



## REQUERIMENTO Nº \_\_\_\_\_, DE 2016

Requeiro, nos termos regimentais, em face do Requerimento da Comissão de Transparência e Governança Pública nº 04, de 2016, seja aprovado o presente Plano de Trabalho de Avaliação da Política Pública (artigo 96-B do RISF) de participação social, do Poder Executivo Federal, na formulação e implantação de planos, programas e políticas públicas, em especial no que diz respeito à participação social no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019.

### **Avaliação de Políticas Públicas** (artigo 96-B do RISF)

**Tema:** participação social junto ao Poder Executivo Federal na formulação e implantação de planos, programas e políticas públicas, em especial no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019.

### **APRESENTAÇÃO**

O artigo 96-B, do RISF, estabelece que *as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.* No exercício dessa





função, a Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG) aprovou, conforme o RTG nº 04, de 2016, que a política pública a ser avaliada pela CTG será a política de participação social, do poder executivo federal, na formulação e implementação de planos, programas e políticas públicas, em especial no que diz respeito à participação social no ciclo de gestão do Plano Plurianual 2016-2019, conforme inciso V do art. 4º e § 3º do art. 12, da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.

O plano de trabalho aqui proposto segue as orientações constantes do *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal*, elaborado pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento da Casa.

Entre as várias perspectivas de análise propostas no Referencial, há aquela que classifica as avaliações de políticas públicas em dois grupos: as avaliações *somativas* e as *formativas*. As avaliações somativas são *ex-post*, analisam o desempenho da política após a sua implantação e têm foco na verificação dos resultados alcançados e nos indicadores de efetividade. Já as avaliações formativas são *ex-ante*, investigam a consistência, a qualidade do planejamento e os meios disponíveis para a implantação da política, e têm foco na capacidade de a política alcançar os resultados pretendidos.

No caso selecionado pela CTG para o ano de 2016, as duas abordagens acima mencionadas não de se combinar em um modelo híbrido, no qual elementos somativos e formativos sejam utilizados para formar um quadro fidedigno da situação atual. Isso porque o foco da análise selecionada – qual seja, o PPA 2016-2019 – é produto de formulação recente e cujo ciclo de implementação, monitoramento, avaliação e revisão encontra-se em fase inicial ou não-iniciada. Ao tempo em que serão





retomados o histórico, os processos e os canais aplicados ao processo de formulação do referido plano, bem como os aspectos relevantes de ciclos anteriores de planejamento, há que se empreender também análises *ex-ante* sobre o que está postulado para ancorar as fases correntes e futuras do ciclo em vigor.

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

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

Observe-se que o chamado ciclo de gestão não se reporta à etapa de formulação do Plano, posto que o projeto de lei no qual esse comando originalmente se inscreveu já era, ele próprio, o produto dessa etapa formulativa. Não obstante a Lei não se reportar à fase de elaboração do





próprio plano, é razoável assumir que a diretriz que alça a participação popular a valor a ser prezado nas etapas de implantação e avaliação do Plano presida, mais ainda, a etapa de formulação. Isso porque só faz sentido agregar a participação popular a um produto que a sociedade aceita e legítima, por um lado, e porque as etapas de implantação e avaliação devem retroalimentar o desenho do plano, naquilo que se identifique como objeto de ajustes ou redirecionamentos necessários. Assim sendo, esta Comissão deliberou por se debruçar sobre a análise da participação no ciclo inteiro do planejamento e gestão, e não apenas em seu ciclo de gestão, conforme inscrito no citado art. 12.

Nesse mister, há que se indagar quais são as condições e precondições da participação, buscando-se identificar quem delibera no processo e como o faz. O critério de avaliação, nesse caso, é a capacidade de canais e processos instituídos darem operacionalidade à participação social como valor societário.

A segunda questão se reporta ao chamado “problema da efetividade” e ao papel das diversas formas de participação na operacionalidade da democracia, nas palavras de Avritzer (2011). Tais formas, por sua vez, envolvem tanto os momentos de discussão e deliberação nos canais ou instituições de participação, envolvendo atores governamentais e não governamentais, quanto os momentos de implementação dessas decisões pelos atores estatais. A pergunta de fundo para ambos os momentos é: quais os efeitos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas? Tomando-se o ciclo inteiro de formulação até a revisão do Plano Plurianual, o critério de avaliação são os





resultados que os canais e processos participativos têm sido capazes de gerar.

Considerando as questões metodológicas, o marco regulatório e o desenho institucional que envolvem a matéria, proponho o seguinte plano de trabalho para avaliação a cargo da CTG.

## ROTEIRO DO PLANO DE TRABALHO

### 1. Objetos da avaliação

- 1.1. Concepção do poder executivo federal quanto ao papel da participação social.
- 1.2. Abordagens e instrumentos de participação social institucionalizados ou adotados sistemicamente pelo poder executivo na formulação e gestão dos planos, programas e políticas públicas em geral.
- 1.3. Abordagens e instrumentos de participação social adotados pelo poder executivo na fase de formulação da proposta de PPA 2016-2019.
- 1.4. Abordagens e instrumentos de participação social adotados ou previstos pelo poder executivo para o ciclo de gestão do PPA 2016-2019.
- 1.5. Abordagens e instrumentos de efetivação da participação social na conformação dos conteúdos inseridos na proposta de PPA 2016-2019 e de suas alterações ao longo do ciclo de gestão.

### 2. Coleta de dados e informações

- 2.1. Quanto à avaliação das abordagens, dos instrumentos e da efetividade da participação social, será utilizada preferencialmente a meta-avaliação, mediante análise de estudos e avaliações já produzidas por atores diversos envolvidos nos processos de políticas públicas no governo federal. Tais estudos emanam do Ministério do Planejamento, como órgão de coordenação central da formulação e gestão do planejamento, mas também de órgãos setoriais específicos envolvidos em processos de formulação e gestão de temáticas próprias, além de órgãos de pesquisa aplicada, como IPEA e instituições de ensino superior e, não menos importante, as próprias entidades da sociedade civil organizada cujas vozes são o alvo das abordagens participativas.





2.2. Tendo em vista a incipiência do ciclo de gestão do PPA 2016-2019, faz-se necessário complementar a metodologia supra com a produção de informações novas, por meio de entrevistas com atores relevantes e realização de audiências públicas com representantes do governo federal, dos governos subnacionais e de entidades da sociedade civil.

3. Critérios de avaliação

- 3.1. Observância das condições necessárias ao exercício da participação social.
- 3.2. Efetividade da participação social na formulação e gestão dos planos, programas e políticas, inclusive por meio da aferição da percepção da sociedade quanto a se ver contemplada no ciclo de políticas públicas.

4. Etapas da avaliação

- 4.1. Aprovação da proposta metodológica e do roteiro básico.
- 4.2. Definição dos materiais já existentes a serem utilizados na meta-avaliação.
- 4.3. Escolha, pelo Relator, com ônus para o Senado Federal, de órgãos e entidades a serem convidadas a apresentarem avaliações e dados para complementação da meta-avaliação.
- 4.4. Realização de 3 (três) audiências públicas nos meses de julho e agosto para oitiva dos órgãos e instituições representativas convidadas pela CTG, sendo duas no Senado Federal e uma no Estado do Mato Grosso.
- 4.5. Realização das diligências que forem necessárias para se alcançar o objetivo pretendido pela CTG na avaliação desta Política Pública.

5. Elaboração e finalização das avaliações pelos técnicos até final de outubro.

6. Submissão da avaliação à CTG.

7. Editoração e impressão, pela gráfica do Senado Federal, de 200 exemplares do relatório aprovado na CTG.

Sala da Comissão,

**Senador WELLINGTON FAGUNDES**





**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA**  
**Avaliação da política de participação social do governo federal**

**Primeira audiência pública – Senado Federal, julho de 2016**

**Tema**

O papel e os instrumentos de participação social segundo o enfoque da sociedade civil

**Palestrantes**

Representante do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc

Representante do Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA

Representante do Transparência Brasil

Estudioso de políticas participativas

**Segunda audiência pública – Cuiabá, agosto de 2016**

**Tema**

O papel e os instrumentos de participação social segundo o enfoque dos atores subnacionais

**Palestrantes**

Representante da secretaria de estado do planejamento

Representante da assembleia legislativa

Representante da associação de municípios

Representante de entidades da sociedade civil

**Terceira audiência pública – Senado Federal, agosto de 2016**

**Tema**

O papel e os instrumentos de participação social segundo o enfoque dos órgãos federais de governo

**Palestrantes**

Representante da Casa Civil da Presidência da República

Representante da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Representante do Poder Legislativo Federal

