necessário para a implementação qualificada das políticas públicas.



Considerações finais: como efetivar a participação

“A gestão participativa contribui para o aprimoramento da cidadania, dos governos e das decisões. Segundo essa noção, a inclusão de um espectro mais amplo de cidadãos na vida pública intensifica a circulação de informações, amplia a supervisão do processo político e promove um debate público mais consistente, o que resulta em políticas públicas mais eficazes e mais equitativas.” **(COELHO, 2011)⁷**

⁷COELHO, Vera Schattan P. *Uma Metodologia para a Análise Comparativa de Processos Participativos: Pluralidade, Deliberação, Redes e Política de Saúde in Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação - Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Org. Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011, v. 7 (372 p).

Hoje a sociedade vive em todas as áreas - inclusive na administração pública - uma busca constante por inovação. Diante disso, o gestor público está desafiado a acompanhar a evolução e a reorganizar o processo de gestão, conduzindo mudanças. Para dar conta desse desafio, a participação social é uma ferramenta poderosa que confere garantias e legitimidade ao processo.

Como vimos ao longo desta publicação, as transformações na forma de planejar políticas públicas podem ser realizadas a partir de processos que permitam a participação social e o estabelecimento de técnicas de monitoramento, possibilitando a melhoria da qualidade de vida da população e, a longo prazo, o desenvolvimento sustentável das cidades.

O lugar conferido ao gestor público, de propulsor da participação social, não é de hoje e vem sendo fomentado desde a promulgação da Constituição de 1988. Conhecida como “Constituição Cidadã”, ela foi um marco ao prever a participação social como um dos pilares da democracia brasileira. Porém, mais de três décadas depois, a efetividade da participação ainda carece de incentivos e tem sido, cada vez mais, uma estratégia para lidar com as complexidades do mundo contemporâneo.

O Estado sozinho é incapaz de dar todas as respostas aos desafios locais e possibilitar o envolvimento da sociedade para a construção conjunta de políticas

públicas garante a contratualização social com os cidadãos. Para o gestor público, é uma salvaguarda de seu papel na medida em que garante que a solução proposta contemple a contribuição de diferentes pontos de vista, que seja a melhor alternativa possível ou a que foi aceita por consenso e que, por isso, seja legitimada pela sociedade.

A participação social traz benefícios tanto para o tomador de decisão, pois permite que ele conheça a realidade das partes afetadas antes da realização da escolha governamental, quanto para o cidadão, que passa a compreender os processos e as complexidades envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas e pode atuar no controle social. O cidadão que foi envolvido na construção da política certamente terá mais interesse e estará melhor preparado para seu monitoramento.

O controle social é, portanto, fundamental para o trabalho do gestor público, mas só pode ser realizado pelo cidadão se a gestão optar pela transparência do processo de monitoramento das metas. Para além de realizar o processo de participação social na construção de políticas

públicas, é necessário que a gestão municipal viabilize o acompanhamento dos compromissos assumidos por meio de instrumentos e processos.

É preciso, portanto, lembrar que independente de qual a corrente política do gestor ou do modelo de Estado adotado – de bem-estar social ou do Estado mínimo –, governos democráticos exigem participação social e somente os governos autoritários é que dela prescindem. A participação social é elemento basilar da gestão pública democrática.

“Foi possível realizar audiências públicas e chegar até a população onde a administração nunca havia chegado, nunca ninguém tinha ido lá discutir algo, coletar informações, reivindicações e, muito menos, debater e elencar prioridades. Isso sim foi algo que marcou o envolvimento da população e as informações que foram passadas para Grupo de Trabalho de maneira que entendêssemos as reais demandas da população.”

(secretário municipal de Três Lagoas)

Como garantir a participação efetiva

A divulgação prévia, a localização adequada e a garantia do direito à informação compreensível e ao direito de voz são pressupostos para a garantia do direito de participação. Por isso, ao realizar a audiência, o órgão público deve ficar atento para que todos os grupos possam ter acesso ao local e às informações necessárias.

Ou seja, a participação não deve ser restrita a grupos determinados, mas aberta a todos e respeitando as diferenças e necessidades de cada grupo. É muito importante também garantir a presença das autoridades competentes, do Ministério Público e de técnicos especialistas no tema da audiência. A presença da imprensa é um fator que pode ajudar a dar visibilidade tanto para a discussão como para os argumentos utilizados pela população.

Além disso, os meios de comunicação também auxiliam a fiscalização e podem, dessa maneira, garantir o respeito aos resultados da audiência.

O mais indicado é que as audiências sejam divididas em dois grupos: territoriais (que têm como foco as metas de uma determinada região) e temáticas (que têm algum setor como eixo transversal de discussão).

Depois dessa etapa, a equipe da prefeitura deve fazer o levantamento e a sistematização das sugestões dos participantes, para então definir as propostas da sociedade que serão incorporadas ao documento.

A etapa final, de devolutiva para a população que se engajou no processo, é fundamental para consolidar todo o ciclo do planejamento participativo. Uma página online com informações sistematizadas e/ou reuniões presenciais para mostrar o documento final são alternativas interessantes.

Tirando do papel: a participação concreta⁸

É importante lembrar que possibilitar a participação da população na construção do planejamento deve ser um processo contínuo de fomento à transparência, tanto do processo em si, quanto do formato de construção e apresentação do plano. Este desafio implica em uma mudança na cultura de planejamento internamente à gestão.

Seja no meio digital ou nas audiências públicas, é essencial ter clareza de que o processo participativo é fundamental para pactuar as metas com a população – e validá-las –, e também para adequar as prioridades de gestão aos anseios e demandas das pessoas.

Mas, para que a participação social seja efetiva, ela precisa ser pensada e planejada, principalmente no início do processo de elaboração dos planos: quais são os grupos organizados na cidade? que entidades os representam? quais os públicos mais fragilizados que não têm representação organizada? como todos serão envolvidos?

A qualidade do processo participativo depende diretamente da qualidade da informação e dos debates. Por isso, é preciso gastar energia, priorizar tempo e disposição para ouvir as demandas e dialogar com as diferentes reivindicações. E isso não apenas no início, mas ao longo de todo o processo de planejamento, implementação e monitoramento.

O vínculo entre o poder público e os diversos atores locais envolvidos no processo precisam ser continuamente fortalecidos.

Assim, se a aposta da gestão municipal é a concretização de políticas públicas efetivas que colaborem na construção de cidades mais sustentáveis, três aspectos se destacam em relação à qualidade desta participação social: **representatividade e tomada de decisão; transparência e acesso a informação; e desenvolvimento de capacidades.**

Destacamos alguns pontos principais em relação a cada um deles:

1. Representatividade e tomada de decisão

É importante que, no início do processo, seja feito um mapeamento de quem são os atores sociais relevantes, tanto para a comunidade a que pertencem como para os objetivos da agenda, ou que possam ser afetados positiva ou negativamente pela sua execução.

Um diagnóstico adequado sobre capital social - ou o nível de cultura de colaboração na cidade - também possibilita o planejamento do tempo necessário para se alcançar os resultados esperados, bem como de estratégias dirigidas para o engajamento. Quanto à tomada de decisão, não necessariamente um espaço em

que todos têm papel deliberativo é sempre o caminho mais frutífero. O fundamental é que exista clareza quanto aos procedimentos e que estes sejam pactuados entre todos, promovendo irrestritamente o respeito às regras estabelecidas.

“Nunca tinha sido dado oportunidade para a população participar e isso foi um ponto muito positivo. Gostei de participar. Acredito que foi um passo à frente das gestões anteriores.”

(representante da sociedade civil de Três Lagoas)

⁸ Material elaborado com base na publicação “Construindo a participação em agendas para cidades sustentáveis” (GVces e Arapyaú, 2017).

“Acredito que essa forma de agir com participação, principalmente com o prefeito estando presente em todas as plenárias, dá uma credibilidade muito grande e faz a população crer que [a política pública] realmente vai acontecer, que ela vai poder opinar, ser ouvida e as demandas virarão programas.”

(técnica da Secretaria de Finanças de Sobral)

2. Transparência e acesso à informação

Para garantir a transparência, uma etapa anterior é necessária: a geração de dados e informações com conteúdo relevante e credibilidade. Estudos técnicos podem ajudar a aprofundar tendências locais e permitem a customização de projetos e diretrizes mais efetivas.

Porém, para que sejam de fato utilizados, é preciso que sejam devidamente compartilhados, e assimilado por todos, senão a participação perde qualidade. Assim, às vezes, processos menos técnicos, mas que consigam de fato captar a percepção da população

sobre suas demandas, geram mais inclusão e resultados mais efetivos.

É preciso cuidar também de dar clareza e disseminar as informações. Utilizar as novas tecnologias de comunicação, como aplicativos ou redes sociais, podem ser bons mecanismos, para gerar mais debates e permitir o engajamento. É fundamental também que a população encontre as informações de forma transparente em outros espaços, como website e outros meios de comunicação na cidade.

3. Desenvolvimento de capacidades

É fundamental que os espaços de construção coletiva também se ampliem e fortaleçam as capacidades de articulação e conhecimento dos envolvidos, para que tenham condições de desenvolver iniciativas similares ao longo de toda a gestão e não sejam ações pontuais. O processo precisa ser apropriado pelos gestores e demais agentes envolvidos. Quanto menores forem as diferenças de conhecimento, poder e influência dentro do espaço de governança, maiores as chances de uma agenda ser encampada por toda a sociedade, superando conflitos e gerando legados de cidadania. Isso inclui tanto fatores tangíveis como intangíveis, igualmente: recursos técnicos, humanos e financeiros, estruturas, relações, regras, valores e comportamentos.

O êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores (...) Com efeito, o êxito invariavelmente requer a presença simultânea de atores estatais empenhados em construir alianças com a sociedade civil, de cidadãos e organizações civis efetivamente interessados em tomar parte nas políticas públicas e de procedimentos organizacionais que reduzam a assimetria de recursos entre os participantes. Desse modo, os agentes envolvidos na gestão participativa devem envidar seus esforços de uma maneira integrada.⁹

⁹ *Ibid.* 7

Ficha técnica

Instituto Arapyaú

Andrea Apponi

Diretora Executiva

Marcelo Cabral

Gerente Executivo - Programa Cidades e Territórios

Adriana Cestari

Tayara Calina

Analistas de Projetos - Programa Cidades e Territórios

Metodologia e Sistematização

Instituto Pólis

Danielle Klintowitz

Coordenadora Geral

Natasha Menegon

Consultora Associada

Neide Aparecida

Consultora Técnica - Entrevistas para a publicação

Apoio técnico e mobilização territorial em Três Lagoas (MS)

Telma Olivieri

Consultora Técnica - Apoio Técnico e Mobilização Territorial em Sobral (CE)

Projeto editorial, edição e redação

Estúdio Cais – Projetos de Interesse Público

Daniele Próspero

Gabriela Moulin

Projeto gráfico e diagramação

Roger Testa

Agradecimento

Em especial ao Instituto Votorantim e suas empresas locais, pela parceria na execução dos projetos em Sobral e Três Lagoas, durante os três anos de sua realização (2016 a 2018). Agradecemos também as Prefeituras de Sobral e Três Lagoas, destacando os entrevistados para esta publicação:

Sobral

Emidio Silva

Gabinete da Vice-prefeitura

Christianne Coelho

Vice-prefeita de Sobral

Igor Bezerra

Secretário de Cultura Juventude Esporte e Lazer

Lisiane Tavares

Coordenadora de Planejamento e Orçamento

Livia Souza

Gerente de Parques e Recursos Naturais na Agência Municipal de Meio Ambiente

Mauro Teixeira

Produtor Cultural no Instituto ECOA

Ricardo Teixeira

Secretário Municipal de Finanças

Três Lagoas

Juliana Peteck

Técnica Diretora de Planejamento

Adenaldo Nunes

Diretor de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal

Cassiano Maia

Secretário Geral da Prefeitura

Cristiane Duarte

Fiscal Ambiental

Daiane Queiroz

Diretora de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social

Dayler Leonel

Secretário de Governo

Jaqueline de Oliveira

Enfermeira, participante das oficinas

Mara Belchior

Rede de Monitoramento Ver a Cidade

Rosalva Maria do Nascimento

Secretária Municipal de Saúde

Reinaldo Pereira dos Anjos

Diretor de Orçamento

Silvania de Fátima Bersani

Diretora de Políticas Públicas e Relações Institucionais

